



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.2/44
21 novembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

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

Septième session
Genève, 20-24 janvier 2003
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE CONCERNANT
L'INVESTISSEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT**

Note du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIÈRES

<u>Chapitre</u>		<u>Page</u>
	INTRODUCTION.....	3
I.	L'ENVIRONNEMENT MONDIAL DE L'IED.....	3
II.	LES POLITIQUES DE PROMOTION DE L'IED.....	4
III.	LES POLITIQUES VISANT À FAVORISER LES RELATIONS INTERENTREPRISES	7

INTRODUCTION

1. Conformément à la décision que la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes a adoptée le 25 janvier 2002 à sa sixième session, le secrétariat a établi la présente note sur les questions de politique générale concernant l'investissement et le développement que la Commission est appelée à examiner à sa septième session. La présente note s'inspire des analyses réalisées dans le *Rapport sur l'investissement dans le monde 2001: vers de nouvelles relations interentreprises* et le *Rapport sur l'investissement dans le monde 2002: sociétés transnationales et compétitivité à l'exportation*.

I. L'ENVIRONNEMENT MONDIAL DE L'IED

2. Après avoir augmenté régulièrement et fortement pendant la dernière décennie, les flux d'investissements étrangers directs (IED) se sont brutalement contractés en 2001 et ont encore baissé en 2002 (-27 %). Les entrées d'IED ont totalisé 534 milliards de dollars des États-Unis environ en 2002, contre 735 milliards en 2001, soit trois fois moins que le montant record atteint en 2000 (1 492 milliards). Cette évolution s'explique notamment par le ralentissement de l'économie mondiale, qui a eu pour effet non seulement de réduire la demande mondiale, mais aussi d'accroître et d'accélérer le processus mondial de restructuration des grandes sociétés transnationales (STN) dans les secteurs où les capacités étaient excédentaires.

3. Le ralentissement économique a avivé la concurrence, incitant ainsi les STN à rechercher des sites de production à faible coût. Cela peut avoir stimulé l'IED dans des activités pour lesquelles il est rentable de délocaliser ou d'augmenter la production dans des pays à bas salaires. Par ailleurs, les pays dont le marché croît plus lentement que les marchés extérieurs peuvent être incités à investir davantage à l'étranger. Il semble que ces deux facteurs aient beaucoup contribué à l'augmentation récente des investissements japonais en Chine et à l'expansion des flux dans les pays d'Europe centrale et orientale.

4. En 2001, le déclin de l'IED a concerné essentiellement les pays développés du fait de la chute considérable du montant des fusions-acquisitions internationales. Les entrées d'IED ont reculé de 59 % dans les pays développés et de 14 % dans les pays en développement. Elles sont restées stables dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. En 2002, ces tendances se sont poursuivies: chute importante dans les pays développés (-31 %), recul moins sensible dans les pays en développement (-23 %) et baisse négligeable dans les pays d'Europe centrale et orientale (-1 %).

5. La répartition des flux d'IED à destination des pays en développement et des pays d'Europe centrale et orientale reste très inégale. En 2001, les cinq premiers pays d'accueil ont absorbé 62 % du total des flux d'IED dans les pays en développement et 74 % de ce total dans les pays d'Europe centrale et orientale. Huit des dix pays où l'IED a le plus augmenté en montant absolu étaient des pays en développement, aux premiers rangs desquels figuraient le Mexique, la Chine et l'Afrique du Sud. Réciproquement, huit des pays dans lesquels les entrées d'IED ont le plus diminué étaient des pays développés; le recul a été particulièrement sensible dans le cas de la Belgique et du Luxembourg, des États-Unis et de l'Allemagne.

6. Dans ce contexte, on a craint que les pays d'accueil ne se livrent une concurrence plus acharnée pour attirer l'IED et en particulier les investissements qui peuvent être les plus

profitables parce qu'ils accroissent la compétitivité à l'exportation ou permettent de nouer des liens avec des entreprises locales. En effet, les pays sont de plus en plus conscients de la contribution positive que l'IED peut apporter au développement économique sous différentes formes: augmentation des capacités d'exportation, création d'emplois, transfert de technologie, modernisation de l'industrie et formation de la main-d'œuvre. Des pays qui sont devenus plus compétitifs dans les produits d'exportation dynamiques, en particulier ceux à forte intensité technologique, ont attiré des STN intéressées par l'exportation et ont noué des relations avec elles.

7. Pour attirer les IED et accroître leurs effets bénéfiques, les pays ont eu recours à diverses politiques volontaristes, allant de la promotion ciblée à la mise en place d'incitations et de contraintes d'exploitation, ainsi qu'à des mesures d'appui au secteur des entreprises. Toutefois, de nombreuses dispositions sont assujetties aux nouvelles règles internationales édictées dans le cadre d'accords multilatéraux tels que les Accords de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) et sur les subventions et les mesures compensatoires. Par exemple, les prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux ont été progressivement supprimées par la plupart des pays conformément au premier accord. En outre, du fait de la libéralisation des IED et du commerce ainsi que de la concurrence accrue dont ces investissements font l'objet, on a moins largement recours à d'autres contraintes d'exploitation.

8. Ce nouveau cadre international a modifié la marge de manœuvre des pays, mais il autorise une certaine souplesse, avec par exemple la prorogation des arrangements transitoires et le traitement différencié des pays en fonction de leur niveau de développement. Même si certains accords doivent être réexaminés, les décideurs doivent s'attacher à exploiter les possibilités offertes par le cadre en vigueur ainsi que les autres mesures non assujetties aux règles multilatérales pour promouvoir les IED axés sur l'exportation et pour intégrer davantage les IED dans l'économie nationale. Dans ce nouveau cadre directif, on a tout intérêt à suivre une politique active allant dans le sens du marché. L'action dans ce secteur, comme dans d'autres domaines du développement, dépend souvent, dans une large mesure, des conditions locales et doit être adaptée à la situation particulière du pays d'accueil. Elle doit s'inscrire dans une stratégie générale de développement et la manière dont ces mesures ont été conçues, coordonnées et mises en œuvre dans la pratique joue également un grand rôle.

9. Dans les sections suivantes sont examinées quelques-unes des mesures visant à attirer les IED et à inciter les filiales étrangères à exporter, à moderniser leurs activités et à nouer des liens avec des entreprises locales.

II. LES POLITIQUES DE PROMOTION DE L'IED

10. Les politiques actives de promotion de l'IED ont évolué au fil du temps. Alors qu'au départ, leur objectif était simplement quantitatif et consistait à attirer le montant souhaité d'IED, il est devenu qualitatif et vise à accueillir des investissements dont les retombées sont très bénéfiques pour l'économie nationale. On peut ainsi distinguer trois générations de mesures de promotion de l'IED. Les mesures de la première génération consistent généralement à suivre une démarche libérale, c'est-à-dire à assouplir le régime national d'investissement en réduisant les obstacles à l'entrée, en améliorant le traitement réservé aux investisseurs étrangers et en laissant le marché jouer un plus grand rôle dans la répartition des ressources. Presque tous les pays - à des degrés divers - ont pris des dispositions en ce sens. Dans certains d'entre eux, ce type

de politique peut déjà beaucoup contribuer à attirer les IED, à condition que les déterminants économiques fondamentaux soient bons.

11. Les mesures de la deuxième génération consistent pour les gouvernements à aller un peu plus loin et à attirer activement les IED en «vantant les mérites» de leur pays. D'où la création d'organismes nationaux de promotion des investissements. L'Association mondiale des organismes de promotion de l'investissement, créée en 1995, compte actuellement plus de 139 membres dans 129 pays. Bien évidemment, le succès de cette politique volontariste dépend lui aussi, en fin de compte, de la qualité des facteurs économiques fondamentaux du pays d'accueil.

12. Les mesures de la troisième génération, une fois mis en place un cadre favorable aux IED et une politique active de promotion, visent à cibler les investisseurs étrangers par secteur et par type de société, en vue de satisfaire leurs priorités de développement, par exemple en matière de promotion des exportations ou de création de liens. Dans cette optique, il est indispensable d'améliorer et de promouvoir auprès d'investisseurs potentiels l'image de certains sites dans des secteurs d'activité particuliers. Nul doute que le cadre général - économique, politique et réglementaire - compte aussi car il influe sur l'efficacité des groupements. Toutefois, la clef du succès de ces nouvelles politiques de promotion des investissements réside dans le fait qu'elles agissent sur un des déterminants économiques fondamentaux des IED, tout en tenant compte de l'évolution des stratégies d'implantation des STN. Quel que soit le niveau auquel s'effectue la promotion des IED, la compétitivité des entreprises locales et l'existence d'un personnel qualifié sont essentielles pour attirer les IED; l'arrivée de filiales étrangères renforce ensuite la compétitivité et le dynamisme des entreprises locales.

13. Afin de choisir les bonnes cibles, il faut commencer par bien comprendre la compétitivité relative du pays d'accueil (ou d'une partie de ce pays) pour certaines activités. L'évaluation des atouts et des défauts d'un site peut se faire de façon plus ou moins poussée et détaillée, mais on peut obtenir des indications utiles au moyen de méthodes empiriques relativement peu coûteuses, consistant à analyser la structure actuelle du commerce et de l'industrie, à consulter les investisseurs déjà installés (nationaux et étrangers), à analyser la composition des exportations des sites concurrents et la nature des IED à vocation exportatrice qu'ils ont accueillis, et à étudier les autres facteurs susceptibles d'attirer ce type d'investissement, tels que l'appartenance à des zones de libre-échange, à des régimes d'échanges préférentiels, à des groupements d'activités économiques ou à des parcs industriels. À partir de cette évaluation, on peut faire une segmentation plus fine du marché, au moyen de critères économiques, géographiques, démographiques et autres.

14. Un autre aspect important du ciblage consiste à bien analyser les stratégies d'entreprise qui ont une influence sur le choix d'un site. Face à la spécialisation géographique et fonctionnelle croissante de nombreuses industries, il peut être utile pour un pays de définir de façon très précise les activités productrices qui lui permettent de s'intégrer dans les réseaux internationaux de production. Plus l'analyse est fine, plus il est facile de rationaliser les activités des agences de promotion de l'investissement de façon qu'elles répondent aux besoins des investisseurs. Il importe de chercher des investisseurs potentiels qui ont déjà des filiales dans le pays. Ces filiales sont une preuve incontestable du fait qu'il existe des possibilités d'investissement et leur présence peut donner des indications pour savoir où chercher de nouveaux investisseurs. Leurs concurrents peuvent aussi être des candidats de choix,

en particulier si les filiales étrangères sont liées à des sociétés transnationales de premier plan. On peut aussi s'intéresser aux entreprises qui font partie de la chaîne de valeur ajoutée des entreprises nationales et des filiales étrangères installées dans le pays d'accueil (fournisseurs ou acheteurs). En entretenant des relations étroites avec les entreprises existantes, on peut obtenir des indications utiles sur leurs stratégies d'investissement et sur la façon dont ces entreprises «apparentées» prennent leurs décisions d'investissement.

15. Le ciblage ne doit pas être une initiative ponctuelle, mais un processus d'apprentissage permanent dans lequel la création d'un réseau de relations joue un rôle clef. Il faut que les gouvernements se rendent compte de l'importance de la dynamique de la recherche de micromarchés et soient conscients de la nécessité d'adapter leurs stratégies en fonction de l'évolution des conditions de la concurrence et des stratégies des entreprises. Des avantages fondés sur un accès préférentiel à des marchés, par exemple, sont utiles, mais il faut les intégrer dans un plan bien conçu visant à préserver cet atout. Les agences de promotion de l'investissement peuvent contribuer à l'élaboration de tels plans, mais leur mise au point et leur exécution doivent aussi faire intervenir d'autres organismes publics et des partenariats entre le secteur public et le secteur privé.

16. L'élaboration d'une stratégie plus ciblée n'est toutefois pas sans risque. On peut engager des frais pour attirer des investissements qui ne se réalisent pas, ou consacrer des ressources et des efforts considérables à la prospection auprès d'entreprises qui ne conviennent pas au pays, ou d'entreprises qui auraient investi de toute manière. Il ne faut pas sacrifier l'amélioration du climat général dans lequel opèrent les investisseurs - tant nationaux qu'étrangers - au profit d'une stratégie visant à attirer uniquement quelques entreprises. L'évaluation réaliste des atouts et des inconvénients d'une production destinée à l'exportation permet de définir une meilleure stratégie de ciblage. Si un pays n'offre pas les conditions de base nécessaires pour attirer une société transnationale de premier plan (main-d'œuvre instruite et compétente, infrastructures peu coûteuses et de bonne qualité, etc.), les efforts faits en ce sens risquent de rester stériles. La concurrence pour attirer des projets d'investissement particulièrement intéressants peut être intense et, pour chaque gagnant il y a souvent plusieurs perdants qui, en définitive, auront gâché des ressources considérables pour essayer d'emporter la mise. Par conséquent, pour la plupart des pays en développement, les entreprises qu'il faut chercher à attirer ne sont probablement pas celles qui figurent parmi les 100 premières sociétés transnationales du monde, mais des entreprises plus modestes qui opèrent dans des industries ou activités appropriées.

17. Il est clair qu'une stratégie de ciblage des investisseurs peut être efficace pour attirer des IED, mais elle présente aussi des difficultés considérables pour les pouvoirs publics. Pour faire un ciblage efficace, il faut disposer d'une agence de promotion de l'investissement s'adressant plus spécialement aux entreprises et ayant des liens bien développés avec le secteur privé et avec les autres organismes publics concernés. Il faut que le ciblage des investisseurs soit intégré dans la stratégie globale de développement du pays et que l'agence de promotion de l'investissement collabore étroitement avec les autres organismes officiels pour rechercher et même créer des avantages comparatifs durables.

III. LES POLITIQUES VISANT À FAVORISER LES RELATIONS INTERENTREPRISES

18. Les filiales étrangères ont, certes, intérêt à nouer des relations avec des fournisseurs locaux et à renforcer les liens créés, mais elles peuvent être d'autant plus disposées à le faire que les pouvoirs publics s'emploient à corriger les diverses imperfections du marché aux différents stades du processus. Par exemple, il est possible que les STN ignorent l'existence de fournisseurs viables ou les considèrent comme des sources d'approvisionnement trop coûteuses. Dans les pays en développement, des mesures peuvent s'avérer nécessaires pour combler les lacunes des marchés financiers ou de certaines institutions – écoles professionnelles, établissements de formation, centres d'appui technologique, laboratoires de recherche et d'essai, etc. Par une action judicieuse, les pouvoirs publics peuvent accroître les avantages et diminuer les coûts liés à l'approvisionnement auprès de fournisseurs locaux.

19. L'action des pouvoirs publics est d'autant plus importante que les acheteurs et les fournisseurs méconnaissent les possibilités de coopération, que les capacités des seconds ne sont pas à la hauteur des exigences des premiers et que les coûts et les risques liés à l'établissement ou au renforcement de relations peuvent être réduits. Le cadre directif, économique et institutionnel, les ressources humaines, la qualité de l'infrastructure ainsi que la stabilité politique et macroéconomique du pays d'accueil jouent évidemment un grand rôle, mais les facteurs les plus importants sont l'existence de fournisseurs locaux ainsi que le coût et la qualité de leurs produits. Outre qu'elles sont une des principales conditions de l'établissement de relations efficaces, les capacités des entreprises locales en matière de technologie et de gestion déterminent dans une large mesure l'aptitude du pays d'accueil à assimiler les connaissances transférées et à en tirer parti. Lorsqu'elles sont insuffisantes, le risque est plus grand de voir les filiales étrangères se procurer les pièces et éléments les plus élaborés et les plus complexes auprès de sources internes ou d'une entreprise privilégiée (détenue par des intérêts étrangers) à l'intérieur ou à l'extérieur du pays d'accueil. Par exemple, les entreprises de la province chinoise de Taiwan et de Singapour fournissent des facteurs complexes aux filiales étrangères, mais les entreprises malaisiennes, thaïlandaises ou mexicaines sont moins nombreuses à le faire.

20. Toutefois, il importe de noter que la marge de manœuvre dont les pays disposent en matière de promotion de relations interentreprises se réduit. Plusieurs des mesures directes qui étaient mises en œuvre jusqu'à présent pour accroître les achats locaux (teneur en produits nationaux ou droits de douane élevés sur les intrants importés) sont progressivement supprimées sous l'effet des programmes de libéralisation décidés par les pays d'accueil, du déclin des politiques interventionnistes et des règles adoptées dans le cadre de l'OMC et d'accords internationaux. Pourtant, l'action des pouvoirs n'est pas moins importante, bien au contraire. Elle doit privilégier l'adoption de mesures qui sont compatibles avec les mécanismes du marché et qui s'appuient notamment sur les intérêts réciproques des filiales étrangères et des entreprises locales pour favoriser la création de liens et leur renforcement, et pour stimuler la compétitivité et la croissance économique.

21. Des mesures incitatives bien ciblées favorisant l'instauration et le renforcement de relations interentreprises peuvent avoir un impact favorable. On devrait envisager de classer ce type d'aides au développement dans la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action en vertu des règles de l'OMC. Par ailleurs, les accords commerciaux préférentiels - assortis de règles d'origine fondées sur la valeur ajoutée locale ou la teneur en produits

nationaux - peuvent avoir des effets importants sur les IED et sur l'établissement de relations interentreprises par les STN dans les pays bénéficiant de préférences. En général, leur impact est d'autant plus sensible que la marge préférentielle découlant des règles d'origine est élevée et que les coûts administratifs connexes sont bas. Cela dit, les effets des règles d'origine sur les relations interentreprises dépendent également des capacités de production locales.

22. Au-delà des prescriptions et des incitations, une solution consiste à promouvoir les relations interentreprises par diverses mesures visant à mettre en contact fournisseurs locaux et filiales étrangères ainsi qu'à renforcer leurs liens dans les domaines clefs que sont l'information, la technologie, la formation et les ressources financières. Il s'agit d'une démarche globale destinée essentiellement à instaurer un cadre plus favorable à l'établissement de relations. L'étude de l'expérience des pays d'accueil permet de dresser une longue liste de mesures précises susceptibles d'être prises dans ce domaine. On peut, par exemple, fournir des services d'information et d'intermédiation aux entreprises locales pour les aider à établir des relations avec des filiales étrangères; inciter les filiales étrangères à participer à des programmes visant à moderniser les capacités technologiques des fournisseurs locaux; promouvoir la création d'associations de fournisseurs; assurer des services conjoints (en particulier de formation), et proposer divers mécanismes visant à améliorer l'accès des fournisseurs locaux à des sources de financement.

23. Une autre solution, qui va plus loin, consiste à mettre en place un programme de promotion spécial reprenant certaines des mesures qui viennent d'être décrites. Il s'agit d'une démarche volontariste qui vise à élargir et renforcer les relations nouées entre des filiales étrangères et des entreprises locales en ciblant certaines branches et certaines sociétés. Comme pour les autres politiques qui portent sur un ensemble de facteurs de production, d'activités et d'entreprises, il est souhaitable que les décideurs commencent par élaborer un programme de modeste envergure (par exemple un programme pilote) - surtout lorsque les ressources sont limitées - qui fera l'objet d'un suivi, sera relativement souple et permettra de tirer des enseignements. En outre, il est essentiel que le secteur privé, aussi bien les filiales étrangères que les fournisseurs locaux, collabore étroitement à la conception et à la mise en œuvre de ce programme.

24. Certains pays ont déjà mis en place des programmes de promotion spéciaux, associant différents types de mesures et visant des branches et sociétés données. Il s'agit essentiellement de pays où les sociétés étrangères sont nombreuses et où les entreprises locales sont relativement développées. La Hongrie, l'Irlande, la Malaisie, le Mexique, la République tchèque, le Royaume-Uni, Singapour et la Thaïlande en sont des exemples. Certains programmes sont exécutés au niveau national, d'autres à l'échelon régional ou local. Ils ont trois éléments en commun: la fourniture d'informations sur les marchés et les entreprises; des services d'intermédiation; une assistance administrative ou technique, assortie d'une formation et, parfois, d'une aide ou d'incitations financières. Certains programmes prévoient aussi des activités de promotion des IED visant à attirer des investisseurs étrangers dans les secteurs ciblés. Dans tous les cas, les relations nouées ne sont durables que si les filiales étrangères et les entreprises locales peuvent en tirer profit.

25. Un programme de promotion spécial des relations interentreprises devrait être considéré comme un ensemble de mesures que les pays pourraient panacher en fonction de leur situation particulière, plutôt que comme un programme préétabli valable pour tous. Il est clair que les mesures adoptées et le dosage choisi doivent tenir compte du niveau de développement,

des capacités directives, des ressources et des objectifs de chaque pays. Même des pays se trouvant à un stade de développement comparable peuvent choisir une panoplie différente de mesures, selon les capacités de leurs entreprises et de leurs institutions locales.

26. Un programme efficace de promotion doit reposer sur une conception claire de la manière dont les IED s'intègrent dans la stratégie globale de développement et, plus particulièrement, dans le renforcement des capacités de production. Cette conception doit être fondée sur une bonne connaissance des points forts et des points faibles de l'économie ainsi que des problèmes posés par la mondialisation. Il convient, en particulier, d'étudier les besoins des entreprises locales en matière de compétitivité, ainsi que les politiques, les institutions d'appui privées et publiques et les mesures de soutien (notamment le perfectionnement des compétences et des technologies) qui sont nécessaires pour y répondre.

27. Les programmes visant à favoriser les relations interentreprises associent deux catégories de mesures, axées respectivement sur le développement des entreprises (en particulier des PME) et sur la promotion des IED. Les mesures de la première catégorie sont naturellement souhaitables car des entreprises dynamiques constituent les piliers de la croissance économique et du développement; les capacités des entreprises locales sont le facteur de réussite le plus important. La promotion des IED, quant à elle, porte de plus en plus non seulement sur le volume des investissements, mais aussi sur leur qualité et notamment sur les possibilités de nouer des relations.

28. Les programmes de promotion des relations interentreprises peuvent avoir deux objectifs généraux: accroître les achats des filiales étrangères auprès des fournisseurs locaux (c'est-à-dire créer de nouvelles relations en amont); approfondir et améliorer les liens existants - en vue d'aider les fournisseurs locaux à produire des biens à plus forte valeur ajoutée dans un environnement concurrentiel. Ces objectifs sont interdépendants: le renforcement des liens existants peut entraîner l'instauration de nouvelles relations qui, à leur tour, peuvent modifier la qualité et l'intensité de ces liens. Les objectifs des pouvoirs publics devraient être partagés par toutes les parties prenantes, dont la participation active est nécessaire au succès de tout programme.

29. Les pouvoirs publics, en coopération avec les institutions du secteur privé, doivent définir les cibles du programme, c'est-à-dire les secteurs et, à l'intérieur de ces secteurs, les filiales étrangères et les fournisseurs locaux visés. Ce type d'analyse est un élément indispensable de toute stratégie de promotion des relations interentreprises: sans elle, les pouvoirs publics ne peuvent décider comment répartir leurs ressources limitées. Il faut aussi tenir compte de l'évolution et du développement des réseaux de production internationaux ainsi que de leurs incidences sur les producteurs locaux, en instaurant notamment un dialogue permanent avec les principales parties prenantes.

30. Les gouvernements doivent connaître les mesures qui ont déjà été prises par les filiales étrangères et par les entreprises locales. Il peut s'avérer nécessaire d'encourager et d'appuyer certaines de ces mesures. Les pouvoirs publics peuvent aussi jouer le rôle de facilitateurs et de catalyseurs et veiller à ce que les institutions privées reçoivent les aides et les ressources nécessaires. Ils peuvent être particulièrement actifs dans des domaines essentiels à l'établissement de relations, à savoir: l'information et l'intermédiation; la modernisation des capacités technologiques; la formation; l'accès à des sources de financement. De nombreuses

mesures peuvent être prises dans chacun de ces domaines; elles visent essentiellement à encourager et à aider les filiales étrangères et les entreprises locales à nouer des relations et à renforcer les liens existants. Les gouvernements peuvent les panacher à leur guise, en fonction des résultats des consultations menées avec les institutions d'appui et les responsables de programmes publics et privés ainsi qu'avec les principales parties prenantes pour recenser les besoins particuliers de tel ou tel secteur ou groupe de sociétés. Les résultats des divers forums, ateliers et rencontres de promotion des relations interentreprises, et le recensement des entreprises locales prometteuses sont également utiles. Les gouvernements pourraient aussi encourager les filiales étrangères participantes à encadrer et à parrainer certaines de ces entreprises.

31. Les mesures susmentionnées peuvent être étayées par des actions visant à renforcer le pouvoir de négociation des entreprises locales face aux filiales étrangères, par exemple en diffusant des directives ou des contrats types. La mise en place de mécanismes informels spéciaux peut aussi aider à résoudre les problèmes et régler les différends, contribuant ainsi à l'établissement de relations plus durables.

32. Tous ces efforts devraient aboutir à l'élaboration d'un programme d'action clair et réalisable. Il va sans dire qu'à chaque étape de l'exécution de ce programme, les pouvoirs publics doivent avoir une idée précise des coûts et des ressources disponibles.

33. Les gouvernements ont le choix entre plusieurs options pour établir le cadre institutionnel de leur programme de promotion des relations interentreprises:

- Faire du programme une activité distincte au sein d'un organe existant, voire mettre en place un programme spécial sous la responsabilité d'un organe indépendant qui coordonnerait toutes les activités exécutées par les différents services et organismes dans le domaine considéré;
- Confier la conception et l'exécution du programme aux autorités locales, qui bénéficieraient des conseils et du soutien des autorités centrales. Cette solution serait peut-être préférable dans de grands pays ou dans les pays où les ressources disponibles sont limitées, ou lorsque les régions offrent des avantages géostratégiques distincts;
- Faire du secteur privé le principal agent d'exécution du programme. Les fournisseurs, les filiales ou leurs associations pourraient créer un organisme à cette fin. Les pouvoirs publics joueraient le rôle de catalyseur et se chargeraient des aspects relatifs à la réglementation et à l'information.

34. L'envergure du programme dépend des objectifs fixés et des ressources disponibles. Certains programmes reçoivent un financement extérieur provenant de pays donateurs. Il faut néanmoins que les programmes exécutés directement par les pouvoirs publics reçoivent à terme des subventions suffisantes de l'État pour assurer leur viabilité financière. En outre, il est souhaitable que les coûts soient partagés avec les entreprises participantes (acheteurs et fournisseurs), non seulement pour des raisons financières mais aussi pour motiver les participants. Cela est tout à fait réalisable, surtout lorsque le programme a déjà fait ses preuves. Il va sans dire que si l'on veut instaurer des relations de confiance et de crédibilité entre les

entreprises, le personnel chargé de mettre en œuvre le programme doit être composé de professionnels possédant des compétences et une expérience suffisantes acquises dans le secteur privé.

35. Les programmes visant à promouvoir les relations interentreprises ne sauraient donner de bons résultats sans une coordination véritable avec des institutions intermédiaires efficaces fournissant un appui dans les domaines suivants: renforcement des compétences, mise au point de techniques, logistique et sources de financement. Il s'agit notamment des établissements de normalisation et de métrologie, des laboratoires d'essai, des centres de recherche-développement et d'autres services de vulgarisation technique, des centres d'étude de la productivité et de formation des cadres ainsi que des institutions financières, que ces organismes soient publics ou privés. En outre, il est important que ces programmes soient exécutés en concertation étroite avec les associations privées intéressées - chambres de commerce et d'industrie, associations de producteurs, associations d'investisseurs, etc. Les syndicats et les divers groupements d'intérêts sont aussi des parties prenantes qui comptent.

36. Enfin, il importe de mettre en place un système de suivi pour évaluer les résultats du programme. Il arrive souvent qu'un programme pilote doive être ajusté et affiné en fonction de l'expérience acquise et de l'évolution de la situation. Des critères d'évaluation devraient être définis et des enquêtes devraient être réalisées auprès des utilisateurs. Les critères suivants pourraient notamment être retenus:

- Portée: nombre d'entreprises participant au programme sur la durée;
- Impact: l'impact du programme peut être mesuré par des indicateurs tels que: le nombre de fournisseurs ayant noué des relations avec des filiales étrangères sur la durée; le montant et l'évolution des contrats sur la durée; la part des fournisseurs locaux dans les achats des filiales étrangères; l'ampleur des activités de recherche-développement exécutées par des fournisseurs locaux sur la durée (notamment celles qui ont débouché sur des brevets); les variations du volume des exportations; la hausse de la productivité ou la valeur ajoutée au niveau de l'entreprise ou du secteur; l'implantation éventuelle d'un fournisseur local à l'étranger;
- Coût-efficacité: coût du programme compte tenu des résultats obtenus et des avantages retirés par rapport aux objectifs fixés au départ.

37. À titre d'expérimentation, la CNUCED a lancé en Ouganda la mise en œuvre d'un programme de promotion spécial s'inspirant du programme défini dans le *Rapport sur l'investissement dans le monde 2001*.

IV. LES POLITIQUES DE PROMOTION DE L'IED À VOCATION EXPORTATRICE

38. La priorité de tous les pays, riches ou pauvres, est de perfectionner leurs produits d'exportation et de préserver leurs marchés extérieurs de façon que l'exportation puisse apporter une plus grande contribution à leur développement. Si les entreprises sont contraintes d'accroître sans cesse leur productivité, les pays, eux, doivent chercher comment, dans toute branche de production, investir des activités à plus forte valeur ajoutée. Les sociétés transnationales

disposent de plusieurs atouts pour aider à accroître la compétitivité à l'exportation de leurs pays d'accueil. Le tout est de savoir les exploiter. Pour attirer des IED à vocation exportatrice et faire en sorte que ces investissements se traduisent en progrès sur le plan du développement, les pays d'accueil doivent trouver les moyens les plus efficaces de faire en sorte que les sites qu'ils peuvent offrir soient propices à l'essor des activités d'exportation qu'ils souhaitent promouvoir. Même les pays qui sont traditionnellement des destinataires importants d'IED axé sur l'exportation doivent s'efforcer d'offrir sans cesse de meilleures conditions pour préserver leur compétitivité à l'exportation lorsque leurs salaires augmentent.

39. Parallèlement à l'évolution dynamique des stratégies d'entreprise qui influent sur les principales industries d'exportation, à l'intensification de la concurrence entre les pays et les entités infranationales qui cherchent à attirer des IED axés sur l'exportation, et à l'évolution du cadre réglementaire et des objectifs de développement des pays eux-mêmes, la formulation et la mise en œuvre des politiques changent. Certes, la stabilité macroéconomique ainsi que des facteurs structurels, tels que les capacités technologiques et les ressources humaines, sont parmi les principaux attraits d'un pays pour les investisseurs; toutefois, il importe de mettre l'accent sur les politiques concernant les IED axés sur l'exportation: comment attirer, développer et exploiter ces investissements.

40. L'accès à des marchés clefs est nécessaire, mais pas suffisant pour attirer des activités à vocation exportatrice. La libéralisation multilatérale du commerce est un des grands facteurs qui ont favorisé l'apparition des réseaux internationaux de production et la création d'activités à vocation exportatrice à l'étranger par les sociétés transnationales, mais il faut améliorer encore l'accès aux marchés des pays développés, notamment pour les produits dont l'exportation présente de l'intérêt pour les pays en développement. En particulier, il faut s'attaquer aux crêtes tarifaires, à la progressivité des droits et aux obstacles non tarifaires dans les secteurs de l'agriculture et des textiles et vêtements. Toute aggravation du protectionnisme pourrait empêcher les pays pauvres d'exploiter au mieux leur avantage comparatif. Le recours croissant à des mesures commerciales telles que les mesures antidumping et les mesures de sauvegarde, ainsi qu'à des subventions ciblées dans les pays développés est préoccupant à cet égard.

41. Malgré l'érosion des marges de préférence, de nombreux arrangements préférentiels et régionaux continuent d'avoir une grande influence sur le choix des sites de production pour l'exportation (l'Union européenne et ses accords d'association, l'ALENA, l'Initiative des États-Unis en faveur du bassin des Caraïbes et la loi sur la croissance et les potentialités économiques en Afrique), de même que divers régimes de production délocalisée. Les responsables des pays d'accueil doivent être conscients des possibilités qu'offrent ces régimes, mais ils doivent aussi en comprendre les limites. Par exemple, les pratiques tarifaires associées aux régimes de perfectionnement passif ou actif découragent en général l'utilisation de matières premières d'origine locale et peuvent donc empêcher le développement des activités locales. Les préférences commerciales ne sont pas en soi une base suffisante et viable pour le développement d'industries compétitives à l'exportation (avec ou sans IED). Il en va de même pour les pays qui ont réussi à attirer des investisseurs étrangers grâce au fait qu'ils disposaient de contingents inutilisés pour l'exportation vers des pays qui restreignaient l'accès à leur marché des textiles et vêtements dans le cadre de l'Arrangement multifibres. Comme ces contingents doivent disparaître en 2005, il se pourrait que les investisseurs déménagent vers d'autres pays qui offrent des conditions plus compétitives. Il faut considérer les préférences commerciales comme

une occasion temporaire qui laisse un sursis aux pays concernés pour renforcer leurs avantages géostratégiques.

42. Les gouvernements des pays d'accueil peuvent envisager plusieurs mesures pour renforcer l'attrait à long terme de leur pays en tant que base de production pour l'exportation. Certes, l'accent est mis sur les mesures concernant directement l'IED, mais il faut souligner encore que ces mesures doivent être étudiées dans le cadre d'un effort plus large de promotion du développement.

43. Un des aspects les plus importants est d'améliorer l'accès des intrants importés au moyen de mesures de libéralisation et de facilitation du commerce. Cela est important car la compétitivité des activités exportatrices (en particulier celles qui ne sont pas fondées sur l'exploitation de ressources naturelles) dépend souvent en grande partie de celle des intrants importés. Différents pays ont cherché à inciter les filiales étrangères à exporter davantage de produits d'origine nationale au moyen de prescriptions de résultats à l'exportation. Toutefois, afin de ne pas dissuader les investisseurs étrangers, ces prescriptions sont généralement associées à un avantage offert à l'investisseur. Dans un environnement de plus en plus compétitif et compte tenu des nouvelles règles de l'OMC, il est de plus en plus difficile d'employer des prescriptions de résultats à l'exportation contraignantes.

44. Afin de réduire les coûts et les risques liés à la production, de nombreux pays offrent des incitations pour attirer de nouveaux IED ou davantage d'IED susceptibles d'accroître les exportations. Le recours à ces incitations a lui aussi évolué. Les pays développés emploient souvent des incitations financières (telles que des subventions pures et simples), alors que les pays en développement adoptent plutôt des mesures fiscales (car ils ne peuvent pas se permettre une ponction directe sur le budget de l'État). Les incitations ont joué un rôle important dans la stratégie de développement de nombreux pays, en particulier ceux qui ont réussi à attirer des IED axés sur l'exportation. Certains de ces pays ont aussi adopté une stratégie de plus en plus ciblée pour attirer les IED.

45. Si un pays en développement souhaite offrir des incitations pour promouvoir l'IED axé sur l'exportation, l'important est de bien mesurer les avantages et les coûts correspondants. Les pays qui ont su employer les incitations de façon efficace les ont généralement complétées par d'autres mesures visant des aspects tels que le niveau des compétences, la technologie et les infrastructures. Il n'est pas toujours avisé de compenser des carences majeures par l'offre d'incitations, car cela risque d'amener à affecter des ressources publiques à des projets qui n'apportent pas les externalités nécessaires pour justifier l'incitation. Si l'on ne fait pas des efforts pour améliorer le climat des affaires, attirer davantage les investisseurs, moderniser la production et intégrer les filiales étrangères dans l'économie nationale, il y a tout lieu de craindre que les investisseurs quitteront le pays dès que l'incitation qui les y avait amenés disparaîtra. Il ne faut donc pas employer les incitations comme des mesures isolées, mais plutôt les intégrer dans une politique d'industrialisation plus générale.

46. Lorsqu'ils envisagent d'offrir des incitations, les pays en développement doivent non seulement déterminer quelles sont les incitations les plus efficaces, mais aussi s'assurer qu'elles respectent le cadre réglementaire international et notamment les règles de l'OMC. À cet égard, il faut prêter une attention particulière aux subventions à l'exportation. À l'exception des membres de l'OMC dont la liste est donnée à l'annexe VII de l'Accord sur les subventions et les

mesures compensatoires (c'est-à-dire les PMA et les membres dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 dollars), les autres pays en développement devront supprimer leurs subventions à l'exportation à partir du 1^{er} janvier 2003, sauf ceux qui bénéficieront d'une prolongation de la période de transition. Même ceux-ci devront se demander ce qu'il faudra faire ensuite. La possibilité d'offrir d'autres incitations spécifiques qui ne correspondent pas à la définition des subventions prohibées demeure, mais toute subvention «spécifique» ayant des effets négatifs sur les intérêts d'un autre membre de l'OMC peut donner lieu à une action et donc à une mesure corrective. De plus, un membre de l'OMC peut appliquer aux importations de produits qui bénéficient d'une subvention des mesures compensatoires si ces importations causent ou menacent de causer un dommage important à la branche de production du produit concerné. L'offre de subventions «spécifiques» est donc une stratégie très aléatoire.

47. La création de zones franches d'exportation, visant à offrir des infrastructures efficaces et à réduire la bureaucratie à l'intérieur d'une zone limitée, est aussi un outil couramment employé pour promouvoir l'IED à vocation exportatrice. On trouve de telles zones ou d'autres types de zones dans des pays au commerce extérieur dynamique comme la Chine, le Costa Rica, la République dominicaine, les Philippines et Singapour; la production de ces zones représente souvent une grande partie de leurs exportations de produits manufacturés autres que ceux à base de ressources naturelles. Toutefois, l'efficacité des zones franches dépend beaucoup d'autres politiques et notamment de celles visant à valoriser les ressources humaines et à créer les infrastructures nécessaires pour attirer et moderniser des activités exportatrices financées par des investisseurs étrangers. Il y a de nombreuses zones franches qui n'ont pas réussi à attirer beaucoup d'investisseurs et où les dépenses ont été largement supérieures aux avantages retirés.

48. Comme les autres outils de politique économique, la nature et l'utilisation des zones franches évoluent. Ainsi que nous l'avons déjà vu, de nombreux pays ont assoupli ces dernières années l'obligation d'exporter, ce qui permet de vendre une part non négligeable de leur production sur le marché intérieur. Un nombre croissant d'entreprises locales s'établissent maintenant dans les zones franches et les États s'efforcent d'encourager la création de liens entre les filiales à capitaux étrangers et les entreprises nationales, afin de favoriser la formation du personnel local et le développement des infrastructures techniques et technologiques. La composition de la production des zones franches d'exportation et autres zones assimilées évolue aussi. Autrefois, ces zones produisaient surtout des produits à forte intensité de main-d'œuvre et à faible teneur en technologie, alors qu'aujourd'hui elles accueillent de plus en plus de nouvelles activités telles que le montage, la conception, l'essai et la mise au point de produits électroniques, voire des sièges régionaux et des centres mondiaux de logistique. Dans les pays en développement, cette tendance pourrait s'accélérer sous l'effet des disciplines de l'OMC régissant les subventions à l'exportation.

49. Compte tenu en particulier du recours aux incitations et aux zones franches, la concurrence intense que se livrent les pays en développement pour attirer des IED axés sur l'exportation risque d'entraîner un dumping social et environnemental et une surenchère des incitations. Il ne faut pas juger les résultats obtenus dans ce domaine uniquement en fonction de l'augmentation des exportations et des recettes en devises. Il faut aussi tenir compte de la contribution apportée à la réalisation des objectifs socioéconomiques plus généraux du pays. Les pays qui appliquent une politique plus intégrée pour attirer des IED, par exemple en assurant une représentation tripartite aux comités de direction des zones franches, en protégeant les droits des travailleurs (notamment la liberté d'association et de négociation collective) et en améliorant les compétences et les

conditions de travail, ont eu tendance à attirer des IED de meilleure qualité. Singapour et l'Irlande sont deux exemples de pays qui ont appliqué une politique plus intégrée dans ce domaine. Ces deux pays ont fait des efforts pour promouvoir la formation, faciliter le dialogue social et offrir aux investisseurs des infrastructures de premier choix. De bonnes relations de travail et le perfectionnement des travailleurs accroissent la productivité et la compétitivité.

50. Pour ce qui est du risque de surenchère des incitations, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires interdit les subventions à l'exportation, mais certaines autres incitations, en particulier les subventions d'intérêt géostratégique, sont encore couramment employées par des pays tant développés qu'en développement pour promouvoir l'IED à vocation exportatrice. À mesure que la concurrence que se livrent les pays d'accueil pour attirer des IED à vocation exportatrice augmente, il faut renforcer la coopération internationale pour éviter que les sites en concurrence offrent des incitations toujours plus grandes. En outre, comme ils disposent de moins de ressources pour offrir des aides publiques à l'investissement privé, les pays en développement sont défavorisés dans cette course. Une réduction des incitations à l'implantation offertes par les pays développés et en développement devrait permettre aux pouvoirs publics d'affecter davantage de ressources à la formation, au développement des infrastructures et à d'autres activités importantes pour attirer des investissements à vocation exportatrice. En même temps, on peut soutenir que certaines subventions axées sur le développement, versées à des filiales étrangères, ne devraient pas donner lieu à une action en vertu des règles de l'OMC, par exemple si elles visent à encourager le transfert de technologie, l'assistance technique aux fournisseurs locaux et la formation de leur personnel. Toutefois, pour éviter le resquillage, il faudrait obliger légalement les entreprises qui reçoivent des incitations à engager des ressources suffisantes à long terme.

51. Une autre question importante est la création d'institutions, qui est un processus complexe. On peut encourager les tendances au regroupement par la création de zones franches d'exportation, de parcs industriels et d'autres types d'infrastructures, souvent spécialisés dans une ou plusieurs industries. Les institutions qui s'occupent de métrologie, de normalisation, d'essai et d'assurance de la qualité fournissent l'infrastructure de l'activité industrielle moderne. Leur importance pour la compétitivité augmente car les marchés internationaux sont de plus en plus exigeants en matière de normes de qualité, de précision, de tolérance, etc. Les autres institutions qu'il peut être utile de créer sont celles qui font la recherche initiale, offrent des financements et créent des réseaux d'entreprises et des associations professionnelles.

52. La formation et le perfectionnement des ressources humaines constituent un autre élément essentiel. Pour les activités fondées sur le savoir en particulier, cet effort est indispensable et peut nécessiter la création de centres de formation spécialisés, éventuellement avec la participation de filiales étrangères. Une autre possibilité consiste à attirer des personnes qualifiées et prêtes à s'expatrier pour compléter les compétences dont le pays d'accueil dispose. En général, plus forte est l'intensité technologique des activités, plus il importe que les groupements industriels attirent des personnes qualifiées.

53. Pour conclure, la nécessité permanente d'accroître la valeur ajoutée et l'attrait géostratégique de leurs sites représente un handicap pour les responsables des pays en développement. Pour le surmonter, il faut adopter une approche plus complexe et globale tenant compte de l'évolution des stratégies d'entreprise et des règles internationales. En outre, la priorité devrait être le renforcement des capacités nationales, qui non seulement aide à attirer

des investissements étrangers directs de qualité, mais est aussi indispensable pour faciliter la modernisation des activités existantes. Vu l'importance d'accroître la compétitivité à l'exportation pour le développement, il faut aussi reconnaître la nécessité, pour les pays en développement, de se préserver une marge de manœuvre suffisante pour poursuivre leurs objectifs de développement. Enfin, le degré auquel les pays en développement peuvent tirer parti des nouvelles possibilités qu'offre l'apparition des réseaux internationaux de production dépend en grande partie de leurs propres efforts, mais les pays développés peuvent les aider de plusieurs façons: ils peuvent fournir une assistance au renforcement des capacités institutionnelles, diffuser des renseignements sur les possibilités d'investissements axés sur l'exportation et supprimer les obstacles à l'importation de produits provenant des pays en développement.

CONCLUSIONS

54. La création de relations avec des entreprises locales et l'expansion des exportations sont des moyens au service d'une fin, à savoir la promotion du développement. Par conséquent, les politiques visant à créer une synergie entre l'IED, la création de relations avec des entreprises locales et la compétitivité à l'exportation devraient faire partie intégrante de la stratégie globale de développement du pays. Le degré auquel un pays parviendra à attirer des IED de meilleure qualité, axés sur l'exportation et favorisant la création de relations avec des entreprises locales, ainsi qu'à employer ces investissements pour promouvoir son développement, dépend avant tout de son aptitude à renforcer les capacités nationales. D'ailleurs, certains des pays qui ont le mieux réussi à stimuler la compétitivité de leurs exportations et à exploiter les avantages apportés par l'IED à vocation exportatrice ont appliqué une stratégie consistant, d'une part, à renforcer les capacités nationales et, d'autre part, à attirer des ressources et des actifs étrangers. Les principaux éléments d'une telle stratégie sont les suivants :

- S'assurer que les objectifs de la promotion de l'investissement sont conformes à la stratégie générale de développement et d'industrialisation du pays;
- Offrir un ensemble ciblé d'incitations pour encourager les sociétés transnationales à investir dans des activités stratégiques (en respectant les règles de l'OMC relatives aux subventions à l'exportation);
- Associer les filiales étrangères à la mise en valeur et au perfectionnement des ressources humaines;
- Offrir de bonnes infrastructures, telles que des zones franches d'exportation et des parcs scientifiques; et
- Offrir un appui ciblé aux entreprises et au développement de fournisseurs et de groupements.

55. Le dernier point est particulièrement important. Pour tirer le meilleur parti de l'IED à vocation exportatrice, faciliter la modernisation des filiales étrangères et préserver la viabilité de leurs activités, les pays d'accueil doivent encourager la création de liens entre ces filiales et des fournisseurs locaux. Les filiales étrangères à vocation exportatrice, en particulier si elles opèrent dans des enclaves, importent souvent la quasi-totalité des intrants et matières premières dont elles ont besoin pour assembler dans le pays d'accueil des produits ou des demi-produits

qu'elles exportent ensuite. C'est en partie pour cela que la promotion de la création de liens avec l'industrie nationale devient de plus en plus importante. Les relations avec les filiales étrangères sont essentielles pour la diffusion des compétences, des connaissances et des technologies dans les entreprises locales.

56. Les liens entre les fournisseurs nationaux et les filiales étrangères peuvent aussi se multiplier si les premiers et les secondes opèrent dans la même zone industrielle. Les politiques relatives à l'investissement, au commerce extérieur, à la technologie et au développement des entreprises étant de plus en plus interdépendantes, il faut adopter une approche plus intégrée de la promotion de l'IED à vocation exportatrice et du développement économique. Comme la création d'infrastructures et de services aux entreprises et l'acquisition de compétences spécialisées nécessitent souvent un investissement important, de nombreux pays encouragent la formation de groupements industriels. Ils pensent ainsi promouvoir une interaction dynamique, l'apprentissage, la modernisation technologique et la concurrence entre tous les intéressés. Plusieurs pays qui ont réussi à accroître leur compétitivité à l'exportation au cours des deux dernières décennies ont accueilli en grand nombre des producteurs à capitaux essentiellement étrangers qui se sont regroupés dans certaines zones, notamment en Irlande, en Malaisie (Penang), au Mexique, à Singapour et dans quelques pays d'Europe centrale et orientale.

57. Dans ce contexte, la Commission est invitée à examiner les politiques nationales qui optimisent les avantages découlant de l'IED. Les accords internationaux ont-ils entravé ou renforcé les mesures adoptées? Une telle analyse pourrait contribuer à l'élaboration d'accords internationaux qui renforcent l'impact de ces mesures au service du développement et favorisent donc une répartition plus équitable des bienfaits de la mondialisation.
