

L'investissement direct étranger au service du développement

OPTIMISER LES AVANTAGES
MINIMISER LES COÛTS



© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

L'investissement direct étranger au service du développement

**OPTIMISER LES AVANTAGES,
MINIMISER LES COÛTS**

Synthèse



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Note de l'éditeur

Ce rapport a été préparé dans le cadre des activités du Comité de l'Investissement International et des Entreprises Multinationales. Il se base sur une étude du Secrétariat de l'OCDE, qui a été examinée par les membres et les observateurs du Comité au cours de ses réunions de décembre 2001 et d'avril 2002 et de ses consultations avec le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE, la Commission spéciale consultative auprès de l'OCDE et d'autres partenaires de la société civile du Comité. Ce rapport a été approuvé pour publication par le Comité.

Introduction

L'investissement direct étranger (IDE) est bénéfique pour les pays d'origine et d'accueil et fait partie intégrante d'un système économique international ouvert et efficace et constitue l'un des principaux catalyseurs du développement. Les avantages qu'il procure ne se manifestent cependant pas de manière automatique et ne se répartissent pas équitablement entre les pays, les secteurs et les collectivités locales. Les politiques nationales et le cadre international de l'investissement jouent un rôle déterminant pour attirer des IDE vers un plus grand nombre de pays en développement et pour que ces investissements aient le maximum d'effets positifs pour le développement. C'est essentiellement aux pays d'accueil qu'il incombe de mettre en place des conditions générales, transparentes et favorables à l'investissement et de renforcer les capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour les exploiter.

La plupart des flux d'IDE prenant leur origine dans les pays de l'OCDE, les pays développés peuvent contribuer à la réalisation de ce programme. Ils peuvent faciliter l'accès des pays en développement à la technologie et aux marchés internationaux, et assurer plus généralement la cohérence de leurs actions en faveur du développement ; ils peuvent utiliser l'aide publique au développement (APD) pour soutenir des projets d'investissement associant capitaux publics et privés ; ils peuvent encourager des pays non membres de l'OCDE à intégrer plus étroitement les cadres internationaux fondés sur des règles qui sont applicables à l'investissement ; ils peuvent promouvoir activement les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ainsi que d'autres éléments de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international, de même que les Principes OCDE de gouvernement d'entreprise ; ils peuvent enfin partager avec des non-membres l'approche mise au point par l'OCDE pour renforcer, au moyen d'examen mutuels, la capacité d'investissement.

Résumé et conclusions

Pour les pays en développement, les économies émergentes et les pays en transition, l'IDE est devenu une source de plus en plus importante de développement économique et de modernisation, de croissance des revenus et d'emplois. Ils ont libéralisé leurs régimes applicables à l'IDE et mis en œuvre d'autres mesures pour attirer l'investissement. Ils cherchent à déterminer, avec plus ou moins de réussite, la façon dont les politiques nationales peuvent le mieux contribuer à tirer le meilleur parti d'une présence étrangère dans l'économie locale. L'étude intitulée *L'investissement direct étranger au service du développement*, qui est essentiellement consacrée à cet aspect de la question, examine l'effet global de l'IDE sur la croissance macro-économique et d'autres facteurs propres à accroître le bien-être, ainsi que les mécanismes par lesquels ces avantages se manifestent.

La présente étude examine les moyens de tirer le maximum d'avantages de la présence de sociétés étrangères...

On connaît bien les avantages que l'on peut attendre des IDE dans les économies des pays en développement. Une large majorité d'études montrent que, avec des politiques adéquates dans les pays d'accueil, et un niveau minimum de développement, l'IDE a des retombées technologiques, contribue à la formation de capital humain, facilite l'intégration aux échanges internationaux, favorise la création d'un climat plus compétitif pour les entreprises et améliore le développement des entreprises. Tous ces facteurs contribuent à l'accélération de la croissance économique, instrument le plus puissant pour lutter contre la pauvreté dans les pays en développement. De plus, au-delà de ses avantages strictement économiques, l'IDE peut aider à améliorer les conditions environnementales et sociales dans le pays d'accueil, par exemple en transférant des technologies « plus propres » et en amenant les entreprises à avoir des politiques plus socialement responsables.

... et tient également compte des coûts éventuels en proposant des méthodes pour les réduire.

Le rapport ne traite pas uniquement des effets positifs de l'IDE pour le développement. Il examine également les effets négatifs potentiels, tant économiques que non économiques, pour les pays d'accueil. Si bon nombre de ces effets négatifs, appelés « coûts » dans ce rapport, sont vraisemblablement liés à des lacunes des politiques internes des pays d'accueil, des problèmes importants peuvent néanmoins survenir lorsque ces lacunes ne peuvent pas être facilement comblées. Les effets négatifs potentiels ne sont pas toujours bien documentés par les études existantes. Cependant, des données d'observation suggèrent que parmi ces effets figurent la dégradation de la balance des paiements du fait du rapatriement des bénéficiaires (bien que ceci soit souvent compensé par l'arrivée d'IDE), l'absence de relations positives avec les collectivités locales, les préjudices potentiels causés à l'environnement, notamment dans les industries extractives et les industries lourdes, les perturbations sociales entraînées par la commercialisation accélérée dans les pays en développement, et les effets exercés sur la concurrence au niveau des marchés nationaux. De plus, les autorités de certains pays d'accueil estiment que la dépendance grandissante à l'égard des entreprises dont les activités ont une dimension multinationale constitue une perte de souveraineté politique. A cela s'ajoute le fait que certains des avantages attendus peuvent ne pas se concrétiser si, par exemple, l'économie d'accueil dans son état actuel de développement économique est mal adaptée pour tirer profit des technologies ou du savoir-faire transférés par le biais d'IDE.

I. Évolution

L'IDE a atteint de nouveaux records en 1999 et 2000, avant de retomber...

Le volume des flux d'IDE n'a cessé d'afficher des records tout au long de la dernière décennie avant de se contracter en 2001. En 2000, les entrées mondiales totales d'IDE ont atteint 1 300 milliards de dollars US – soit quatre fois le niveau enregistré cinq ans plus tôt. Plus de 80 pour cent des bénéficiaires de ces apports, et plus de 90 pour cent de leurs initiateurs, étaient situés dans des « pays développés ». On trouvera au tableau 1 une ventilation des sorties d'IDE en provenance des pays de l'OCDE.

Tableau I. **Sorties d'IDE par région**

	En millions de dollars US				En pourcentage du total			
	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
MONDE	61 277	235 836	335 194	1 068 786	100	100	100	100
<i>dont :</i>								
Pays de l'OCDE	42 055	189 166	263 716	904 349	68.6	80.2	79.7	84.6
Pays non membres de l'OCDE	19 222	46 670	71 437	137 747	31.4	19.8	21.3	12.9
<i>dont :</i>								
Afrique	404	195	3 100	7 267	0.7	0.1	0.9	0.7
Asie*	2 171	12 650	25 106	29 494	3.5	5.4	7.5	2.8
Europe*	8	408	3 570	14 026	0.0	0.2	1.1	1.3
Amérique latine et Caraïbes*	9 101	18 948	23 632	68 374	14.9	8.0	7.1	6.4
Proche et Moyen-Orient	212	1 056	1 936	1 571	0.3	0.4	0.6	0.1
Non spécifiés	7 325	13 413	14 093	17 015	12.0	5.7	4.2	1.6

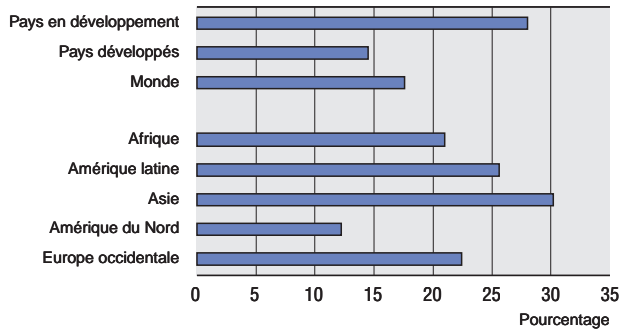
* Non compris les pays de l'OCDE.

Source : OCDE, *Statistiques d'investissement direct international*.

Le faible pourcentage d'IDE qui va aux pays en développement est très inégalement réparti, les deux tiers des apports totaux d'IDE des membres de l'OCDE aux pays non membres allant à l'Asie et à l'Amérique latine. A l'intérieur de chaque région, on observe une forte concentration sur un petit nombre de pays, par exemple la Chine et Singapour dans le cas de l'Asie. Malgré cela, l'IDE constitue un apport important pour beaucoup de pays en développement, atteignant, pour plusieurs d'entre eux – compte tenu de la dimension de l'économie locale – un niveau largement supérieur à celui observé dans les plus grands pays de l'OCDE (graphique 1). De plus, les apports d'IDE aux pays en développement sont actuellement très largement supérieurs aux apports d'aide publique au développement, ce qui souligne encore la nécessité de percevoir et d'encourager ces investissements en tant que facteur important du développement économique. La difficulté apparente du continent africain à attirer des IDE est rapidement examinée à l'encadré 1.

... et bien que les pays développés en aient été les principaux bénéficiaires, les pays en développement ont eux aussi reçu des apports économiquement significatifs...

Graphique 1. Encours des apports d'IDE, 2000
(en pourcentage du PIB)



Source : CNUCED.

**... principalement
sous forme
d'investissements
dans des projets
entièrement
nouveaux.**

Ces dernières années, un pourcentage de plus en plus important des apports d'IDE a correspondu à des fusions et acquisitions. Ceci reflète en partie une vague d'opérations transatlantiques de rachats et en partie les vastes programmes de privatisation mis en œuvre un peu partout dans le monde pendant les années 90. Dans les pays en développement cependant, le financement de projets entièrement nouveaux a été la voie privilégiée par les investisseurs directs, suivie par la participation de sociétés étrangères à des opérations de privatisation.

II. L'IDE et la croissance

Au-delà de son impulsion macro-économique initiale, l'IDE influence la croissance en améliorant la productivité totale des facteurs et, plus généralement, l'efficacité de l'utilisation des ressources dans l'économie bénéficiaire. Trois mécanismes interviennent à cet égard : les liens entre les flux d'IDE et le commerce extérieur, les retombées et autres externalités dont bénéficient les entreprises du pays d'accueil, et l'incidence directe sur les facteurs structurels de l'économie d'accueil.

Encadré 1. Entrées d'IDE en Afrique

En 2000, l'ensemble du continent africain (à l'exception de l'Afrique du Sud) a enregistré des entrées d'IDE estimées aux alentours de 8.2 milliards de dollars. A titre de comparaison, ceci équivaut au montant des entrées d'IDE en Finlande cette même année, et représente seulement 0.6 pour cent des flux mondiaux totaux d'IDE. Plusieurs études récentes ont cherché à expliquer cette apparente impuissance manifeste des pays africains à attirer des investisseurs étrangers.

Les principaux facteurs ayant suscité des IDE en Afrique ces dernières décennies paraissent avoir été l'existence de ressources naturelles dans les pays d'accueil (on en a l'illustration avec les investissements dans les industries pétrolières du Nigeria et de l'Angola) et, dans une moindre mesure, la taille de l'économie locale. La faiblesse des IDE dans la plupart des autres pays d'Afrique s'explique très probablement par les mêmes facteurs qui ont été responsables de la faiblesse générale de l'investissement privé rapporté au PIB dans l'ensemble du continent. Selon certaines études, la raison en serait que si les rendements bruts des investissements peuvent être très élevés en Afrique, le poids de la fiscalité et le risque significatif de pertes de capital (ainsi que la fiscalité élevée) neutralisent très largement cet avantage. S'agissant des facteurs de risque, les analystes se sont accordés à reconnaître qu'il en était trois qui étaient sans doute particulièrement pertinents : l'instabilité macro-économique, la perte d'actifs due au non-respect des contrats, et les destructions physiques résultant de conflits armés¹. Le deuxième de ceux-ci peut le plus décourager les investisseurs domiciliés à l'étranger dans la mesure où ils sont généralement exclus des réseaux informels qui se mettent place en l'absence d'un système judiciaire transparent.

Plusieurs autres facteurs susceptibles de freiner l'IDE ont été avancés dans des études récentes, notamment le manque apparent de viabilité des politiques nationales, la médiocre qualité des services publics et le régime fermé des échanges². Même lorsque les obstacles à l'IDE ne semblent pas insurmontables, les investisseurs peuvent néanmoins être fortement tentés de rester dans l'expectative. L'IDE (et notamment le financement de projets entièrement nouveaux) est pour une large part irréversible de sorte que là où les investisseurs ont le sentiment que les risques sont élevés, de très fortes incitations seront nécessaires pour les amener à entreprendre des IDE au lieu de retarder leur décision³. Ce problème est aggravé lorsqu'un déficit de démocratie, ou d'autres formes de légitimité politique, fait que le système de gouvernement peut être brutalement modifié. Enfin, l'absence d'efforts effectifs d'intégration des échanges au niveau régional a été identifié comme facteur⁴. Pour cette raison, les marchés nationaux sont restés modestes et ont augmenté à faible allure (dans certains cas, ils se sont même contractés).

Un petit nombre de pays ont cependant réussi à attirer des IDE, apparemment grâce à la qualité des conditions offertes localement aux entreprises. Il est apparu à la fin des années 90 que des pays comme le Mozambique, la Namibie, le Sénégal et le Mali offraient un climat relativement favorable à l'investissement⁵,

Encadré 1. **Entrées d'IDE en Afrique** (suite)

grâce semble-t-il, en premier lieu, aux efforts faits par les gouvernements pour encourager la libéralisation des échanges, au lancement de programmes de privatisation, à la modernisation des codes d'investissement et à l'adoption des accords internationaux relatifs à l'IDE, au développement d'un petit nombre de projets prioritaires ayant une large incidence économique, et, enfin, à la forte médiatisation des efforts ainsi engagés pour informer les investisseurs de ces améliorations.

1. E. Hernández-Catá (2002, « Raising Growth and Investment in Sub-Saharan Africa : What Can Be Done? », IMF Policy Discussion Paper, PDP/00/4.
2. Voir, par exemple, D. Dollar et W. Easterly (1998), « The Search for the Key : Aid, Investment and Policies in Africa », World Bank Working Paper.
3. L. Serván (1996), « Irreversibility, Uncertainty and Private Investment : Analytical Issues and Some Lessons for Africa », World Bank Working Paper.
4. N. Odenthal (2001), « FDI in Sub-Saharan Africa », Technical Paper n° 173, OECD Development Centre.
5. J. Morisset (2000), « Foreign Direct Investment in Africa : Policies Also Matter », World Bank Working Paper.

***On reconnaît
largement
l'existence d'une
incidence
« supplémentaire »
de l'IDE sur
la croissance :
son ampleur
est cependant moins
évidente...***

La plupart des études économétriques concluent que l'IDE contribue à la fois à la croissance de la productivité des facteurs et à celle des revenus dans les pays d'accueil, au-delà de l'incidence qu'aurait normalement un investissement local. Il est cependant plus difficile d'évaluer l'ampleur de cet effet, ne serait-ce que parce que les importants apports d'IDE dans les pays en développement s'accompagnent souvent de taux de croissance exceptionnellement élevés, dus à des facteurs extérieurs au processus. Il est difficile de savoir si, comme on le prétend parfois, les effets positifs de l'IDE sont tempérés par une « éviction » partielle de l'investissement local. Certains chercheurs ont conclu à une telle éviction, tandis que d'autres estiment que l'IDE pourrait en fait contribuer à accroître l'investissement local. Quoi qu'il en soit, même s'il existe un phénomène d'éviction, l'effet net de l'IDE reste généralement bénéfique, ne serait-ce que parce qu'il tend à libérer des ressources intérieures rares qui deviennent ainsi disponibles pour d'autres projets d'investissement.

Dans les économies les moins avancées, l'IDE semble avoir un effet un peu moindre sur la croissance, ce que l'on a imputé à l'existence d'« effets de seuil ». Il faut semble-t-il que les pays en développement aient atteint un certain niveau de développement en matière d'éducation, de technologie, d'infrastructures et de santé pour pouvoir tirer parti d'une présence étrangère sur leur marché. Les imperfections et le sous-développement des marchés financiers peuvent également empêcher un pays de recueillir tous les avantages de l'IDE. L'insuffisance de l'intermédiation financière pénalise beaucoup plus les entreprises locales que les entreprises multinationales. Dans certains cas, elle peut conduire à une pénurie de ressources financières qui les empêche d'exploiter les opportunités créées par la présence étrangère. L'IDE est un outil d'accroissement des encours de capitaux domestiques, qui permet d'éviter l'accroissement de l'endettement extérieur. De plus, la participation d'investisseurs étrangers à l'infrastructure physique et au fonctionnement du secteur financier (sous réserve qu'il existe des cadres réglementaires adéquats) peut contribuer à améliorer l'efficacité.

... en particulier dans les pays les moins avancés, où les faibles niveaux d'instruction et de connaissances technologiques et les lacunes des marchés financiers peuvent réduire les avantages potentiels de l'IDE.

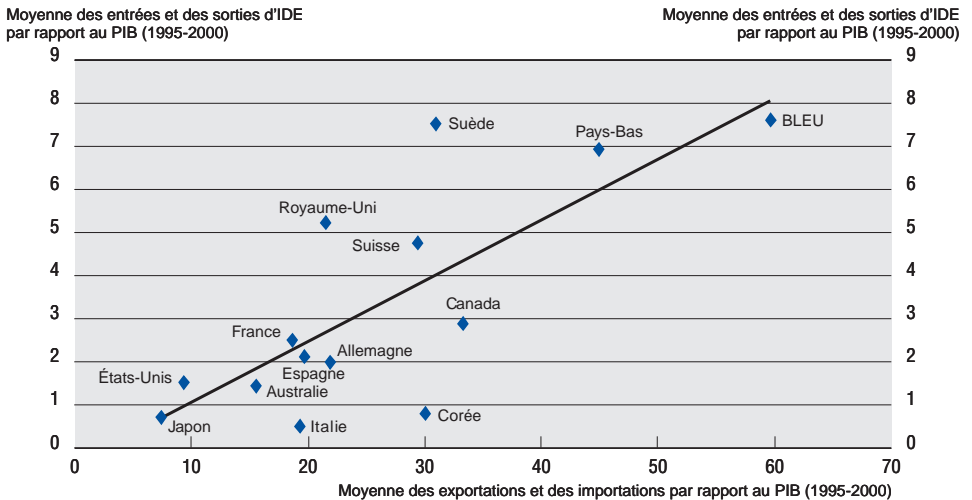
a) Commerce et investissement

Bien que les données économétriques concernant les effets de l'IDE sur le commerce extérieur du pays d'accueil diffèrent sensiblement selon les pays et les secteurs économiques, on s'accorde néanmoins de plus en plus à reconnaître la nécessité de ne pas limiter l'analyse de la relation IDE-commerce à l'impact direct de l'investissement sur les importations et les exportations. Le principal intérêt de l'IDE pour les pays en développement en matière d'échanges tient à sa contribution à long terme à l'intégration de l'économie d'accueil dans l'économie mondiale selon un processus faisant vraisemblablement intervenir une augmentation des importations ainsi que des exportations. En d'autres termes, on reconnaît de plus en plus que les échanges et l'investissement se renforcent mutuellement pour attirer des activités transfrontières. Néanmoins, les autorités des pays d'accueil doivent également prendre en compte l'incidence à court et moyen terme de l'IDE sur le commerce extérieur, notamment lorsque leur balance courante est soumise à des tensions, et ils doivent parfois se demander si certaines des transactions des entreprises à capital étranger avec leurs sociétés mères risquent de diminuer les réserves extérieures.

L'IDE va généralement de pair avec une intégration plus poussée des échanges internationaux, qui peut refléter une intégration verticale croissante ainsi que la mise en place de réseaux de distribution transnationaux.

A mesure que les pays se développent et se rapprochent du statut de pays industrialisés, les apports d'IDE contribuent à les intégrer plus étroitement à l'économie mondiale en générant et en développant des courants d'échanges avec l'étranger (la relation entre l'ouverture aux échanges et l'investissement est illustrée au graphique 2). Apparemment, plusieurs facteurs sont en jeu, notamment la mise en place et le renforcement de réseaux internationaux d'entreprises apparentées et l'importance grandissante des filiales étrangères dans les stratégies des entreprises multinationales en matière de distribution, de vente et de commercialisation. Dans les deux cas, une conclusion s'impose, à savoir que la capacité d'un pays en développement à attirer des IDE dépend dans une large mesure des facilités ultérieurement accordées à l'investisseur pour importer et exporter. Ceci implique à son tour que les pays d'accueil potentiels devraient considérer l'ouverture aux échanges internationaux comme un élément essentiel des stratégies qu'ils mettent en place pour

Graphique 2. L'ouverture à l'IDE et aux échanges



tirer parti de l'IDE, et qu'en limitant les importations en provenance des pays en développement, les pays d'origine réduisent en fait la capacité de ces pays à attirer des investissements directs étrangers. Les pays d'accueil pourraient envisager, pour attirer l'IDE, une stratégie visant à élargir la dimension du marché concerné par des mesures de libéralisation et d'intégration des échanges au niveau régional.

La capacité des pays d'accueil à utiliser l'IDE pour accroître leurs exportations à court et moyen terme dépend du contexte. Les exemples les plus manifestes de l'effet positif qu'exerce l'IDE sur les exportations sont ceux que l'on observe lorsque les apports d'investissements aident les pays d'accueil qui connaissent des difficultés financières à utiliser soit leur dotation en ressources (par exemple investissements étrangers dans l'extraction de minerais) soit leur situation géographique (par exemple les investissements dans certaines économies en transition). On accorde une place grandissante aux mesures visant spécifiquement à exploiter les avantages de l'IDE pour intégrer les économies d'accueil plus étroitement aux échanges internationaux, notamment par la création de zones de transformation des exportations. Dans nombre de cas, ces mesures ont contribué à accroître les importations ainsi que les exportations des pays en développement. Il n'est cependant pas certain que les avantages qui en découlent pour l'économie locale justifient le coût que représente l'existence des zones de transformation des exportations pour les deniers publics ou le risque de créer des conditions de concurrence imparfaites entre les entreprises locales et étrangères et de déclencher une surenchère internationale.

Certaines études récentes ne confirment pas l'hypothèse selon laquelle les pays les moins avancés pourraient utiliser les apports d'IDE comme substitut aux importations. Au contraire, l'IDE a tendance à avoir pour effet un accroissement des importations, qui, souvent, se réduisent graduellement au fur et à mesure que les entreprises locales acquièrent les capacités nécessaires pour pouvoir servir de sous-contractants aux entreprises multinationales ayant procédé à l'investissement.

La contribution de l'IDE au développement des capacités d'exportation dépend du contexte. Les zones de transformation des exportations peuvent permettre de renforcer l'intégration au commerce mondial, mais leur coût n'est pas négligeable

L'IDE n'a généralement pas été un instrument adéquat pour les stratégies de substitution aux importations.

b) Transferts de technologie

Pour la littérature économique, les transferts de technologies sont peut-être le principal mécanisme par lequel la présence de sociétés étrangères peut avoir des externalités positives dans l'économie d'accueil en développement. Les entreprises multinationales sont la principale source d'activités de recherche et de développement (R-D) dans le monde développé, et leur niveau de technologie est généralement plus élevé que celui des pays en développement, de sorte qu'elles sont en mesure de générer de très importantes retombées technologiques. Néanmoins, le rôle joué par les entreprises multinationales pour faciliter ces retombées varie selon le contexte et selon les secteurs.

Le transfert de technologie est un important aspect de la présence des entreprises multinationales, qui se manifeste en particulier par le biais de liaisons verticales...

Le transfert de technologies et leur diffusion s'opèrent par le biais de quatre mécanismes interdépendants : les liaisons verticales avec les fournisseurs ou les acquéreurs dans les pays d'accueil ; les liaisons horizontales avec des entreprises concurrentes ou complémentaires de la même branche ; les migrations de personnel qualifié ; et l'internationalisation de la R-D. L'existence de retombées positives est particulièrement manifeste dans le cas des liaisons verticales, en particulier des liaisons en amont avec les fournisseurs locaux dans les pays en développement. Les entreprises multinationales fournissent généralement une assistance technique, une formation et diverses informations pour améliorer la qualité des produits des fournisseurs. Bon nombre d'entreprises multinationales aident les fournisseurs locaux à acheter les matières premières et les biens intermédiaires et à moderniser ou améliorer les installations de production.

... tandis que l'importance des liaisons horizontales est encore contestée.

Il est difficile d'obtenir des données empiriques fiables sur les retombées horizontales parce que l'entrée d'une entreprise multinationale dans une économie en développement a, sur la structure du marché local, des effets que les chercheurs ont du mal à cerner. Les études relativement peu nombreuses consacrées à la dimension horizontale des retombées ont abouti à des résultats mitigés. L'une des raisons pourrait en être les efforts faits par les entreprises étrangères pour éviter la retombée de savoir-faire vers leurs concurrents immédiats. Selon certaines

données d'observation récentes, il semblerait que les retombées horizontales soient plus importantes entre les entreprises qui opèrent dans des branches n'ayant entre elles aucun lien, et que ces retombées ont généralement des effets à long terme.

La pertinence des technologies transférées est cependant déterminante. Pour qu'elles puissent générer des externalités, il faut qu'elles puissent s'appliquer à l'ensemble du secteur des entreprises du pays d'accueil, et pas seulement à l'entreprise qui en bénéficie au départ. Le niveau technologique des entreprises du pays d'accueil revêt une grande importance. Si l'on en croit les données disponibles, il faut, pour que l'IDE ait une incidence plus positive que l'investissement local sur la productivité, que l'« écart technologique » entre les entreprises locales et les investisseurs étrangers soit relativement limité. Lorsqu'il existe d'importantes différences, ou lorsque le niveau technologique absolu du pays d'accueil est faible, les entreprises locales ont peu de chances de pouvoir absorber les technologies étrangères transférées par l'intermédiaire des entreprises multinationales (par le biais desquelles les écarts technologiques pourront, naturellement, être réduits à long terme).

L'effet sur la croissance dépend de la « pertinence » des technologies étrangères et du niveau technologique de base du pays d'accueil.

c) Amélioration du capital humain

L'incidence majeure de l'IDE sur le capital humain dans les pays en développement paraît être indirecte, et résulter non pas tellement des efforts déployés par les entreprises multinationales que par les mesures prises par les gouvernements locaux pour attirer l'IDE en améliorant le capital humain local. A partir du moment où des individus sont employés par des filiales d'entreprises multinationales, leur capital humain peut être encore amélioré par une formation et un apprentissage sur le tas. Ces filiales peuvent aussi avoir une influence positive sur l'amélioration du capital humain dans les autres entreprises avec lesquelles elles nouent des liens, y compris leurs fournisseurs. A cela s'ajoutent d'autres effets lorsque la main-d'œuvre se déplace vers d'autres entreprises et lorsque certains salariés créent eux-mêmes leur entreprise. En conséquence, la question du développement du capital humain est intimement liée à d'autres questions plus larges touchant le développement.

Le capital humain est un élément indispensable des conditions que doit offrir un pays pour attirer efficacement l'investissement. En particulier, il faut que la population atteigne un certain niveau minimum d'instruction...

L'investissement dans l'enseignement général et les autres formes de capital humain est essentiel pour qu'un pays offre un climat favorable à l'IDE. Il est impératif que la population ait un certain niveau minimum d'instruction pour qu'un pays puisse à la fois attirer l'IDE et exploiter pleinement les retombées de la présence d'entreprises étrangères sur le plan du capital humain. Ce niveau minimum diffère selon les branches d'activité et selon d'autres caractéristiques du pays d'accueil ; l'enseignement n'est pas en soi une condition suffisante pour qu'un pays soit attrayant aux yeux des investisseurs directs étrangers. Lorsque persiste un important « écart de savoir » entre les investisseurs étrangers et le reste de l'économie d'accueil, on n'a guère de chances d'enregistrer de retombées significatives. Néanmoins, l'expérience montre que même les pays à faible capital humain peuvent ramener ces niveaux aux moyennes mondiales en l'espace d'une génération.

... et que les normes fondamentales concernant le marché du travail soient respectées.

Parmi les autres éléments importants figurent les normes de travail appliquées dans le pays d'accueil. En prenant des mesures contre la discrimination et les abus, les autorités améliorent les chances des salariés d'améliorer leur capital humain et leur donnent des raisons supplémentaires de faire un effort dans ce sens. De même, un marché du travail sur lequel les participants bénéficient d'une certaine sécurité et sont socialement reconnus a plus de chances d'avoir la flexibilité indispensable au succès des stratégies économiques fondées sur le capital humain. Il assure un environnement dans lequel les entreprises multinationales basées dans les pays de l'OCDE peuvent plus facilement opérer, en appliquant les normes de leur pays d'origine et en contribuant au développement du capital humain. L'adhésion des politiques nationales aux normes correspondantes de l'OIT est très importante à cet égard. Pour faire avancer cet objectif, il serait également souhaitable qu'un plus grand nombre de pays souscrivent à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, ce qui faciliterait l'acceptation des Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales.

Si l'on s'accorde généralement à reconnaître les avantages de la présence d'entreprises multinationales pour l'amélioration du capital humain, leur ampleur est moindre que celle de l'enseignement général (public). Les effets bénéfiques d'une formation assurée par le biais d'IDE peuvent compléter, mais non remplacer, une amélioration générale des niveaux de qualification. La présence d'entreprises multinationales peut cependant avoir un utile effet de démonstration, dans la mesure où la demande de main-d'œuvre qualifiée de ces entreprises permet aux autorités du pays d'accueil de savoir rapidement quelles sont les qualifications recherchées. Elles doivent alors répondre à cette demande en temps utile tout en assurant un enseignement général qui ne favorise pas implicitement des entreprises déterminées.

Il ressort de données économétriques et de données d'observation que malgré la persistance de très importants écarts selon les pays et les secteurs, les entreprises multinationales tendent à assurer plus de formation et d'autres formes d'amélioration du capital humain que les entreprises locales. Néanmoins, il est moins évident de trouver des données qui suggèrent que le capital humain ainsi créé a des retombées sur le reste de l'économie du pays d'accueil. On pourrait améliorer la situation à cet égard en prenant des mesures pour accroître la flexibilité du marché du travail et pour encourager l'esprit d'entreprise.

Le niveau du capital humain et ses retombées sont étroitement fonction des transferts de technologies. En particulier, les secteurs et les pays d'accueil technologiquement avancés ont plus de chances d'enregistrer des retombées au niveau du capital humain et, à l'inverse, les économies où le capital humain est élevé enregistrent plus facilement des retombées technologiques. Ceci permet de conclure que les efforts engagés pour exploiter les retombées sur les plans de la technologie et du capital humain peuvent gagner en efficacité si les autorités s'emploient simultanément à améliorer la technologie et élever le niveau d'instruction.

L'enseignement général dans le pays d'accueil reste essentiel.

Le renforcement du capital humain par l'intermédiaire des filiales étrangères peut utilement le compléter...

... dans la mesure notamment où les entreprises multinationales assurent dans la plupart des cas plus de formation que les entreprises locales.

Les résultats obtenus sur le double plan technologique et éducatif se renforcent mutuellement, ce qui justifierait que les autorités adoptent une approche coordonnée.

d) Concurrence

L'IDE et la présence d'entreprises multinationales peuvent avoir une forte influence sur la concurrence dans les pays d'accueil. La présence d'entreprises étrangères peut favoriser largement le développement économique en stimulant la concurrence au niveau local, ce qui peut se traduire au bout du compte par une amélioration de la productivité, une baisse des prix, et une affectation plus efficiente des ressources. Néanmoins, l'entrée d'entreprises multinationales tend aussi à renforcer la concentration sur les marchés des pays d'accueil, ce qui peut entraver la concurrence. Ce risque est aggravé si le pays d'accueil constitue un marché géographique distinct, si les obstacles à l'entrée sont élevés, si le pays d'accueil est de petite taille, si l'investisseur dispose d'une position de force sur les marchés internationaux ou si le cadre réglementaire du pays d'accueil en matière de concurrence est peu développé ou mal appliqué.

La concentration des marchés s'est renforcée du fait des fusions et acquisitions et des stratégies de coopération des entreprises...

La concentration des marchés s'est sensiblement renforcée partout dans le monde depuis le début des années 90 du fait de la vague de fusions et d'acquisitions qui a remodelé le paysage mondial des entreprises. Dans le même temps, la multiplication des alliances stratégiques a modifié les interactions entre des entités officiellement indépendantes. On considère généralement que les alliances limitent la concurrence directe tout en générant des gains d'efficience, mais on ne dispose guère d'éléments à l'appui de cette thèse. On a également assisté à une vague de privatisations qui a attiré de très importants investissements directs étrangers (principalement dans les pays en développement et dans les pays émergents), et ce facteur peut là encore avoir eu des effets importants sur la concurrence.

... principalement entre les pays en développement...

Il ressort d'études économétriques que l'effet de l'IDE sur la concentration des marchés des pays d'accueil est plus puissant dans les pays en développement que dans les économies plus matures. On pourrait craindre de ce fait que l'entrée d'entreprises multinationales dans des pays en développement constitue une atteinte au jeu de la concurrence. De plus, s'il est amplement prouvé que l'arrivée d'entreprises multinationales élève les niveaux de productivité des entreprises en place dans les

pays développés d'accueil, on ne peut guère en dire de même dans le cas des pays en développement. Lorsqu'il existe de telles retombées, leur ampleur et leur dispersion sont d'autant plus importantes que la concurrence est plus vive.

Néanmoins, l'incidence directe de la concentration sur la concurrence, à supposer qu'elle en ait une, semble varier selon les secteurs et les pays d'accueil. Il n'y a guère de secteurs dans lesquels la concentration mondiale a atteint des niveaux tels que l'on puisse véritablement craindre pour la concurrence, notamment si les marchés concernés ont une dimension mondiale. De plus, une forte concentration sur des marchés bien définis peut ne pas entraîner une baisse de concurrence si les obstacles à l'entrée et à la sortie sont faibles ou si les acquéreurs sont bien placés pour ne pas être affectés par une augmentation des prix.

S'il est économiquement souhaitable de permettre à des concurrents étrangers efficaces de remplacer des entreprises locales moins productives, il faut veiller à ce que des mesures soient prises pour préserver un degré suffisant de concurrence. Le meilleur moyen, pour ce faire, est probablement d'élargir le marché « considéré » en ouvrant plus largement l'économie du pays d'accueil au commerce international. En outre, il est souhaitable que la législation nationale et les organismes en place chargés de préserver la concurrence soient plus efficaces pour réduire le plus possible les effets anticoncurrentiels de la sortie du marché des entreprises en position de faiblesse. Lorsque l'on examine les fusions et lorsque l'on évalue les abus éventuels liés à l'exploitation d'une position dominante, il faudrait se préoccuper davantage de préserver la concurrence, et moins de protéger les concurrents. La politique moderne en matière de concurrence met l'accent sur l'efficacité et la protection des consommateurs ; toute autre approche risquerait de faire de la politique de la concurrence une simple politique industrielle dont les avantages à long terme pour les consommateurs ne seraient pas nécessairement évidents.

... mais n'est généralement pas telle qu'elle suscite des craintes immédiates pour la concurrence.

Parmi les stratégies destinées à éviter les pratiques anticoncurrentielles figurent l'ouverture au commerce extérieur et le durcissement des règles et des pratiques locales en matière de concurrence.

e) Développement des entreprises

L'IDE a la possibilité de dynamiser sensiblement le développement des entreprises dans les pays d'accueil. Au niveau de l'entreprise dans laquelle est opéré l'investissement étranger, on constate l'exploitation de synergies avec l'entreprise multinationale qui assure l'investissement, des efforts pour améliorer l'efficacité et réduire les coûts, et le développement d'activités nouvelles. De plus, on peut constater des gains d'efficacité dans des entreprises sans lien véritable avec l'entreprise directement concernée par des effets de démonstration et d'autres externalités analogues à celles observées au niveau de la technologie et du capital humain. Les données disponibles font apparaître une nette amélioration de l'efficacité économique dans les entreprises achetées par des entreprises multinationales, quoique à des degrés variables selon les pays et les secteurs. C'est dans les industries où il est possible de réaliser des économies d'échelle que les améliorations sont le plus évidentes. Dans ce cas particulier, l'absorption d'une entreprise individuelle dans une entité plus vaste se traduit généralement par d'importants gains d'efficacité.

Les prises de contrôle d'entreprises se traduisent généralement par des améliorations bénéfiques des modes de gouvernance et de gestion, permettant de trouver un équilibre entre les compétences étrangères et les compétences locales.

Les rachats d'entreprises par des capitaux étrangers entraînent des changements des modes de gestion et de gouvernance. En règle générale, les entreprises multinationales imposent leurs propres stratégies, leurs systèmes de notification internes et leurs principes en matière de communication de l'information aux entreprises qu'elles acquièrent (encore que l'on ait parfois assisté au processus inverse), et un certain nombre de cadres étrangers sont également détachés sur place. Dans la mesure où les pratiques de l'entreprise étrangère sont supérieures à celles des entreprises de pays d'accueil, il peut en résulter, certains auteurs l'ont constaté, une amélioration de l'efficacité. Néanmoins, pour autant que les compétences locales soient un actif pour les dirigeants de filiales, les entreprises multinationales doivent s'efforcer de combiner au mieux compétences locales et compétences étrangères en matière de gestion.

Un cas qui mérite d'être spécialement évoqué est celui de la participation étrangère à la privatisation d'entreprises publiques. Les expériences à cet égard, dont beaucoup concernent des économies en transition d'Europe de l'est et d'Europe centrale, ont été largement positives ; la participation d'entreprises multinationales aux opérations de privatisation a systématiquement amélioré l'efficacité des entreprises achetées. On a cependant parfois assisté à des controverses politiques dans la mesure où les gains d'efficacité allaient de pair avec d'importantes pertes d'emplois à court terme. De plus, la participation d'IDE à des opérations de privatisation au sein d'économies en transition tient peut-être en partie au fait que les investisseurs stratégiques locaux n'ont que rarement accès à des moyens de financement suffisants. Dans les rares cas où des investisseurs privés locaux ont pénétré des entreprises jusque-là publiques, on a pu constater d'importants gains d'efficacité.

La privatisation des services d'utilité publique est souvent particulièrement sensible, les entreprises de ces secteurs disposant souvent d'un pouvoir monopolistique, au moins à l'intérieur de certains segments de l'économie locale. La meilleure stratégie de privatisation consiste vraisemblablement à lier l'opération à l'ouverture des marchés à une plus grande concurrence. Mais lorsque l'entité concernée n'a pas été totalement restructurée avant sa privatisation, les autorités locales promettent souvent aux investisseurs étrangers, afin de les attirer, de les protéger contre la concurrence pendant une période déterminée. Dans ce cas particulier, l'existence d'un organe indépendant et puissant de réglementation locale est absolument nécessaire.

Globalement, le tableau qui se dégage de l'expérience récente concernant les effets de l'IDE sur la restructuration des entreprises pourrait être excessivement positif, parce que les investisseurs ont choisi leurs cibles parmi les entreprises les mieux à même de réaliser des gains d'efficacité. Néanmoins, du point de vue de l'action à mener, cela ne fait guère de différence aussi longtemps que les investisseurs étrangers sont mieux à même ou plus désireux que les

Les participations étrangères aux opérations de privatisation se sont révélées positives, même si les mesures prises pour accroître l'efficacité aient parfois été controversées sur le plan politique.

La privatisation des services d'utilité publique dans les pays en développement a parfois posé des problèmes au niveau de la protection de la concurrence.

Les autorités sont tentées d'utiliser l'IDE comme instrument dans leurs stratégies de développement et de restructuration des entreprises.

investisseurs privés d'améliorer l'efficacité ou d'exploiter de nouvelles opportunités. Les autorités qui souhaitent améliorer l'efficacité économique des entreprises locales sont tentées d'encourager l'IDE comme moyen de restructurer les entreprises.

III. L'IDE et les préoccupations sociales et environnementales

L'IDE peut se traduire par des avantages environnementaux et sociaux pour les économies d'accueil grâce à la diffusion des bonnes pratiques et des technologies utilisées par les entreprises multinationales et grâce à leurs retombées ultérieures sur les entreprises locales. On ne peut cependant écarter le risque que les entreprises à capitaux étrangers utilisent l'IDE pour « exporter » des productions qui ne sont plus approuvées dans leur pays d'origine. Dans ce cas, et notamment lorsque les autorités du pays d'accueil sont très désireuses d'attirer des IDE, les normes réglementaires risqueraient d'être abaissées ou gelées. En fait, on ne dispose guère d'éléments économétriques pour étayer cette thèse.

Bien que les autorités du pays d'accueil aient une large part de responsabilité, l'IDE peut avoir de puissants effets bénéfiques pour l'environnement...

L'incidence environnementale directe de l'IDE est généralement positive, du moins lorsque les politiques du pays d'accueil dans ce domaine sont adéquates. Il existe cependant des exemples du contraire, notamment dans des branches et des secteurs déterminés. En particulier, pour recueillir pleinement les retombées environnementales des IDE, il faut que les capacités locales soient adéquates, en ce qui concerne les pratiques environnementales et les capacités technologiques plus générales des entreprises du pays d'accueil.

... dans la mesure où les entreprises multinationales possèdent généralement des technologies « plus propres » et plus modernes.

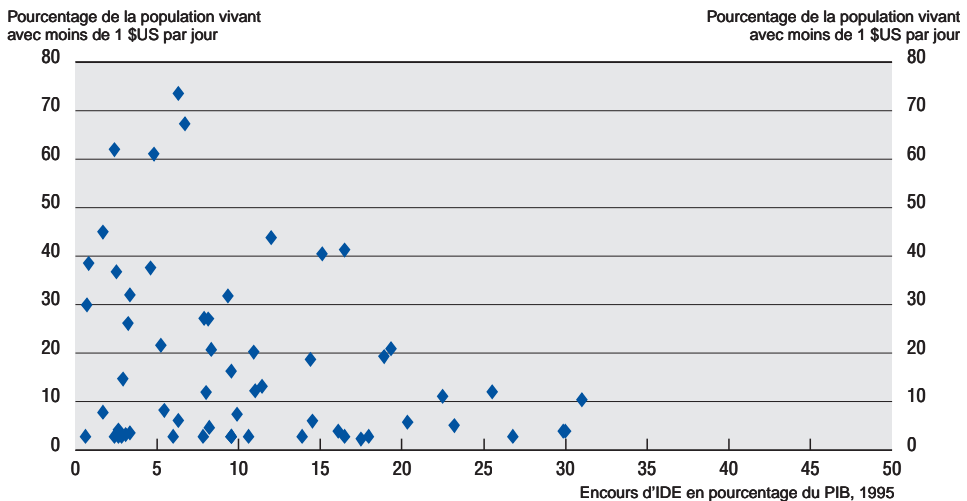
Les technologies qui sont transférées dans les pays en développement en liaison avec les investissements directs étrangers sont généralement plus modernes, et « plus propres » du point de vue environnemental, que celles qui sont localement disponibles. De plus, on a constaté des externalités positives là où la reproduction par les entreprises locales des technologies utilisées par les entreprises multinationales, la rotation de la main-d'œuvre et les contraintes liées aux circuits de l'offre entraînent des améliorations plus générales de l'environnement dans l'économie

d'accueil. Néanmoins, dans certains cas, les entreprises multinationales ont déplacé des installations jugées inadéquates du point de vue de l'environnement de leur pays d'origine vers leurs filiales implantées dans les pays en développement. L'utilisation de ces technologies de moindre qualité ne va généralement pas dans l'intérêt de l'entreprise ; ceci démontre bien le type de risque environnemental associé à l'IDE.

Les études économétriques n'ont guère apporté d'éléments à l'appui de la thèse selon laquelle les efforts faits par les autorités pour attirer l'IDE pourraient entraîner la création de « refuges pour les pollueurs » ou de nivellement par le bas (voir aussi le graphique 3). Néanmoins, le risque de « gel de la réglementation » est plus difficile à réfuter faute de contre-épreuve. Apparemment, le coût du respect des normes environnementales est si limité (et le coût pour la réputation d'une entreprise de paraître vouloir les tourner est si élevé) que la plupart des entreprises

Il ne semble guère que les entreprises multinationales aient incité les pays d'accueil à assouplir leurs normes environnementales.

Graphique 3. **Pauvreté et encours d'IDE (dans 60 pays en développement)**



Source : Indicateurs du développement dans la viande.

multinationales investissent dans les pays en développement indépendamment des réglementations de ces pays en matière d'environnement. Les données réunies à l'appui de cette thèse dépendent, semble-t-il, du niveau de développement et du degré de protection de l'environnement dans les autres pays où opèrent les entreprises multinationales.

L'IDE peut aider à répondre aux préoccupations sociales en contribuant à la lutte contre la pauvreté...

On ne dispose guère de données économétriques sur les conséquences sociales de l'IDE. Globalement cependant, il semble bien que l'investissement étranger puisse aider à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions sociales. Les effets généraux de l'IDE sur la croissance sont déterminants. Il ressort de diverses études que l'augmentation des revenus dans les pays en développement bénéficie en général aux groupes les plus pauvres de la population. Les effets bénéfiques de l'IDE du point de vue de la lutte contre la pauvreté sont potentiellement plus importants lorsque l'IDE sert à développer des industries à forte intensité de main-d'œuvre – et lorsque les entreprises multinationales respectent strictement la législation nationale du travail et les normes de travail internationalement acceptées.

... dans la mesure notamment où la plupart des entreprises multinationales sont désireuses de promouvoir la cohésion sociale et les normes de travail. On a cependant constaté quelques cas opposés dans des pays et des secteurs spécifiques.

Il ne semble guère que la présence de sociétés étrangères dans les pays en développement entraîne une dégradation générale des valeurs sociales fondamentales, telles que les normes de travail. Bien au contraire, les études économétriques ont fait apparaître une relation positive entre l'IDE et les droits des travailleurs. Un droit du travail laxiste peut même dans certains cas freiner l'IDE, les investisseurs craignant de compromettre leur réputation ailleurs dans le monde et redoutant des désordres sociaux dans le pays d'accueil. Des problèmes peuvent cependant se poser dans des contextes particuliers. Ainsi, le rôle non négligeable que jouent les zones de transformation des exportations dans un certain nombre de pays en développement pourrait, selon certains, susciter des inquiétudes quant au respect des valeurs sociales fondamentales.

IV. Conclusion : avantages et coûts

La principale conclusion que l'on peut tirer de l'étude pour la conduite de l'action gouvernementale est que les avantages économiques de

l'IDE sont indéniables, mais qu'ils ne sont pas automatiques. Pour tirer le maximum de profits de la présence d'entreprises étrangères, il est essentiel que les entreprises disposent de conditions propices, qui encouragent l'investissement local aussi bien que l'investissement étranger, qui incitent à l'innovation et à l'amélioration des qualifications, et qui contribuent à un climat compétitif.

Les avantages nets de l'IDE ne sont pas automatiques, et leur ampleur diffère en fonction du pays d'accueil et du contexte. Parmi les facteurs qui empêchent l'IDE de porter pleinement ses fruits dans certains pays en développement figurent le niveau général d'instruction et de santé, le niveau technologique des entreprises locales, le manque d'ouverture aux échanges, la faiblesse de la concurrence et l'inadéquation des cadres réglementaires. A l'inverse, un pays en développement dont le niveau technologique, le niveau d'instruction et les infrastructures sont relativement satisfaisants est mieux à même, toutes choses égales d'ailleurs, de tirer profit d'une présence extérieure sur ses marchés.

Néanmoins, même les pays qui, du fait de leur niveau de développement économique, ne peuvent bénéficier d'externalités positives du fait de la présence étrangère peuvent tirer parti des entrées d'IDE grâce à l'accès limité qui leur est ainsi donné aux moyens de financement internationaux. En atténuant les contraintes financières, l'IDE permet aux pays d'accueil d'atteindre les taux de croissance plus élevés qui résultent généralement d'une accélération de la formation brute de capital fixe. L'effet économique final de l'IDE sur les pays qui n'ont guère d'autres possibilités de faire appel à des moyens de financement dépend essentiellement des politiques mises en œuvre par les autorités des pays d'accueil. La composition sectorielle de l'économie locale peut également jouer un rôle. Si les secteurs de services de bon nombre de pays en développement sont sous-développés et ne sont donc pas en mesure d'attirer d'importants apports d'IDE, les industries extractives des pays qui disposent d'abondantes ressources naturelles et les industries manufacturières des pays dotés d'un niveau adéquat de capital humain peuvent connaître une croissance positive avec l'aide d'investisseurs étrangers.

L'ampleur des avantages procurés par l'IDE dépend des efforts faits par les pays d'accueil pour mettre en place les cadres adéquats...

... mais même les pays qui obtiennent de moins bons résultats peuvent bénéficier de l'IDE, notamment en l'utilisant pour compléter leurs rares ressources financières.

Les changements économiques induits par l'IDE peuvent avoir certains effets négatifs sur la distribution du revenu et l'emploi dans le pays d'accueil. Ces deux types de problèmes devraient être temporaires mais ils peuvent persister et s'aggraver en l'absence de réactions adéquates des autorités.

L'IDE tend à catalyser les forces et les faiblesses sous-jacentes du pays d'accueil, mettant par là même en lumière les avantages dont il dispose mais aussi les problèmes qui sont les siens.

Outre les inconvénients potentiels déjà évoqués des apports d'IDE, certains problèmes d'ordre micro-économique peuvent apparaître. Ainsi, alors que l'incidence globale de l'IDE sur le développement et la productivité des entreprises est presque toujours positive, elle s'accompagne généralement aussi de modifications de la distribution des revenus et rend nécessaire une restructuration industrielle dans le pays d'accueil. Ces modifications entraînent des coûts d'ajustement et se heurtent à la résistance de groupes sociaux qui ne pensent pas pouvoir en bénéficier. Les rigidités structurelles du pays d'accueil aggravent ces coûts, ne serait-ce que parce que les marchés du travail sont trop lents à offrir de nouvelles opportunités aux individus touchés par les restructurations. Globalement, les coûts sont d'autant mieux atténués que des efforts sont faits en vue de renforcer la flexibilité en même temps que la stabilité macro-économique et la mise en place de cadres juridiques et réglementaires adéquats. Si la responsabilité de ces efforts incombe aux autorités du pays hôte, les pays d'origine, les entreprises multinationales et les enceintes internationales peuvent y contribuer de manière importante.

Lorsque, au plan interne, les cadres juridiques compétitifs et environnementaux présentent des lacunes ou sont mal respectés, la présence d'entreprises étrangères financièrement fortes peut ne pas suffire à favoriser le développement économique – encore qu'il existe des exemples (notamment dans le secteur financier) où l'entrée d'entreprises multinationales basées dans les pays membres de l'OCDE a contribué à un relèvement des normes industrielles. Là où les structures économiques et juridiques créent un environnement sain pour les entreprises, l'arrivée de concurrents étrangers puissants tend à stimuler les entreprises du pays d'accueil, que ce soit par le biais de la concurrence, de liaisons verticales ou d'effets de démonstration. On peut dire de l'IDE qu'il catalyse les forces et les faiblesses sous-jacentes du cadre dans lequel opèrent les industries des pays d'accueil, éventuellement en aggravant les problèmes dans les « zones de non-gouvernance », tout en renforçant les avantages des pays où le climat offert aux entreprises est plus sain et où la gouvernance est mieux

respectée. Ceci renforce la nécessité déjà évoquée pour les pays d'accueil (comme pour les pays d'origine) de chercher à améliorer les cadres réglementaires et juridiques et tout autre élément susceptible de renforcer les capacités du secteur des entreprises.

Enfin, l'IDE – de même que l'aide publique au développement – ne peut être considéré comme le principal remède aux problèmes de développement des pays pauvres. Les encours d'IDE représentant en moyenne 15 % de formation brute de capital dans les pays en développement, l'investissement étranger vient utilement compléter le capital fixe d'origine locale et ne constitue pas une source essentielle de financement. Les pays incapables de lever localement des capitaux à investir n'ont guère de chances de bénéficier d'IDE. De même, alors que l'IDE peut sensiblement contribuer à la formation de capital humain, au transfert des technologies de pointe, à la restructuration des entreprises et à l'intensification de la concurrence, c'est aux autorités des pays d'accueil qu'il incombe de faire l'effort essentiel d'élever les niveaux d'instruction, d'investir dans les infrastructures et d'améliorer la situation du secteur des entreprises locales. Les filiales locales des entreprises multinationales sont en mesure de compléter ces efforts, et les organismes étrangers ou internationaux peuvent apporter leur concours, par exemple par des mesures de renforcement des capacités. Les effets positifs de l'IDE n'en sont pas moins tributaires de l'adoption en temps utile de mesures adéquates par les autorités nationales compétentes.

En règle générale, les pays ne devraient pas fonder leurs stratégies de développement sur l'IDE et ses avantages. Les entrées d'IDE devraient être considérées comme un précieux complément des efforts locaux et non comme un élément déterminant de la croissance.

V. Recommandations d'action

Les politiques mises en œuvre sont déterminantes pour que l'IDE porte pleinement ses fruits. Les investisseurs étrangers sont influencés par trois grands groupes de considérations : la rentabilité attendue des projets individuels ; la facilité avec laquelle les opérations de leurs filiales dans un pays donné peuvent s'intégrer aux stratégies globales de l'investisseur ; et la qualité d'ensemble des conditions offertes par le pays d'accueil. Certains paramètres importants susceptibles de limiter la rentabilité attendue (par exemple la dimension du marché local ou sa situation géographique) échappent pour une large part à l'influence des

autorités. De plus, dans beaucoup de cas, la rentabilité d'un projet d'investissement donné peut être au moins aussi importante dans les pays en développement que partout ailleurs. A l'inverse, les économies développées sont manifestement mieux placées pour ce qui est des deuxième et troisième groupes de considérations mentionnés ci-dessus, ce qui devrait inciter les économies moins avancées à prendre des mesures de rattrapage. Les infrastructures du pays d'accueil, son intégration dans le système commercial mondial et l'existence de compétences nationales adéquates sont autant de facteurs prioritaires.

a) Les problèmes qui se posent aux autorités des pays d'accueil

Les mesures mises en œuvre pour attirer l'IDE et les mesures axées sur le développement des entreprises locales sont largement équivalentes.

Les mesures mises en œuvre par le pays d'accueil pour attirer l'IDE et bénéficier de la présence d'entreprises étrangères sont largement équivalentes aux mesures visant à mobiliser les ressources intérieures à des fins d'investissement productif. Comme le souligne la Déclaration de Monterrey, les ressources locales sont dans la plupart des cas le fondement d'un développement autonome. Un climat propice à l'activité des entreprises est absolument essentiel non seulement pour mobiliser les ressources intérieures mais aussi pour attirer et utiliser efficacement les investissements internationaux.

Elles entrent dans trois catégories, à savoir...

Ainsi qu'il ressort de l'expérience des membres de l'OCDE et d'autres pays, les mesures auxquelles peuvent recourir les autorités des pays d'accueil sont de trois ordres : amélioration du contexte macro-économique et institutionnel général ; création d'un cadre réglementaire propice aux entrées d'IDE ; et amélioration des infrastructures, de la technologie et des compétences humaines pour les porter à un niveau tel que l'on puisse pleinement exploiter les avantages potentiels de la présence d'entreprises étrangères.

... la stabilité macro-économique et la qualité de l'intermédiation financière,

La première de ces actions part du principe que chacun des aspects des pratiques économiques et administratives des pays d'accueil affecte le climat de l'investissement. L'objectif global des décideurs doit donc être d'assurer le maximum de stabilité macro-économique et de prévisibilité institutionnelle. Plus précisément (et bien que le corps

du rapport n'ait pas traité des conditions macro-économiques et financières propices à l'investissement), les recommandations suivantes bénéficient d'un large soutien :

- Mettre en œuvre des politiques macro-économiques saines axées sur une croissance économique forte et durable, l'emploi, la stabilité des prix, et des comptes extérieurs viables.
- Encourager la discipline budgétaire à moyen terme, des systèmes fiscaux efficaces et socialement équitables, et une gestion prudente de la dette du secteur public.
- Renforcer les systèmes financiers internes, de manière que des ressources financières locales puissent compléter l'investissement étranger. Priorité doit être donnée au développement de marchés de capitaux et d'instruments financiers propres à encourager l'épargne et à assurer une répartition efficace du crédit. On contribuera ainsi à atténuer les contraintes de financement en général tout en permettant le développement d'entreprises locales pour tirer parti des opportunités offertes par les activités des entreprises étrangères. Ceci impliquera la mise en œuvre progressive de normes financières convenues au niveau multilatéral.

Les conditions générales favorables à l'IDE sont généralement identiques à celles qu'exige la création d'un climat dynamique et concurrentiel à l'intention des entreprises locales. La règle de droit, les principes de transparence (tant en ce qui concerne l'action réglementaire du pays d'accueil que les pratiques du secteur des entreprises) et de non-discrimination contribuent à attirer les entreprises étrangères et à mettre à profit leur présence dans l'économie locale. L'IDE n'a guère de chances d'entrer dans un pays si les investisseurs n'ont pas une connaissance raisonnable de l'environnement dans lequel ils opéreront. De plus, l'absence de transparence peut ouvrir la voie à des pratiques illicites et autres pratiques contraires à l'éthique, qui affaiblissent généralement les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises dans le pays d'accueil (encadré 2).

*... un environnement
encore plus
favorable
à l'investissement,*

Encadré 2. **Transparence dans le pays d'accueil**

Parmi les éléments que doit comporter un environnement favorable à l'investissement et qui peuvent être influencés par l'action des pouvoirs publics, la transparence est vraisemblablement le plus important. Il ressort d'études de cas que les entreprises peuvent par exemple souhaiter investir dans des pays où les cadres juridique et réglementaire ne sont pas considérés par ailleurs comme « favorables aux investisseurs », à condition de pouvoir obtenir des précisions raisonnables sur les conditions dans lesquelles elles pourront opérer. A l'inverse, il existe semble-t-il certains seuils de transparence en dessous desquels les conditions d'exploitation des entreprises deviennent si opaques que pratiquement aucun investisseur ne souhaite entrer sur le marché, quelles que soient les incitations qui puissent leur être offertes. Un autre facteur important lié à la transparence est le degré de cohésion sociale et de stabilité du pays d'accueil. L'absence de cohésion et de stabilité renforce sensiblement les risques perçus par les investisseurs et peut faire craindre aux entreprises étrangères de voir leur réputation éventuellement compromise.

Le besoin de transparence concerne à la fois les mesures prises par les autorités et les conditions plus générales dans lesquelles travaillent les entreprises dans le pays d'accueil. Étant donné l'irréversibilité relative de l'IDE, les incertitudes concernant l'action législative et l'application des règles constituent des obstacles majeurs, qui se traduisent par des primes de risque et des craintes de traitement discriminatoire. L'absence de transparence des conditions dans lesquelles opèrent les entreprises dans le pays d'accueil alourdit les coûts de l'information, détourne des énergies vers des activités de recherche de rente et peut conduire à des activités totalement illégales comme la corruption. Si les entreprises du pays d'accueil souffrent de cette situation, il est probable que les investisseurs extérieurs, qui ne sont pas au courant des informations localement disponibles, sont encore plus fortement découragés.

Même s'il n'est pas négligeable, le coût qu'implique pour les autorités et les entreprises des pays d'accueil la réalisation d'un niveau élevé de transparence doit être mis en balance avec le coût considérable, tant pour les investisseurs domestiques qu'étrangers, qu'entraîne le maintien d'un climat national opaque. Les institutions du pays d'origine et les organisations internationales peuvent aider les autorités du pays d'accueil par des mesures de renforcement des capacités.

L'IDE contribue souvent à améliorer la transparence de l'environnement. Dans certains cas, la présence d'entreprises étrangères encourage les gouvernements à adopter des pratiques plus claires, renforce la transparence des entreprises et contribue à la lutte contre la corruption. Plus généralement, en incitant les entreprises multinationales à respecter des normes convenues telles que la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, la Déclaration relative à l'investissement international et les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, les autorités des pays d'origine peuvent contribuer à élever les normes de responsabilité sociale des entreprises dans les pays d'accueil.

De ce point de vue, les autorités du pays d'accueil devraient prendre les mesures suivantes :

- Renforcer leurs efforts pour faire respecter le droit et les règles de bonne gouvernance, notamment en luttant plus activement contre la corruption et en améliorant les cadres politique et réglementaire (par exemple en ce qui concerne la concurrence, la divulgation des informations financières et la protection de la propriété intellectuelle) pour encourager des entreprises dynamiques, fonctionnant de manière rationnelle. De telles mesures contribueront à améliorer le climat de l'IDE grâce à leurs effets sur la transparence. En mettant au grand jour une plus large part de l'économie informelle, elles auront aussi d'importants effets secondaires sur l'aptitude des pays à attirer des investissements.
- Œuvrer en vue d'ouvrir plus largement l'économie locale au commerce extérieur, pour que les entreprises locales puissent participer pleinement à l'économie mondiale. Les mesures dans ce sens devraient être associées à des efforts visant à intensifier la concurrence dans le secteur des entreprises. Une approche conjointe permettrait une plus grande ouverture des entreprises locales et internationales parallèlement à l'établissement de sauvegardes contre les effets négatifs d'une concentration grandissante. De plus, grâce à l'élimination des obstacles mondiaux et régionaux aux échanges, les pays participants offrent plus d'attrait pour l'IDE, grâce à l'expansion concomitante du marché « considéré ».
- Inscrire le principe de non-discrimination dans la législation nationale et mettre en œuvre des procédures pour le faire respecter à tous les niveaux de gouvernement et d'administration publique. Un outil efficace à cet égard est la Déclaration OCDE sur l'investissement international, qui a mis en place l'importance fondamentale de ce principe en 1976. Étant donné l'importance de la concurrence pour les allocations de ressources et un développement économique durable, il apparaît essentiel que les investisseurs étrangers puissent entrer en concurrence

sans parti pris du gouvernement, et que les entreprises en place ne soient pas excessivement défavorisées par rapport aux entreprises étrangères.

*... et une
amélioration des
infrastructures
pertinentes.*

Pour tirer le maximum de profits d'une présence étrangère dans l'économie nationale, il faut que les compétences, les technologies et les infrastructures locales soient suffisamment bien développées pour que les ressortissants nationaux puissent pleinement exploiter les retombées générées par les entreprises à capitaux étrangers. Les autorités des pays d'accueil devraient donc – en tenant dûment compte des coûts que cela implique par rapport aux avantages attendus, et de l'état de développement de l'économie locale – prendre des mesures ayant pour effet :

- D'instaurer et d'améliorer la qualité des infrastructures physiques et technologiques pertinentes. La présence de telles infrastructures est essentielle pour attirer les entreprises multinationales, pour permettre aux entreprises nationales d'intégrer les retombées technologiques générées par les entreprises à capitaux étrangers dans le cadre de leur processus de production, et pour favoriser leur diffusion dans l'économie d'accueil. Ces efforts pourraient être facilités si l'on autorisait des investissements étrangers dans les secteurs des infrastructures et si l'on multipliait les effets de ces investissements grâce à l'APD.
- Étant donné l'importance pour le développement d'une éducation de base et étendue, d'élever le niveau d'instruction de base de la population active locale. L'acquisition de qualifications spécialisées devrait compléter les compétences existantes dans l'économie d'accueil au lieu de viser à répondre aux besoins à court terme ou aux besoins spécifiques de telle ou telle entreprise à capitaux étrangers. Une main d'œuvre en bonne santé est également nécessaire, ce qui nécessite des infrastructures sanitaires de base (par exemple, de l'eau propre).
- D'appliquer les efforts internationalement convenus visant à lutter contre le travail des enfants, supprimer la discrimination sur le lieu de travail et lever les obstacles aux négociations collectives sont

importants par eux-mêmes, mais ils contribuent également à améliorer les qualifications et renforcer la motivation de la population active et facilitent les liens avec les entreprises multinationales qui appliquent des normes plus élevées. De plus, un cadre environnemental et social relativement sain devient de plus en plus important pour les pays qui souhaitent attirer des investissements internationaux d'entreprises appliquant des normes élevées.

- D'examiner attentivement les effets des obligations de résultat imposées aux investisseurs étrangers. Plutôt que de les justifier comme un contrepois nécessaire aux généreuses incitations à l'IDE, les pays pourraient envisager de reconsidérer ces programmes d'incitations. De plus, il devrait être reconnu que ces obligations de résultat peuvent aller à l'encontre des efforts entrepris pour attirer des IDE de qualité.

b) Les problèmes qui se posent aux autorités des pays d'origine

Si c'est aux autorités des pays d'accueil qu'il incombe essentiellement de procéder à des ajustements de leur action afin de tirer parti des avantages de l'IDE pour le développement, les pays d'origine des entreprises multinationales – et le monde développé en général – devraient examiner la façon dont leurs politiques nationales affectent les pays en développement. Ainsi, les avantages procurés par l'IDE du fait d'une meilleure intégration au commerce international et de la diffusion de la technologie, dépendent largement des politiques suivies par les pays développés.

La poursuite de la libéralisation des échanges contribuerait sensiblement au développement économique mondial, avec des retombées positives aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement. S'agissant de l'IDE, les politiques commerciales des pays développés (d'origine) prennent une dimension nouvelle, dans la mesure où une large partie de l'IDE est fonction des échanges qui en résulteront entre entreprises apparentées. Les obstacles aux échanges et les subventions

Les autorités des pays d'origine peuvent soutenir les efforts des pays d'accueil, par exemple...

... en libéralisant le régime de leur commerce extérieur,

visant à limiter les importations dans les pays développés ont actuellement des coûts pour les pays en développement (coûts dont l'ampleur est vraisemblablement supérieure aux apports d'aide). Les autorités des pays développés pourraient aider les pays en développement à attirer des investissements étrangers en s'employant à réduire et finalement éliminer ces obstacles et subventions.

*... en encourageant
les transferts
de technologies
vers les pays
en développement,*

Les gouvernements des pays d'origine doivent évaluer les effets que leurs politiques en matière de technologie peuvent avoir sur le transfert de technologies vers les économies d'accueil. Les autorités pourraient ainsi encourager les entreprises multinationales à prendre en considération les besoins technologiques des pays d'accueil. Les Lignes directrices de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, que les pays signataires se sont engagés à promouvoir, stipulent que les entreprises doivent adopter des pratiques « permettant d'assurer le transfert et la diffusion rapide des technologies et du savoir-faire, en tenant dûment compte de la protection des droits de propriété intellectuelle »*. Le rôle que doivent jouer les gouvernements des pays d'origine à l'égard des pays les moins développés est souligné par l'article 66(2) de l'Accord sur les ADPIC, qui dispose que :

« Les pays développés Membres offriront des incitations aux entreprises et institutions sur leur territoire afin de promouvoir et d'encourager le transfert de technologies vers les pays les moins avancés Membres pour leur permettre de se doter d'une base technologique solide et viable ».

*... en examinant
les politiques
qu'ils mettent en
œuvre pour attirer
les IDE,*

Tout en reconnaissant que les pays développés et les pays en développement ne se disputent généralement pas les mêmes projets d'investissement, les pays développés devraient rester attentifs à l'incidence potentielle des mesures qu'ils prennent, notamment des subventions aux entrées d'investissements directs, sur la capacité des pays en développement à attirer des IDE.

* Déclaration de l'OCDE et Décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales, annexe I, section VIII.2.

Un autre domaine d'action concerne l'amélioration des synergies entre les flux d'IDE et l'APD. Si, dans certains pays les moins avancés, l'APD a été le seul moyen de compenser l'insuffisance de l'IDE, il semble bien qu'une aide au développement soigneusement ciblée puisse aider à renforcer les apports d'IDE et à créer un cercle vertueux fondé sur une augmentation de l'épargne et de l'investissement. L'APD peut être utilisée pour étayer ou développer des institutions et des politiques dans les pays en développement. Ceci aide à créer un environnement favorable à l'épargne intérieure, ainsi qu'à l'investissement intérieur et étranger et à la croissance. Certains pays donateurs et bénéficiaires travaillent déjà dans ces directions. Les crédits d'APD peuvent servir à financer les actions menées dans les domaines que les investisseurs jugent importants pour leurs décisions d'investissement, notamment en aidant les pays d'accueil à mettre en œuvre certaines des mesures évoquées dans la section précédente. Les efforts visant à améliorer les infrastructures physiques, le capital humain et la santé dans les pays en développement vont tous dans cette direction. De plus, par le biais de ses effets sur la cohésion sociale, l'APD peut faire des pays en développement des lieux d'implantation plus attrayants pour l'IDE.

... et en exploitant les synergies entre l'IDE et l'aide publique au développement.

c) Le rôle des entreprises multinationales

Le secteur privé (notamment les investisseurs étrangers) joue un rôle déterminant dans la croissance économique et contribue à la réalisation des objectifs de développement durable. En conséquence, la façon dont se comportent et sont régies les entreprises privées est importante pour accroître au maximum les avantages de l'IDE pour le développement économique. Les pays de l'OCDE ont lancé plusieurs initiatives pour encourager un comportement responsable des entreprises. Parmi ces initiatives figurent les Lignes directrices de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Les entreprises multinationales ont elles aussi des responsabilités...

... comme le stipulent par exemple les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales...

Parmi les dispositions concernant le traitement national et les autres éléments de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, recommandés par 36 gouvernements Membres et non membres de l'OCDE aux entreprises multinationales opérant dans et à partir de leurs pays, énumèrent un certain nombre de principes dont le respect est volontaire et de normes pour une conduite responsable des entreprises. Ces recommandations peuvent être considérées comme une première approche du Programme d'action pour le développement auquel la communauté internationale doit désormais s'attaquer dans des domaines comme les transferts de technologie, les pratiques de gestion du capital humain, la transparence et la concurrence. De plus, les entreprises devraient s'abstenir de rechercher des exemptions de normes nationales concernant l'environnement, le travail ou la santé.

... et les codes de conduite élaborés par les entreprises elles-mêmes.

Les entreprises multinationales ont cherché à répondre aux préoccupations par la formulation de déclarations ou de codes de conduite qui font état de leur attachement à l'éthique et au respect des réglementations par les entreprises. Les systèmes de gestion ont été conçus pour favoriser le respect de ces engagements, et un certain nombre de systèmes de gestion normalisés ont vu le jour. Les Principes directeurs peuvent être utilisés par les gouvernements, les associations industrielles et les autres parties prenantes pour soutenir ces initiatives et amener un plus grand nombre d'entreprises à rechercher les meilleures pratiques du point de vue du développement.

d) L'importance de la coopération internationale

La coopération internationale reste essentielle...

La coopération internationale, que ce soit sous les auspices d'organisations internationales ou sur un plan bilatéral, peut aider et renforcer les efforts des pays d'accueil, des pays d'origine et des entreprises multinationales concernant l'IDE (point évoqué dans la section précédente). L'intérêt de la coopération dans le contexte des pays d'origine, ou des pays développés en général, tient au fait qu'il est difficile aux pays agissant isolément de

progresser dans les domaines suggérés ci-dessus. Le lancement d'une action dans tous les domaines suggérés ci-dessus concernant les pays d'accueil dépasse largement les possibilités de bon nombre des nations les plus pauvres. D'autres pays et organisations peuvent en conséquence apporter leur concours par le biais de mesures axées sur l'assistance technique et le renforcement des capacités.

Compte tenu des Déclarations de Doha et de Monterrey, qui font du renforcement des capacités un domaine prioritaire pour la coopération internationale, les organisations internationales et les agences nationales compétentes devraient soigneusement évaluer la nécessité d'engager des activités dans le domaine de l'investissement international, notamment en ce qui concerne l'IDE. Il faudrait notamment que les mesures de renforcement des capacités visent à aider les pays en développement à se doter de compétences plus larges dans les domaines suivants : problèmes généraux concernant l'offre, formulation et mise en œuvre de politiques générales à l'égard de l'IDE, et dispositions particulières concernant la négociation et la mise en œuvre des traités et accords internationaux relatifs à l'investissement étranger.

L'OCDE a un rôle essentiel à jouer en offrant aux membres la possibilité de confronter leurs expériences concernant le renforcement des capacités et les instruments de coopération dans le domaine de l'investissement. La méthodologie particulière de l'OCDE fait appel à des examens mutuels sur la base d'une évaluation comparative des politiques suivies en matière d'IDE, à des recommandations émanant de gouvernements ayant des points de vue et des repères culturels différents, et à la surveillance du processus.

Le succès de cette approche dépendra des mécanismes utilisés pour coordonner l'utilisation des ressources affectées au renforcement des capacités et à l'assistance technique. Le défi est d'une telle ampleur qu'aucune institution ne peut isolément répondre de manière satisfaisante aux besoins des pays en développement. D'où la nécessité

... ne serait-ce que dans des domaines tels que le renforcement des capacités en matière d'investissement.

L'OCDE est bien placée pour contribuer à ces efforts...

... qui doivent être entrepris de concert par plusieurs organisations internationales.

d'intensifier la coopération entre les investisseurs et les organismes d'aide, et de faire en sorte que les institutions apportent leur concours aux représentants locaux des organismes d'aide pour les aider à entreprendre des activités plus diversifiées de renforcement des capacités dans le domaine de l'investissement. Ceci suppose au préalable que les responsables des organisations internationales, tant au niveau du siège qu'au niveau local, accordent une très haute priorité au renforcement des capacités dans le domaine de l'investissement.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(00 2002 34 2 P) – n° 81838 2002