



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/52/5
25 juillet 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Cinquante-deuxième session

Genève, 3-14 octobre 2005

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

REPENSER LE RÔLE DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT*

Résumé établi par le secrétariat de la CNUCED**

Résumé

Ces dernières années, nombre de pays africains ont mis en œuvre des politiques pour attirer l'IED en tant que moyen privilégié de financement du développement en vue, notamment, d'éviter de s'endetter davantage, de créer des emplois, d'acquérir de nouvelles technologies, d'établir des liens avec le reste de l'économie et de réduire la pauvreté. Dans la plupart des cas, ces politiques n'ont pas eu les résultats escomptés, qu'il s'agisse d'accroître les flux d'IED dans les secteurs productifs ou de favoriser une croissance plus rapide et une diminution de la pauvreté. Le rapport publié cette année sous la cote UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1 répond à la nécessité d'une évaluation plus critique de l'ampleur, de la qualité et de l'impact de l'IED dans les pays africains. Il est suggéré aux décideurs de prêter autant d'attention aux avantages et aux coûts de l'IED qu'aux moyens d'attirer ce type d'investissement. Il est préconisé d'adopter une approche plus équilibrée et plus stratégique de l'IED, adaptée aux conditions économiques et aux problèmes de développement de l'Afrique.

* Le contenu du présent rapport ne doit pas être cité dans la presse avant le 13 septembre 2005.

** Le présent rapport doit être lu en parallèle avec le document UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1.

Le climat d'investissement et l'IED: quelques idées reçues

1. Aux niveaux national et international, les décideurs s'accordent généralement à reconnaître que les efforts déployés par l'Afrique pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement sont sérieusement entravés par le manque cruel de ressources financières et la difficulté d'atteindre et maintenir un taux annuel de croissance d'au moins 7 %. Dans ce contexte, les stratégies de relance économique de la région font de plus en plus de place à l'investissement étranger direct (IED), parce que celui-ci est censé non seulement ne pas créer de dettes, mais aussi et surtout stimuler la croissance en favorisant l'investissement intérieur, le transfert de technologies et de compétences, de nouveaux débouchés à l'exportation et la création d'emplois mieux rémunérés. C'est pourquoi, l'instauration d'un climat propice à l'investissement en Afrique est devenue synonyme d'apports toujours plus importants d'IED.

2. Cette conception des choses remonte à la crise de la dette du début des années 80, lorsque les architectes de l'ajustement structurel considéraient essentiel d'accroître l'IED pour maintenir une croissance économique soutenue. Assurer la vérité des prix par la mise en œuvre de politiques macroéconomiques responsables, conjuguée à une accélération de la libéralisation, de la déréglementation et, surtout, des privatisations, devait permettre non seulement d'exploiter plus efficacement les ressources en Afrique, mais aussi d'attirer l'IED, cette fois en conformité avec les «fondamentaux du marché». En dépit des efforts déployés par les gouvernements africains ces 20 dernières années pour suivre ces conseils, la pauvreté s'est accrue, la croissance a été décevante et les flux d'IED n'ont pas répondu aux attentes. Une deuxième série de réformes a donc été appliquée à la fin des années 90 pour tenter de remédier aux carences de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes, en mettant davantage l'accent sur la maîtrise des politiques et la réduction de la pauvreté. Toutefois, ces réformes n'étaient guère différentes sur le plan macroéconomique.

3. Selon cette optique, le niveau relativement faible et la baisse des flux d'IED vers l'Afrique sont symptomatiques de la morosité du climat d'investissement sur le continent et expliquent que la croissance soit contrariée par l'étroitesse de la base d'exportation et la faiblesse de la productivité. Le contraste entre la rentabilité relativement élevée de l'IED en Afrique et la faiblesse persistante des flux d'investissement illustre non seulement les politiques erronées suivies par le passé, mais aussi les effets bénéfiques que la région peut attendre de ces investissements à condition d'adopter des politiques «crédibles» encourageant une intégration plus rapide dans l'économie mondiale et d'améliorer son image en matière de gouvernance aux yeux des entreprises internationales. Ces arguments sont toutefois contestables pour des raisons aussi bien théoriques qu'empiriques.

Pourquoi l'histoire importe autant que la géographie en ce qui concerne l'IED en Afrique?

4. L'argument selon lequel ce sont les «problèmes de gouvernance» qui ont détourné l'IED de l'Afrique ne cadre pas avec le fait que la région s'est scrupuleusement soumise aux programmes d'ajustement et, partant, à la surveillance étroite des institutions financières internationales. Ces programmes ont été appliqués plus souvent et plus vigoureusement en Afrique que dans toute autre région et le fait que les efforts déployés n'ont pas encore permis d'attirer les flux d'IED escomptés conduit à s'interroger sur le rôle de la bonne gouvernance, du moins telle que celle-ci est traditionnellement définie. De toute évidence, on aurait tort de voir

dans la faiblesse des institutions publiques des conditions propices aux entreprises et il ressort d'études empiriques plus nuancées de leur compétitivité que de nombreux pays africains ne sont pas si mal placés pour ce qui est de la gouvernance.

5. En fait, il n'est pas vraiment indiqué de se fonder sur des comparaisons régionales pour procéder à un examen des flux d'IED car ces comparaisons tendent à faire oublier des déterminants plus fondamentaux. Au cours des 30 dernières années, la part de l'Afrique dans la production mondiale et le commerce international n'a cessé de chuter et dans de nombreux pays, le revenu par habitant a stagné, voire diminué. Dans ces conditions, l'ampleur des IED en Afrique n'est guère surprenante et il est peut-être tout aussi judicieux de se demander comment l'Afrique a pu attirer autant d'IED que de se demander pourquoi elle en a attiré si peu.

6. Beaucoup a été dit des handicaps géographiques de l'Afrique, notamment son éloignement des grands marchés, le nombre de pays sans littoral, sa faible densité démographique et ses conditions climatiques défavorables, pour expliquer de piètres résultats économiques. Pourtant, c'est moins la géographie à elle seule qui explique l'évolution de l'IED dans le continent que son association à une histoire coloniale qui fait que la participation de l'Afrique à la division internationale du travail a été façonnée par le commerce entre des importateurs de pays riches et des exportateurs des mêmes pays produisant à l'étranger, qu'il s'agisse d'entreprises ou d'exploitations agricoles. Un héritage durable de cette histoire est notamment la dépendance de la région à l'égard d'un petit nombre de pays d'origine pour le commerce et l'IED, la faiblesse des relations économiques intrarégionales et la prédominance de petits marchés intérieurs.

7. Ces facteurs géographiques, historiques et structurels se sont combinés de telle sorte en Afrique qu'ils ont généralement attiré des IED dans des enclaves de production de produits primaires pour l'exportation, qui utilisent beaucoup de technologies importées, ont peu de liens avec le reste de l'économie et ne favorisent guère un réinvestissement des bénéficiaires. En outre, l'IED y est souvent plus instable que dans d'autres secteurs, en particulier les industries manufacturières, compte tenu de l'intensité capitaliste des projets, de la sensibilité des bénéficiaires aux fluctuations des cours mondiaux et de l'alternance de phases d'expansion et de récession dont les conséquences peuvent être néfastes pour l'investissement dans d'autres secteurs. Ces tendances sont réapparues dans toute la région ces dernières années.

Pourquoi la combinaison de programmes d'ajustement et d'IED n'a pas stimulé la croissance économique en Afrique?

8. Dans la synergie qui contribue à un régime de croissance vertueux, l'accumulation de capital joue un rôle central en Afrique comme ailleurs, ce qui peut être considéré comme une bonne nouvelle pour l'Afrique puisque, dans de bonnes conditions et avec des politiques idoines, l'épargne intérieure et l'épargne extérieure peuvent être assez rapidement affectées à la production. L'idée que l'IED puisse favoriser l'investissement intérieur en Afrique est un élément clef des politiques traditionnelles. Rien ne permet pourtant de l'affirmer et une part élevée de formation intérieure de capital est généralement nécessaire pour que l'impact positif de l'IED soit supérieur aux effets négatifs. Faute d'une véritable dynamique intérieure d'accumulation, les deux catégories de décisions d'investissement peuvent très bien avoir des effets différents sur les perspectives de croissance à long terme.

9. Attirer des IED et créer un climat d'investissement dynamique sont donc deux choses bien distinctes. De plus en plus d'experts reconnaissent que l'ampleur et les bienfaits de l'IED dépendent de l'existence d'un large éventail de conditions macroéconomiques, institutionnelles et structurelles dans le pays d'accueil et du dépassement de certains seuils. L'IED est de fait plus une conséquence qu'un élément moteur du processus de développement. Une fois la croissance, le revenu par habitant et la structure économique pris en compte, l'Afrique n'apparaît pas comme un cas atypique en ce qui concerne l'IED.

10. Le vrai problème de l'Afrique vient de ce que depuis 1980, la croissance y a été à la fois plus lente et plus instable non seulement que celle des régions en développement dynamiques, mais aussi que la croissance enregistrée au cours des 20 années précédentes. La diminution constante de la part de la formation de capital fixe (en particulier l'investissement public) dans la production, la désindustrialisation et la progression de l'économie informelle sont des tendances communes à l'ensemble du continent et sont étroitement liées au ralentissement de la croissance sous l'effet des programmes d'ajustement. En outre, les écarts de croissance observés à l'intérieur de l'Afrique durant la période qui a suivi la crise de la dette s'expliquent en grande partie par des écarts de productivité et de résultats à l'exportation dans le secteur industriel.

11. Le ralentissement de la croissance en Afrique était déjà évident à la fin des années 70, mais la crise de la dette du début des années 80 a marqué un tournant. La forte détérioration de l'environnement extérieur a non seulement réduit à néant la rentabilité du secteur manufacturier naissant, ruinant ses perspectives d'investissement et le rendant plus vulnérable encore à de nouveaux chocs, mais aussi freiné les investissements dans le secteur primaire, où la production dépendait largement d'entreprises d'État. De nombreux pays sont alors tombés dans une spirale infernale et se sont surendettés, ce qui a freiné davantage encore l'investissement, la diversification et la croissance du revenu. Beaucoup sont devenus tributaires de leurs produits de base et ont connu une grande instabilité des prix, due principalement à des variations brutales de l'offre, alors même que les prix réels poursuivaient leur recul historique.

12. Cette faible dynamique d'investissement et de diversification a eu des répercussions directes sur le type d'IED attirés vers la région ainsi que sur ses effets. Les conditions ne sont guère de nature à attirer des IED axés sur la recherche de marchés, et ce d'autant moins que les obstacles au commerce s'abaissent dans la région. Mais il est également peu probable que les IED axés sur l'exportation trouvent le climat favorable, la faiblesse des salaires n'étant qu'un aspect de la compétitivité des coûts. Des marchés locaux vigoureux et l'accès à des facteurs de production intermédiaires ou des coûts unitaires de main-d'œuvre faibles comptent beaucoup moins dans des secteurs comme les industries extractives où les liens entre bénéfices et investissements dépendent davantage de pressions financières et de la demande des marchés extérieurs. Depuis le début des années 90, les conditions tant au niveau mondial qu'au niveau local ont évolué dans ce secteur en faveur d'une reprise de l'IED dans les pays en développement, notamment en Afrique.

13. On attend de l'investissement intérieur qu'il crée des liens, ait des retombées et produise des effets d'attraction mais les choses sont souvent bien différentes dans la réalité. En théorie, le réinvestissement des profits ou leur absorption par la fiscalité pour le financement de dépenses de développement devraient contribuer à stimuler l'investissement, le revenu et l'épargne. Toutefois, la nature des rentes dégagées dans les industries extractives est telle que, souvent, les entrepreneurs locaux renoncent à créer de la richesse par l'augmentation des capacités de

production au profit de stratégies axées sur la seule recherche du profit et sa redistribution. Les industries manufacturières sont très exposées à ce phénomène et ce d'autant plus là où des politiques sont mises en œuvre pour une libéralisation rapide des échanges et où le soutien par l'État des entreprises locales est faible. La faiblesse de celles-ci renforce à son tour la tendance qu'ont les enclaves à dépendre uniquement de capitaux, de biens intermédiaires et de biens de consommation importés, et favorise aussi une mobilisation de l'épargne au profit d'activités spéculatives à forte rentabilité. Dans ces conditions, et plus encore dans le cadre d'une libéralisation financière prématurée, les sorties de capitaux peuvent affaiblir encore la dynamique de bénéfices et d'investissements requise pour instaurer une croissance durable.

14. À ce jour, après deux décennies de réformes libérales, l'IED en Afrique semble avoir renforcé un mode d'ajustement qui privilégie l'intégration externe au détriment de l'intégration interne. Cette évolution procède d'une philosophie politique qui oppose l'efficacité des entreprises étrangères à un effet de distorsion économique de l'intervention de l'État. Ce mode de raisonnement ne peut guère aider à résoudre les problèmes de développement qui se posent à la plupart des pays africains, y compris en ce qui concerne l'IED. En effet, si les programmes d'ajustement ont été conçus et mis en œuvre dans le but, notamment, d'attirer des investisseurs étrangers, leurs effets négatifs sur les perspectives de croissance expliquent plus les médiocres résultats de la région dans le domaine de l'IED que les problèmes de gouvernance que l'on invoque généralement pour décrire la médiocrité du climat d'investissement en Afrique.

Avantages et coûts de l'IED pour le développement de l'Afrique

15. On admet généralement que l'IED s'accompagne de coûts et d'avantages pour le pays d'accueil. Les entrées de capitaux sous la forme d'IED sont un avantage, alors que les sorties ultérieures de bénéfices dégagés par l'investissement sont un coût. La production de filiales étrangères peut s'avérer bénéfique, mais peut aussi se faire au détriment de la production d'entreprises locales. De même, l'augmentation des exportations peut exiger un accroissement des importations d'équipements, de matériaux ou de composants. Lorsque l'entreprise ne crée pas de nouveaux actifs, mais reprend des actifs locaux, il peut être particulièrement difficile de discerner les avantages nets.

16. Après l'indépendance, le peu d'avantages retirés de l'IED par les pays africains (en terme d'emplois, de recettes fiscales et de recettes en devises) a fini par entraîner des interventions de l'État, y compris la nationalisation d'installations et de matériel, non seulement dans un souci de soutenir le réinvestissement des bénéfices et de contribuer à la mise en place de relations interentreprises locales, mais aussi afin d'affirmer la souveraineté nationale sur des éléments ou des actifs politiquement sensibles et stratégiques de l'économie, en particulier les ressources naturelles. Le bilan de ces interventions a été mitigé. De nombreuses entreprises d'État se sont caractérisées par des coûts élevés et une faible productivité et ont lourdement grevé les ressources publiques, ne servant souvent qu'à assurer des rentes à des groupes ou à des individus favorisés par le pouvoir politique. Toutefois, un certain nombre de pays ont su utiliser plus efficacement leur rente de produits primaires en combinant interventions publiques et incitations fondées sur les mécanismes du marché, notamment avec l'IED. La réussite du Botswana et de Maurice dans ce domaine mérite d'être signalée.

17. Récemment, d'appréciables apports d'IED dans le secteur des industries extractives de certains pays africains ont entraîné une relance de la croissance et ont été accueillis comme une

source potentielle de création d'emplois et d'accroissement des recettes publiques et des recettes en devises, ainsi qu'un moyen d'intensifier la diversification industrielle. Un certain optimisme s'est également manifesté quant à un comportement des entreprises et à des conditions du marché qui, sans être totalement favorables, étaient du moins plus propices que par le passé.

18. Dans le cas des industries extractives, les changements apportés aux codes miniers ont contribué à un retrait progressif de l'État. Plus ou moins approfondies, ces réformes ont généralement été motivées par la volonté de privilégier, comme objectif public, ses recettes fiscales, avec la privatisation comme principal levier. En l'absence apparente d'entrepreneurs locaux capables de reprendre les entreprises d'État, on s'est attaché à attirer des entreprises minières étrangères prêtes à réaliser des investissements à haut risque. À cette fin, les instruments juridiques, financiers et fiscaux et la législation du travail ont été révisés pour s'accorder aux objectifs des entreprises. En retour, les gouvernements escomptent bénéficier d'une part «équitable» des revenus accrus dégagés par le secteur.

19. Grâce aux réformes, l'Afrique est devenue beaucoup plus «attractive» pour les investisseurs étrangers dans le secteur minier, d'où la crainte exprimée par certains observateurs d'une nouvelle «ruée» sur les ressources naturelles de l'Afrique. Attirer des IED n'est toutefois qu'un aspect des choses. Les gouvernements ont généralement tout un ensemble de considérations économiques à l'esprit lorsqu'ils élaborent des stratégies pour exploiter au mieux ces richesses: maximiser la valeur des bénéfices réinvestis localement, créer des relations interindustrielles en amont et en aval avec le reste de l'économie, promouvoir le transfert de technologie, créer des emplois et réduire les dommages pour l'environnement et les effets négatifs sociaux (y compris obtenir des entreprises, indépendamment de leur nationalité, qu'elles réparent les dommages occasionnés).

20. Concilier ces intérêts avec les objectifs de profit des sociétés transnationales (STN) est loin d'être simple. À un certain niveau, les gouvernements ont également intérêt à maximiser leurs recettes fiscales et leurs recettes d'exportation, en particulier pour échapper à d'éventuelles contraintes liées à l'épargne et à la balance des paiements pesant sur la croissance aux premières étapes du développement. Toutefois, compter sur l'IED signifie que les gouvernements devront adapter leurs attentes à celles des entreprises. Ce faisant, ils sont inéluctablement confrontés à des choix quant au soutien à accorder à d'autres secteurs et aux avantages géostratégiques proposés par d'autres pays. Il en résulte que, peut-être plus que toute autre industrie, les industries extractives font l'objet de complexes négociations concernant les modalités d'investissement et le régime fiscal qui permettront de concilier au mieux les intérêts des différentes parties.

21. Du point de vue des pays d'accueil, pour évaluer les résultats des réformes et des incitations proposées aux investisseurs étrangers, les gouvernements doivent se demander si ceux-ci ont été proportionnels aux résultats escomptés indiqués plus haut. Cela conduira les décideurs à se poser des questions différentes de celles que soulève la volonté de simplement attirer des IED: ampleur probable des retombées positives et des liens créés par l'IED et possibilités pour les entreprises locales d'en bénéficier; probabilité et ampleur de l'accroissement de la dépendance à l'égard des importations et du rapatriement des bénéfices; influence de l'IED sur les coûts et la rentabilité des entreprises locales; problèmes potentiels liés à la promotion de futures générations d'entreprises locales dans les secteurs où les STN bénéficient initialement d'une position dominante.

22. Déjà, en ce qui concerne les industries extractives, des observateurs ont décrit la concurrence en matière d'incitations de «malédiction du vainqueur» pour les pays d'accueil, car elle peut déclencher une «course à l'abîme» non seulement pour ce qui est des recettes fiscales sacrifiées, mais aussi du point de vue de l'abandon des options nécessaires à l'organisation d'un modèle de croissance à long terme plus dynamique. De toute évidence, les incitations fiscales offertes aux STN du secteur minier comportent un coût d'opportunité immédiat en termes de recettes publiques sacrifiées. Compte tenu des incidences sur l'emploi et des effets d'entraînement limités de l'IED dans ce secteur, beaucoup semblerait donc tenir à une augmentation sensible des recettes publiques provenant du secteur à long terme.

23. L'expérience récente de plusieurs pays africains où une dynamique profits-investissements-exportations a été mise en place pour attirer des IED montre que jusqu'à présent, cette option n'a pas donné les résultats escomptés pour ces pays d'accueil, si l'on considère les recettes effectivement tirées de l'essor des exportations et, en particulier, les coûts sociaux et environnementaux. La même conclusion semble s'appliquer à des situations plus récentes dans les secteurs pétrolier et gazier en Afrique.

24. Compte tenu de la demande croissante d'énergie, de métaux et de minerais, il s'agit pour les responsables africains des pays riches en ressources minérales de trouver les moyens d'éviter les problèmes traditionnels que pose la création d'enclaves, tout en maximisant les effets positifs de ce secteur et en réduisant au minimum les coûts. Cela pourrait nécessiter d'abandonner l'actuelle approche sectorielle en matière d'IED, en faveur d'une approche plus globale mettant en avant la contribution du secteur à la réalisation d'objectifs de développement plus larges à travers l'établissement de relations en amont et en aval avec le reste de l'économie, y compris des activités de transformation à plus forte valeur ajoutée.

Repenser les moyens d'action politique pour faire de l'IED un outil de développement de l'Afrique

25. Après avoir restitué le rôle de l'IED dans le contexte plus vaste du développement africain, on peut tirer trois grandes conclusions qui aideront à proposer d'autres moyens d'action politique. Premièrement, la théorie qui préconise plus d'ouverture et une réduction du rôle de l'État pour attirer l'IED n'est pas vérifiée dans les faits et tend à faire oublier des déterminants plus fondamentaux de l'IED tels que la taille et l'expansion des marchés, le dynamisme industriel et le développement des infrastructures.

26. Deuxièmement, comme ailleurs, il est probable que les flux actuels et futurs d'IED sont influencés par les flux anciens, et la possibilité qu'ils participent d'un processus d'investissement autonome et dynamique favorisant des gains de productivité dépendra de l'établissement d'interactions positives avec l'investissement intérieur dans les secteurs privé et public. La faiblesse de la formation de capital depuis la crise de la dette, le peu d'effet d'attraction exercé par les IED sur l'investissement intérieur, l'incidence de la fuite des capitaux et le fait que le ratio IED/formation brute de capital fixe en Afrique approche la moyenne des pays en développement indiquent qu'au cours des 20 dernières années, ces interactions cumulatives ne se sont pas manifestées dans la majeure partie du continent.

27. Troisièmement, la hausse récente de l'IED dans certains pays, en particulier dans le secteur des industries extractives, ne doit pas conduire à considérer qu'une ouverture de l'Afrique au commerce international peut déboucher sur une «renaissance économique» rapide à l'échelle du

continent. L'expérience a montré que la dépendance à l'égard des produits de base pour une croissance soutenue n'était pas une bonne chose, en partie parce que les phases de forte expansion du marché étaient généralement plus brèves que les périodes de marasme qui leur succédaient, et parce que cette expansion, en particulier lorsqu'elle était mal gérée, provoquait des distorsions dans d'autres secteurs productifs de l'économie. Par conséquent, et même si les marchés des produits de base peuvent offrir aux producteurs africains la perspective d'un avenir meilleur, des mesures doivent être prises pour remédier aux dysfonctionnements du marché et aux obstacles structurels qui entravent la diversification de la base économique.

28. Dans ces conditions, et avec un cadre directif qui privilégie l'intégration externe au détriment de l'intégration interne, l'IED aura tendance à renforcer le développement d'enclaves. En outre, c'est rendre un mauvais service aux décideurs que de se contenter de mettre en évidence la supériorité du rendement des IED en Afrique comme révélateur d'occasions d'investissement manquées. Les chiffres montrent simplement que, du point de vue de l'entreprise, les IED vont vers des secteurs à haut risque offrant des possibilités de rente élevées; du point de vue du pays, ils signifient que l'IED est un moyen coûteux de financer le développement, qui peut néanmoins, à court terme, être profitable s'il génère des recettes publiques substantielles, mais qui ne se justifie vraiment à long terme que s'il crée des liens avec le reste de l'économie et induit des retombées technologiques et des emplois appréciables. À ce jour, cela n'a pas été le cas.

29. C'est pourquoi il est importe de toute urgence de remettre en cause l'importance excessive accordée à l'IED au profit d'une approche plus équilibrée et plus stratégique adaptée aux conditions économiques et aux problèmes de l'Afrique. À cette fin, les gouvernements doivent être capables de combiner et d'appliquer un large éventail de politiques permettant d'accroître l'investissement et de diversifier les exportations dans des secteurs de produits non traditionnels. Ces politiques viseront à porter les profits à un niveau supérieur à celui qu'autoriserait la concurrence commerciale, ainsi qu'à améliorer la coordination des décisions en matière d'investissement concernant des activités complémentaires, notamment par un appui à une gouvernance efficace des entreprises locales. Bien que l'expression ait été rayée du lexique traditionnel des instruments de politique générale, les politiques industrielles stratégiques ont un rôle fondamental à jouer à cet égard.

30. De ce point de vue, l'enjeu fondamental pour les responsables africains est de déterminer comment les gains et les coûts inhérents aux apports d'IED peuvent être gérés au mieux pour compléter le plus vaste ensemble de mesures nécessaires pour renforcer les liens entre bénéfiques, investissements et exportations et, en même temps, accroître l'intégration interne. Là encore, laisser faire les forces du marché en ayant recours à des recettes politiques classiques du type libéralisation rapide dans l'espoir d'attirer des IED ne permettra ni d'atteindre les objectifs de développement économique, ni de maximiser les gains pouvant découler des apports d'IED. De fait, même si les effets positifs des apports d'IED étaient immédiats, ce qu'ils ne sont pas, et les coûts minimaux, ce qui est peu probable, les décideurs devraient néanmoins être conscients des pertes à plus long terme qui pourraient résulter de l'abandon de leur marge d'action pour gérer les efforts d'industrialisation et de diversification. Il n'existe pas de règles intangibles et d'application immédiate pour trouver un juste équilibre, et dans tous les cas les politiques doivent être adaptées aux réalités nationales. En fonction de sa situation, un pays voudra peut-être limiter, voire exclure les IED, si ceux-ci risquent de menacer les entreprises naissantes ou de fausser le soutien accordé par les pouvoirs publics à ces entreprises pour les aider à

atteindre la dimension et les niveaux technologiques nécessaires pour être compétitives. Mais dans d'autres circonstances, il pourra être souhaitable d'appliquer une politique d'ouverture, assortie de peu de restrictions, voire de recourir à tout un éventail de mesures d'incitation pour attirer des IED dans des secteurs déterminés.

31. Pour adopter cette approche plus stratégique de l'IED, les responsables devront avoir une excellente connaissance des instruments directifs qui ont donné des résultats dans le passé et en évaluer la pertinence compte tenu des conditions courantes; il s'agit notamment des restrictions à l'entrée, des mesures permettant de s'opposer à des OPA hostiles, des plafonds en matière de participation au capital social, d'une fiscalité différenciée, des critères de résultat liés aux exportations et aux achats locaux, etc. Ces instruments ne peuvent toutefois être utilisés isolément et donner de bons résultats, et les responsables devront appliquer une approche plus globale pour déterminer comment rattacher ces instruments à d'autres politiques d'appui à la réalisation des objectifs de développement, adaptées aux conditions locales. Dans ce domaine, les programmes d'assistance technique peuvent jouer un rôle utile en informant les décideurs de toutes les options qui s'offrent à eux et de leur efficacité probable.

32. Comme on l'a déjà dit, quelques-unes des questions les plus urgentes relatives à l'IED en Afrique sont liées au secteur des industries extractives, où les bénéfices et les investissements concernent avant tout les entreprises étrangères et où la modernisation a été limitée et la diversification insuffisante. Un certain nombre de pays riches en ressources minérales, en particulier en Amérique latine, qui possèdent déjà une certaine expérience de la libéralisation et où l'assouplissement des règles de participation au capital des entreprises combiné avec des régimes fiscaux et réglementaires accommodants ont donné d'appréciables résultats financiers, mais peu de retombées positives et de liens avec le reste de l'économie, ont entrepris de revoir leurs codes miniers en fonction de plus larges objectifs de développement. Des initiatives du même type sont en cours dans plusieurs pays africains. Les enseignements tirés de ces expériences doivent être soigneusement évalués par les pays qui comptent tirer parti du développement de leurs industries extractives.

33. À moyen terme, inverser le mouvement de désindustrialisation prématurée qu'a connu l'Afrique au cours des deux dernières décennies sera indispensable pour réaffecter les ressources vers d'autres activités que des activités traditionnelles à faible productivité et attirer des IED plus dynamiques. Cela ne peut se faire que si s'instaure dans la région un processus d'accumulation intérieure plus vigoureux, fondé sur une densification des liens entre l'économie rurale et l'économie urbaine, entre les secteurs, et entre les industries fabriquant des biens de consommation, des biens intermédiaires et des biens d'équipement. Attirer des IED dans des réseaux internationaux de production peut être aussi une option souhaitable dans certains cas, notamment dans le contexte des zones franches. Toutefois, le bilan médiocre de nombreuses zones franches en Afrique et le danger que représente la constitution d'enclaves liées à des réseaux de production signifient que les décideurs doivent accorder une attention particulière aux incidences sur la balance des paiements des mesures visant à attirer des IED dans ces conditions, et doivent dès le départ concevoir des politiques limitant la forte teneur en importations de ces investissements. L'utilisation de droits de douane différenciés, de critères de résultat et de mesures d'incitation restera assurément nécessaire pour permettre la constitution de capacités locales. À cet égard, il faudra procéder à une évaluation plus nuancée de la réussite des pays d'Asie de l'Est en ce qui concerne l'IED si l'on veut en tirer des leçons utiles. Cette expérience est très variée et, dans le cas des plus belles réussites, des politiques ont été adoptées pour obliger

les STN à se conformer à des objectifs généraux concernant le rapatriement des bénéficiaires et la balance des paiements, le perfectionnement technique et le degré de contrôle monopolistique, ce qui a favorisé une intégration ordonnée dans l'économie mondiale.

34. Une plus forte intégration régionale pourrait renforcer l'efficacité des politiques stratégiques mises en œuvre dans les domaines du commerce et de l'investissement pour favoriser la diversification vers des exportations non traditionnelles. Les arrangements commerciaux régionaux ont pris une importance croissante et se sont multipliés ces dernières années en dépit du renforcement du système commercial multilatéral. Les travaux de recherche du secrétariat de la CNUCED ont montré que ces arrangements devraient avoir une forte incidence sur l'expansion du commerce des régions en développement en général, et de l'Afrique subsaharienne en particulier, en favorisant un accroissement aussi bien du commerce intrarégional que du commerce avec les pays tiers. Compte tenu de l'importance pour les investisseurs étrangers potentiels de la dimension des marchés, ces arrangements pourraient aider à attirer des IED. L'intégration régionale ne se ramène toutefois pas à un élargissement des marchés. La coopération régionale peut apporter une plus grande stabilité financière, une meilleure coordination des politiques, une amélioration de la planification des infrastructures et un plus grand dynamisme du développement industriel, tous éléments qui peuvent contribuer à un climat plus propice à l'investissement pour les entreprises locales et les entreprises étrangères.

35. S'il est peu probable que l'IED joue un rôle prépondérant au stade initial de l'intégration régionale, en particulier en Afrique subsaharienne, le dialogue régional et les efforts de formation de consensus devraient, dès le départ, s'étendre aux questions directives qui se rattachent à l'IED. Cela pourrait couvrir des questions concernant l'harmonisation des codes et des politiques, l'application des contrats, les incitations fiscales et autres, le suivi des pratiques des entreprises concernant les prix de cession interne, l'évasion fiscale, etc. Et si chaque pays doit avoir toute latitude d'appliquer le système d'incitations qu'il juge approprié, il est sans doute dans l'intérêt des pays africains eux-mêmes de parvenir au plus large accord possible sur la nature et l'ampleur des incitations fiscales et autres. À cet égard, un accord régional pourrait être un point de départ particulièrement utile, car c'est à ce niveau régional qu'une concurrence ruineuse entre les pays pour attirer des STN est susceptible de se produire.

36. Jusqu'à présent, les politiques internationales concernant l'IED ont consisté à faire pression en faveur d'une libéralisation de l'IED, de l'adoption du principe du traitement national et de la suppression de l'appui stratégique aux entreprises locales. C'est pourquoi les politiques adoptées dans le cadre du système financier et commercial international ont plus ou moins convergé vers un contrôle de l'action des pays souverains par la prescription d'un nombre restreint d'instruments acceptables. Pour de nombreux pays africains, les orientations concernant l'IED ont été déterminées par les conditions des prêts multilatéraux et si l'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) a contribué à élargir et nuancer le dialogue sur les mesures à prendre dans certains domaines, en ce qui concerne l'IED, la priorité reste axée sur la promotion de l'ouverture aux entreprises étrangères, considérée comme un critère de bonne gouvernance. On a conseillé aux pays en développement d'ouvrir leur compte de capital et de libéraliser les mouvements de capitaux, en ne recourant à des restrictions que dans des cas exceptionnels. Dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, ils ont accepté que les détenteurs de la propriété intellectuelle puissent en limiter l'accès par des règles de protection applicables à l'échelle internationale. Ils ont aussi accepté une diminution de leur marge d'action face aux sociétés étrangères à la fois au stade des négociations précédant

l'établissement et au stade de l'exploitation des investissements et, lorsque ceux-ci sont liés au commerce, ont consenti à ce que l'action des pouvoirs publics soit soumise aux disciplines internationales. Les décisions prises dans les négociations bilatérales et régionales avec des pays africains ont souvent tendance à aller encore plus loin que ce qui est prescrit au niveau multilatéral, dans l'idée que l'ouverture, qu'elle soit ou non réciproque, entraînera automatiquement une répartition optimale des ressources. Les pays en développement sont censés recevoir des flux accrus d'IED et de technologie, mais rien n'est prévu si cela ne se réalise pas.

37. Rien de tout cela n'a vraiment contribué à améliorer la participation des pays africains à la division internationale du travail d'une façon qui se concrétise par d'importants gains nets. En outre, l'uniformité des points de vue sur l'IED contraste avec les opinions des spécialistes qui font valoir que les coûts et les avantages de ce type d'investissement varient selon les pays et selon les secteurs et qu'avant de prendre des mesures pour attirer des sociétés étrangères, il faut procéder à un examen approfondi, au niveau national, de toutes les externalités liées à l'IED.

38. Si l'on admet que l'IED est attiré par la réussite mais n'en est pas la cause, les pays africains pourront difficilement réaliser de tels gains s'ils n'ont pas les coudées assez franches pour concevoir des stratégies industrielles efficaces qui aident à protéger et à renforcer les capacités des entreprises nationales, contribuent à accroître le taux d'investissement intérieur et encouragent la diversification au profit d'activités non traditionnelles. L'action internationale devrait donc viser à donner aux pays africains la marge de manœuvre qu'exige leur développement économique à long terme. Il faut commencer par recenser tous les moyens dont disposent encore les décideurs pour gérer les coûts et les avantages de l'IED d'une façon compatible avec les objectifs généraux de développement.

39. Une autre conception de la cohérence des politiques privilégiant la fin – à savoir le développement – plutôt que les moyens politiques s'impose. Récemment, la Commission Blair a reconnu dans son rapport que, pour pouvoir mener une action efficace, l'État devait disposer de capacités solides et qu'on devait bannir le genre de mesures qui avaient eu pour effet d'affaiblir ces capacités et leur préférer une politique créative et souple pour promouvoir la croissance à long terme, avec un éventail de mesures correspondant exactement à la situation du pays.

40. À cet égard, on se rappellera que, dans un rapport antérieur sur l'Afrique, le secrétariat de la CNUCED a fait valoir qu'il fallait sans attendre doubler l'aide à l'Afrique et la maintenir à ce niveau pendant 10 ans afin d'accroître l'épargne et l'investissement intérieurs et de créer un cercle vertueux de croissance et de développement, de façon à attirer les flux de capitaux privés et à réduire, à terme, la dépendance à l'égard de l'aide. Cet appel a été repris dans le rapport Zedillo sur le financement du développement et, récemment, la Commission Blair dans son rapport sur l'Afrique, et Sachs dans son rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement sont parvenus à une conclusion analogue. Jointe à l'annulation de la dette, cette mesure devrait donner aux pays africains les moyens et la force de briser le cercle vicieux d'une croissance molle et d'une pauvreté grandissante. Le but est de créer un cercle vertueux de croissance qui tirerait parti de la synergie entre les hausses du revenu, de l'épargne, de l'investissement et des exportations et dans lequel l'IED pourrait jouer un rôle constructif en comblant le manque de ressources et en améliorant l'infrastructure technologique.
