

Chapitre 2

Coup de projecteur : cadre d'action pour l'investissement

Ce chapitre réunit trois des articles établis pour servir de référence analytique aux travaux sur un Cadre d'action pour l'investissement. Il comprend trois des domaines d'action clés dans le Cadre: la politique commerciale, la politique de la concurrence et la politique fiscale.

Chaque article explique l'importance du domaine d'action en question pour l'investissement et décrit les questions importantes devant être examinées par tout gouvernement soucieux de créer un environnement favorable aux investisseurs. Chacun des trois articles a bénéficié de commentaires au sein du Groupe de travail responsable pour le développement d'un Cadre de politiques pour l'investissement ainsi qu'au sein des comités de l'OCDE ayant un expertise dans les domaines concernés.

La politique commerciale pour l'investissement*

La politique commerciale d'un pays influence les investissements tant intérieurs qu'étrangers et est importante pour toute stratégie de développement. Les investissements sont considérés depuis longtemps comme un élément clé du développement et de la croissance économiques. Cet article étudie comment la politique commerciale peut :

- Encourager les investissements – tant intérieurs qu'étrangers. Le cas échéant, l'accent est mis sur l'investissement direct étranger (IDE). Le rôle positif de l'IDE pour le développement a été récemment souligné par le Consensus de Monterrey. La politique commerciale est l'un des principaux déterminants des décisions d'investissement des sociétés étrangères.
- Maximiser la contribution des investissements au développement de la croissance, en particulier dans le contexte de la politique commerciale, en encourageant les transferts de technologie et autres relations qui sont source de croissance. La politique commerciale est souvent citée comme étant celle qui contribue le plus à aider les pays en développement.

Après cette introduction, la section 1 examine l'interdépendance changeante entre l'investissement (intérieur et surtout direct étranger) et le commerce. La section 2 donne un aperçu de la façon dont les politiques commerciales peuvent instaurer un cadre propice à l'investissement (intérieur et étranger) et détermine les moments où la croissance économique peut en résulter. Cette section utilise une classification deux-deux pour analyser les politiques d'importation et d'exportation des pays d'accueil et d'origine. La section 3 conclut en soulignant les points que les décideurs doivent prendre en compte lors de la formulation des politiques commerciales. Le Cadre d'action pour l'investissement devant être un guide pratique et opérationnel destiné aux dirigeants, une annexe détaille également un cadre de politique commerciale

* Cet article a été préparé par Jonathan Gage et Sebastien Miroudot de la direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié de commentaires au sein du Groupe de travail du Comité des échanges, du Comité de l'investissement et du Groupe de travail responsable pour le développement d'un Cadre de politiques pour l'investissement. Il a été publié en tant que document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale, n° 19.

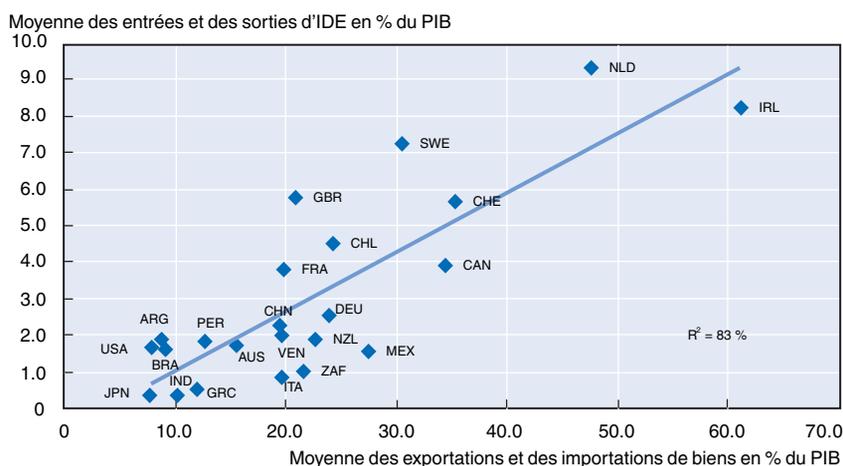
axé sur les mesures et techniques disponibles pour les responsables de la politique commerciale, susceptible d'être utilisé pour vérifier si les politiques commerciales nationales reflètent les bonnes pratiques.

1. L'interdépendance changeante entre le commerce, l'investissement intérieur et l'IDE

Les relations entre le commerce international, l'investissement intérieur et l'investissement direct étranger (IDE) sont complexes et intrinsèquement liées. Tout d'abord, les échanges peuvent soit se substituer à l'IDE, soit le compléter. Les entreprises à la recherche de marchés¹ peuvent accéder aux marchés étrangers par l'exportation ou par l'intermédiaire de filiales étrangères. Cette dernière solution substitue véritablement l'IDE au commerce. Cependant, les filiales de sociétés étrangères créent à leur tour de nouveaux flux d'échanges avec leurs sociétés mères ou avec des fournisseurs étrangers et peuvent également exporter vers des pays tiers ou vers le pays d'origine, ce qui génère des échanges supplémentaires. Les échanges peuvent également attirer l'attention sur des ressources et des marchés qui peuvent mettre en lumière des possibilités d'investissement. Il n'est donc pas surprenant qu'une intensification des échanges aille de pair avec un renforcement des flux d'investissements (graphique 2.1).

L'investissement intérieur peut également soit se substituer à l'IDE, soit le compléter. Pour une situation donnée, il peut devenir non concurrentiel face à l'IDE, ou être utilisé concomitamment à l'IDE (en cas de coentreprises), ou il peut l'intensifier (en cas de dette intérieure). Lorsque les investissements

Graphique 2.1. **Corrélation entre l'IDE et les échanges**



Source : OCDE (2002a mis à jour).

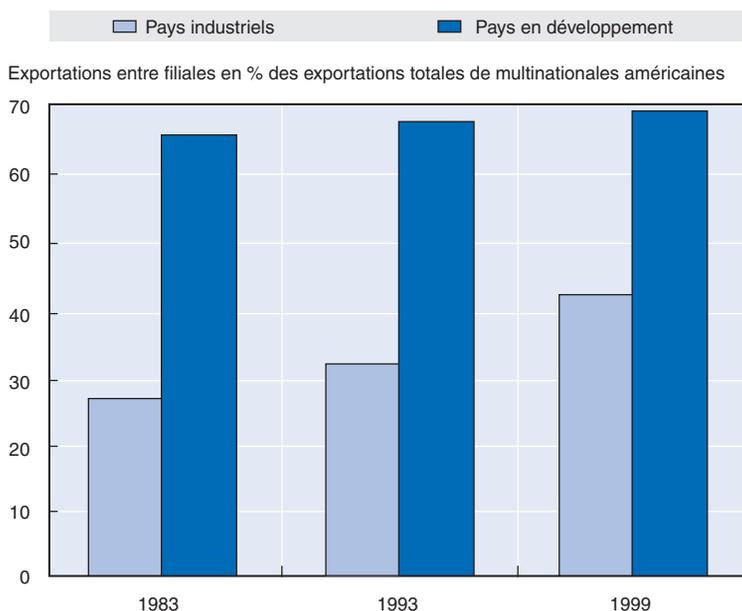
nationaux et l'IDE sont complémentaires (en cas de coentreprises ou d'effet levier), on constate une augmentation de l'activité économique et des échanges pour une même quantité d'IDE. Par ailleurs, dans la mesure où l'investissement (intérieur ou direct étranger) a un impact positif sur la croissance économique du pays d'accueil, cela peut également avoir un effet favorable sur les échanges.

L'IDE (et dans une moindre mesure l'investissement intérieur) peut générer des importations à court terme. Une entreprise qui investit par exemple en construisant un nouvel établissement peut avoir besoin de biens d'équipement disponibles uniquement (ou à moindre coût) auprès de sources étrangères. Les agences de notation qui évaluent la dette souveraine émergente ont conscience de l'impact sur la balance des opérations courantes et distinguent parfois les types d'importations – consommation pure ou investissements non productifs par rapport aux importations de capitaux pour un investissement qui rapportera.

L'augmentation des échanges intraentreprises entre pays développés et pays en développement illustre la tendance actuelle en faveur d'investissements étrangers davantage tournés vers les échanges. Par exemple, la part des exportations des filiales de multinationales américaines situées dans des pays en développement vers d'autres filiales de pays en développement a augmenté dans les exportations agrégées de la société mère (graphique 2.2). Cela reflète les nouvelles stratégies adoptées par les entreprises multinationales qui favorisent l'externalisation et la production mondialisée au sein d'un réseau de filiales installées dans plusieurs pays, afin de créer une « chaîne de valeur mondiale » (CNUCED, 2002), et témoigne d'une évolution des déterminants de l'IDE. Bien que les investissements effectués pour rechercher des marchés ou des ressources représentent toujours la majorité des IDE réalisés entre les pays développés et les pays en développement, le souci d'efficience a été de plus en plus pris en compte depuis une dizaine d'années.

La reconnaissance de l'importance de l'introduction de nouvelles technologies et de compétences de gestion – par l'intermédiaire de liaisons en amont – a affiné la réflexion sur le développement. Au sens le plus restreint du terme, on entend par « liaisons en amont » les contrats entre les filiales étrangères d'une multinationale et des fournisseurs locaux de produits utilisés directement ou indirectement lors de la fabrication ou de la fourniture du produit ou du service de la filiale. Les liaisons en amont peuvent également être synonymes de flux de personnes, d'effets de démonstration et de concurrence accrue. Les multinationales, en particulier celles qui respectent les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, encouragent la création de capacités locales². Si l'investissement intérieur éclipse généralement l'IDE, l'IDE, en particulier lié aux échanges, peut être un

Graphique 2.2. L'augmentation des exportations intraentreprises dans les pays en développement est synonyme d'IDE davantage tournés vers les échanges



Source : Banque mondiale (2003b).

catalyseur de l'innovation, de l'amélioration de la productivité et d'une croissance soutenue. Les liaisons en amont sont considérées comme les retombées positives les plus fortes et cohérentes (OCDE, 2002a). Les pays ont instauré des programmes pour favoriser ces liaisons (encadré 2.1).

L'influence du commerce électronique interentreprises (e-B2B) change également la chaîne de valeur mondiale. Les multinationales se spécialisent davantage et instaurent des marchés e-B2B pour s'approvisionner en composants et services afin de tirer profit d'économies d'échelle et de gains de rendements notables³. Cela représente une occasion pour les pays d'accueil. Il y a plus de possibilités de transferts de technologie plus valables à partir de liaisons en amont avec des fournisseurs locaux dans les pays d'accueil si les multinationales recourent davantage à l'externalisation avec l'e-B2B⁴.

Compte tenu de ce recours accru aux IDE davantage tournés vers les échanges et de la nature changeante de la chaîne de valeur mondiale, les pays d'accueil et d'origine pourraient devoir renouveler toujours plus rapidement les lignes d'action afin de garantir l'application des meilleures pratiques en vue de récolter des bénéfices pour leurs électeurs.

Encadré 2.1. Succès à un moment décisif du programme national irlandais destiné à favoriser la création de liens

Depuis le milieu des années 80, *Enterprise Ireland (EI)* a mis en œuvre divers programmes en faveur du renforcement des liaisons pour intégrer des entreprises étrangères à l'économie irlandaise, avec deux objectifs : premièrement, le soutien aux entreprises irlandaises en matière de renforcement des capacités, d'innovation et de création de nouveaux partenariats; et deuxièmement, l'assistance aux investisseurs internationaux pour trouver des fournisseurs clés en Irlande. *EI* collabore étroitement avec les filiales étrangères, leurs multinationales mères et les différents organismes publics associés aux fournisseurs locaux.

Entre 1985 et 1987, 250 filiales étrangères auraient participé activement au programme de création de liens. Au cours de cette période, les filiales présentes en Irlande ont multiplié leurs achats locaux de matières premières par quatre (de 438 millions à 1 831 millions de livres irlandaises), et plus que doublé leurs achats de services qui sont passés de 980 millions à plus de 2 milliards de livres irlandaises. Dans le seul secteur de l'électronique, la valeur des intrants de provenance locale a grimpé de 12 % à 20 %. En moyenne, les fournisseurs ont vu leurs ventes se développer de 83 %, leur productivité de 36 % et leurs effectifs de 33 %.

Pour appairer les entreprises, *EI* a travaillé en étroite collaboration avec les filiales étrangères pour garantir la capacité des fournisseurs à remplir les exigences en matière de demande et de qualité. L'un des critères majeurs utilisés par *EI* pour sélectionner les fournisseurs locaux était leur attitude d'équipe de gestionnaires et leur potentiel de croissance. Il convient également de noter que l'appariement d'entreprises par *EI* n'est plus considéré comme tellement essentiel. La nécessité a diminué au fur et à mesure que la composition des filiales, leurs motivations pour s'installer en Irlande et leurs connaissances locales ont changé. Les avantages concurrentiels de l'Irlande dans la chaîne de valeur mondiale sont bien reconnus.

Source : CNUCED (2001)

2. Politiques commerciales qui ont une incidence sur les importations et les exportations des pays d'accueil et d'origine

Pour déterminer quel type de politique commerciale peut aider un pays à stimuler l'investissement et la croissance, il convient d'étudier les politiques qui ont une incidence sur les importations et les exportations dans les pays d'accueil et les pays d'origine. Un tableau deux-deux a été utilisé : les lignes correspondent aux politiques d'exportation et d'importation; et les colonnes

permettent d'indiquer si les politiques sont utilisées par le pays d'accueil (hôte du projet d'investissement) ou le pays d'origine. L'« origine » signifie traditionnellement la source des IDE mais, s'il y a lieu, cette définition est élargie pour également inclure généralement le bénéficiaire du produit final ou la source de biens d'équipement ou de biens intermédiaires. Cette hypothèse sert à étudier l'impact de projets financés par l'IDE ou par l'économie nationale. Les pays d'accueil et d'origine ne sont pas nécessairement supposés être des pays développés ou en développement⁵. Généralement, les problèmes sont les mêmes dans les pays développés et en développement, mais ils sont parfois mis en lumière différemment⁶. Le cas échéant, ce document met particulièrement l'accent sur les politiques commerciales visant les pays en développement car ce sont les pays d'accueil qui ont le plus besoin de croissance économique et le Cadre d'action pour l'investissement est une initiative en faveur du développement.

Tableau 2.1. **Taxinomie deux-deux des politiques commerciales**

	Pays d'accueil	Pays d'origine
Avec effets sur les importations	Obstacles tarifaires et non tarifaires Obstacles aux importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires Restrictions sur les services Accords commerciaux régionaux ¹ Administration douanière, règlements techniques et facilitation du commerce	Accès aux marchés pour les produits de pays d'accueil Recours commerciaux Préférences commerciales Accès aux marchés des services
Avec effets sur les exportations	Restrictions sur les exportations Stratégies de promotion des exportations Exportations de services Procédures douanières pour les exportations	Subventions à l'exportation Contrôle des exportations

1. Le cas échéant, les politiques peuvent être mentionnées dans plus d'une case. Les accords commerciaux régionaux peuvent par exemple figurer dans les quatre cases, mais pour éviter les répétitions, ils n'ont été inscrits que dans la première.

2.1. Politique commerciale dans le pays d'accueil ayant une incidence sur les importations

2.1.1. Les obstacles tarifaires et non tarifaires (ONT) aux importations pourraient attirer les investissements mais, en général, ils les découragent

Des obstacles aux importations élevés peuvent entraîner un IDE qui contourne les droits de douane, utilisé pour se substituer aux échanges. On constate que les entreprises ont tendance à substituer l'IDE aux exportations lorsque les droits de douane sont élevés. Des études empiriques montrent toutefois que, bien qu'il ait existé une corrélation positive entre les droits de douane et l'IDE dans le passé, cette corrélation est maintenant négative. Cette

évolution correspond à la nouvelle organisation de la production internationale, dans laquelle les entreprises multinationales choisissent d'exercer leurs activités dans différents pays d'accueil afin de tirer parti des différences de coûts et des économies d'échelle. Les obstacles tarifaires et non tarifaires peuvent neutraliser les avantages concurrentiels offerts par le pays d'accueil et influencer négativement le choix du lieu d'installation.

Comme le laisse penser la croissance que connaissent certains pays est-asiatiques, des politiques commerciales stratégiques utilisant des barrières peuvent également stimuler l'investissement (essentiellement intérieur) en compensant les coûts encourus par l'entreprise pour son adaptation et les risques qu'elle prend (notamment en cas d'activité nouvelle). Les coûts externes auxquels doivent faire face les entreprises pionnières sont compensés par une emprise commerciale temporaire dans le pays d'accueil. Mais faire croître ces « industries naissantes » n'est pas sans problème : i) les gouvernements des pays d'accueil doivent prévoir leur avantage comparatif futur, ce qui constitue une tâche difficile ; ii) le secteur doit devenir compétitif au niveau international sinon les ressources sont mal employées. Les industries naissantes ont des difficultés à se développer. Un libre accès au marché permet de rationaliser ce dernier et de ne garder que les entreprises efficaces qui produisent aux prix mondiaux. Même les pays est-asiatiques qui ont adopté des politiques commerciales stratégiques et des politiques industrielles proactives ont eu recours à des stratégies orientées vers l'exportation ; et, iii) les gouvernements des pays d'accueil doivent avoir repéré une défaillance du marché où les investisseurs ne voient pas une occasion – pratique incertaine. D'autres moyens existent pour corriger ces coûts externes auxquels doivent faire face les entreprises pionnières sans recourir à des politiques commerciales qui créent des distorsions.

Des politiques commerciales restrictives diminueront également les effets positifs de l'investissement sur l'économie du pays d'accueil. Les obstacles aux importations, comme tout autre obstacle à l'entrée, peuvent encourager l'emprise d'entreprises (étrangères ou nationales) sur le marché national, ce qui conduit généralement à une efficacité plus faible, à des prix plus élevés pour les consommateurs et parfois au recours à des technologies de « seconde génération ». Par conséquent, les liaisons en amont induites par l'IDE avec des entreprises nationales et les retombées technologiques seront moindres en présence de politiques commerciales restrictives. En outre, les petits marchés intérieurs protégés par des obstacles aux importations élevés gênent la réalisation d'économies d'échelle en limitant même les gains potentiels générés par les échanges et leur interaction avec l'investissement.

La plupart des études empiriques mettent en évidence une corrélation positive entre le degré d'ouverture commerciale et l'investissement. Les analyses de sensibilité des régressions transnationales indiquent que l'ouverture

Encadré 2.2. Chili : droits de douane uniformes avec annonce de réductions programmées

Bon nombre de pays développés et de pays en développement échelonnent leurs droits de douane - taux plus élevés pour les produits transformés et à plus forte valeur ajoutée, et taux faibles pour les matières premières (voir graphique 2.1). Ils appliquent également souvent des crêtes tarifaires à des produits particuliers. Ces pratiques sont destinées à encourager la production intérieure de ces produits à plus forte valeur ajoutée et à soutenir ainsi une amélioration de la productivité et des salaires. Dans l'ensemble, le Chili ne recourt pas à la progressivité ou aux crêtes tarifaires. Il applique un taux NPF uniforme à presque tous les produits. Ce taux a chuté de 11 % en 1996 au taux actuel de 6 % en vigueur depuis janvier 2003, suite à des réductions clairement programmées.

L'uniformité tarifaire a plusieurs avantages :

- Des distorsions sont créées non seulement par le niveau des droits de douane mais aussi par la dispersion. Si le Chili appliquait un droit de douane de 20 % sur le bœuf importé mais pas de droits sur les vins, les ressources tendraient à être réaffectées de la production de vins – où il a sans doute un avantage comparatif – vers celle de bœuf, pour laquelle l'Argentine voisine a sans doute un avantage comparatif. Les Chiliens n'ont peut-être pas cherché d'autres secteurs compétitifs dans lesquels se diversifier tels que, par exemple, la pisciculture. La réaffectation pourrait être évitée s'il y avait un taux uniforme de 10 %. Des droits disparates pénalisent les activités efficaces (souvent les exportations), favorisent les inefficacités et accroissent les coûts dans l'économie avec pour conséquence de réduire la compétitivité globale du pays. Des droits de douane sur les importations peuvent par essence être des taxes sur les exportations du fait des inefficacités et des coûts majorés. Des droits de douane nominaux uniformes amélioreront généralement l'affectation des ressources, augmentant ainsi le bien-être économique*.
- Les droits uniformes sont plus faciles à gérer. Les services des douanes n'ont pas besoin de se préoccuper des taux des droits de douane de différents produits.
- L'administration est moins sujette au lobbying ou activités de recherche d'avantage personnel de valeur contestable (quand ce n'est pas négative) pour l'économie. Il est plus facile pour le gouvernement chilien de rejeter les demandes de traitement spécial.
- Le processus est moins susceptible de faire l'objet de pratiques de corruption. Les services des douanes prennent moins de décision concernant la classification tarifaire dont dépendra le montant à payer; les incitations à la corruption sont moindres.

Encadré 2.2. Chili : droits de douane uniformes avec annonce de réductions programmées (suite)

- Des droits de douane disparates entraînent une distorsion des prix à la consommation intérieurs – c'est-à-dire qu'ils ne reflètent pas les coûts de production relatifs réels sur un marché libre. L'uniformité tarifaire nivelle la tarification entre les biens importés, en ne laissant conceptuellement des distorsions qu'entre les produits nationaux et étrangers pris collectivement. Selon la part des produits importés dans la consommation totale, elle pourrait ouvrir la voie à l'adoption d'une taxe à la consommation à taux fixe et à large assise. Une telle approche est généralement considérée comme meilleure par les économistes et peut s'inscrire dans d'autres domaines d'action couverts par le Cadre d'action pour l'investissement.

L'importance d'un tarif douanier uniforme a été reconnue par certaines agences de notation. Par exemple, le *Fraser Institute* inclut une mesure de l'écart-type des taux (voir encadré 2.A1.2).

En annonçant à l'avance leur programme de réductions, les Chiliens ont également été capables de s'engager dans un programme permettant à leurs industries nationales (et aux sociétés étrangères) de s'adapter. Cette annonce permet une adaptation progressive de l'économie chilienne.

* Certains théoriciens estiment que l'optimisation du bien-être nécessiterait des droits qui reflètent l'élasticité de la demande des produits mais cela est plus théorique que pratique.

Source : Banque mondiale (2003b).

commerciale est la variable explicative la plus susceptible d'être corrélée avec l'IDE⁷. La libéralisation des échanges encourage l'investissement grâce à l'avantage comparatif que confèrent les gains de productivité obtenus par une meilleure spécialisation ainsi que les gains dynamiques résultant des économies d'échelle. Lorsque les obstacles au commerce (et à l'IDE) sont supprimés, les facteurs économiques deviennent déterminants dans le choix d'implantation de l'investisseur (CNUCED, 2003). Un engagement en faveur du libre-échange, garanti par des obligations imposées en vertu d'accords régionaux et multilatéraux, encourage les entreprises étrangères (et nationales) à investir dans le pays d'accueil.

2.1.2. Les obstacles aux importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires peuvent être particulièrement préjudiciables

L'une des principales questions, en termes d'accès aux marchés, concerne les biens d'équipement et les biens intermédiaires. La compétitivité à l'exportation des entreprises – particulièrement des filiales étrangères – dépend de la disponibilité de biens d'équipement et de biens intermédiaires

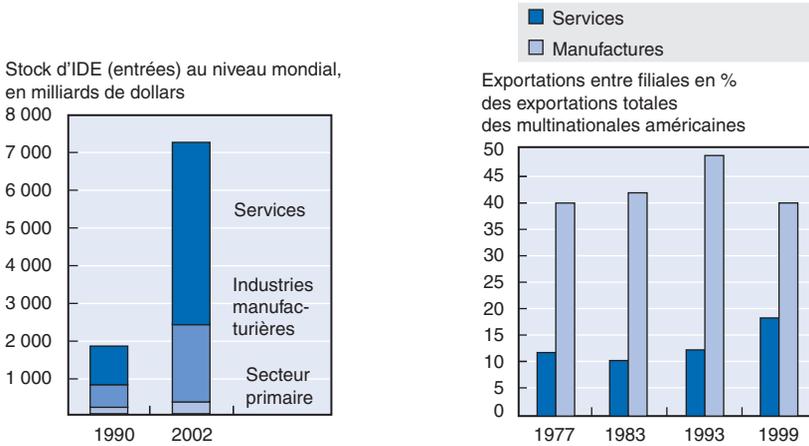
de dernière génération aux prix mondiaux. En fournissant des biens d'équipement relativement moins chers, le commerce international augmente l'efficacité de l'accumulation de capital. Il est reconnu que des droits de douane élevés sur les intrants peuvent inciter les entreprises à recourir davantage aux produits locaux, mais cela a un coût. Les entreprises nationales peuvent ne pas être compétitives au niveau international et les entreprises étrangères peuvent être dissuadées de s'établir localement. Cela explique pourquoi ces stratégies de substitution ont généralement échoué et ont été abandonnées. Pour atténuer l'incidence des droits de douane sur les biens d'équipement et les biens intermédiaires tout en maintenant une certaine protection, des programmes de réduction ou d'exonération des droits peuvent être proposés aux exportateurs. Ces mécanismes peuvent encourager les investissements orientés vers les exportations mais uniquement si le système est géré de manière efficace, sans coûts supplémentaires pour les exportateurs.

Des liaisons en amont et en aval particulièrement avantageuses entre entreprises étrangères et entreprises nationales sont plus susceptibles de se produire lorsque les obstacles au commerce des biens intermédiaires sont peu élevés et que les filiales locales des multinationales sont totalement intégrées dans une chaîne mondiale de production qui utilise des technologies de pointe. Cela est dû au fait que ces technologies sont régulièrement liées aux importations de biens intermédiaires. Partant, les entreprises locales peuvent trouver plus d'avantages à fournir ces biens intermédiaires de pointe et, souvent, les filiales des multinationales cherchant à diversifier leurs sources aideront les sociétés nationales et leurs employés à acquérir le savoir-faire et les capacités nécessaires à leur fabrication et leur utilisation (ce qui permet d'augmenter la « capacité d'absorption » de l'économie d'accueil). Cela aura pour conséquence de réduire les coûts d'apprentissage concernant d'autres applications de cette nouvelle technologie et de baisser les frais initiaux pour d'autres investissements nouveaux. Ces effets d'entraînement peuvent constituer une source de retombées technologiques dans toute l'économie d'accueil.

2.1.3. Les services sont importants pour le reste de l'économie

L'IDE dans les services est aujourd'hui plus important que l'IDE dans le secteur manufacturier (graphique 2.3). De nombreux services sont mieux fournis grâce à l'IDE (mode 3 dans la terminologie de l'AGCS, voir encadré 2.3). La croissance rapide de l'IDE dans les services s'explique également par les progrès techniques et la mondialisation de la production, se traduisant par une hausse importante des échanges intra-entreprises de services (Banque mondiale, 2003b).

Graphique 2.3. **Les échanges de services et les services intraentreprises deviennent plus importants**



Source : CNUCED (2004c), Banque mondiale (2004b).

En moyenne, les obstacles aux échanges et aux investissements dans les services sont plus élevés dans les pays en développement que dans les pays développés, notamment dans les télécommunications, et les secteurs bancaire et financier (OCDE, 2004a). Certaines études empiriques laissent à penser que, pour les pays en développement, la libéralisation des échanges de services pourrait générer des gains jusqu'à quatre fois supérieurs à ceux que procure la libéralisation des échanges de marchandises, dans la mesure où ses avantages vont au-delà des secteurs des services. La libéralisation des échanges de services peut également aider à promouvoir les échanges de marchandises et faciliter la diffusion des connaissances dans des secteurs clés tels que les techniques de financement (Banque mondiale, 2003b).

Parmi ces secteurs majeurs, les services d'infrastructures revêtent un intérêt particulier pour les pays en développement. Le faible niveau de l'IDE dans ces pays s'explique en partie par le manque d'infrastructures telles que les transports, les télécommunications, les services publics ou les systèmes juridiques. Les importations de services d'infrastructures (qui sont souvent eux-mêmes des IDE) peuvent compenser le manque d'infrastructures locales et faciliter l'IDE.

Les listes d'engagements de l'AGCS fournissent un cadre utile pour l'engagement à libéraliser les échanges de services. L'approche par liste positive permet à un pays d'accueil de préciser des engagements par secteur progressifs et programmés en matière de libéralisation de la concurrence et de la propriété. Certains pays d'Amérique latine ont utilisé cette souplesse dans leurs engagements dans le domaine des télécommunications (encadré 2.4).

Encadré 2.3. **Relation entre le commerce et l'investissement dans l'AGCS**

De tous les accords de l'OMC, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est celui qui décrit le plus spécifiquement les interactions existant entre le commerce et l'investissement. L'AGCS définit quatre modes de fourniture de services :

Mode 1 – Fourniture transfrontière : fourniture d'un service « en provenance du territoire d'un membre et à destination du territoire de tout autre membre ». Le service traverse la frontière, mais le fournisseur et le consommateur restent chacun dans leur pays.

Mode 2 – Consommation à l'étranger : fourniture d'un service « sur le territoire d'un membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre membre ». Le consommateur se déplace physiquement vers un autre pays pour obtenir le service.

Mode 3 – Présence commerciale : fourniture d'un service « par un fournisseur de services d'un membre, grâce à la présence commerciale sur le territoire de tout autre membre » (moyennant un investissement dans la création d'une succursale, d'une agence ou d'une filiale détenue à 100 %).

Mode 4 – Présence de personnes physiques : fourniture d'un service « par un fournisseur de services d'un membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un membre sur le territoire de tout autre membre ». Les personnes physiques entrent temporairement dans un autre pays pour y fournir des services.

Le mode 3 de l'AGCS considère donc l'IDE comme un mode de fourniture de services. Bien que le mode 3 n'implique pas nécessairement la présence d'étrangers travaillant dans des sociétés affiliées, le mode 4 accompagne souvent le mode 3, dans la mesure où une entreprise étrangère peut devoir employer des non-ressortissants du pays d'accueil (par exemple, des employés de la société mère admis dans le cadre de « mutations intraentreprises »). Les modes 1 et 2 peuvent également être complémentaires du mode 3 lorsque des filiales d'entreprises étrangères dans des pays en développement exportent des services vers la société mère (par exemple, externalisation des processus d'entreprise : une société crée une filiale dans un pays en développement pour lancer des services liés à des bases de données et sous-traite la gestion de ses bases de données à la filiale, exemple d'exportations d'un pays développé relevant du mode 3 qui entraînent des exportations d'un pays en développement relevant des modes 1 et 2). Toute tentative de libéralisation de l'investissement étranger dans les services (mode 3) doit donc tenir compte des obstacles au commerce des services relevant des modes 1, 2 et 4.

Source : OCDE (2002c, 2004b).

Encadré 2.4. Les engagements des pays d'Amérique latine dans le cadre de l'Accord sur les services de télécommunication de base annoncent une libéralisation

Dans l'Accord de 1997 sur les services de télécommunication de base, quatre pays d'Amérique latine se sont engagés à mettre en œuvre progressivement une libéralisation générale dans le secteur des télécommunications en supprimant l'exclusivité en vigueur pour les services locaux fixes et à grande distance : le Pérou (à compter de 1999), l'Argentine (2000), le Venezuela (2000) et la Bolivie (novembre 2001).

Tableau 2.2. **Un exemple : les engagements de la Bolivie en vigueur en novembre 2001**

Secteur considéré	Engagement concernant l'accès au marché
Services locaux, à grande distance nationaux et internationaux, d'usage non public (fournis à des groupes fermés d'utilisateurs sans lien avec le fournisseur), de communication vocale et de transmission de données, de messages ou d'images vidéo :	1) Jusqu'au 27 novembre 2001, les services à grande distance nationaux et internationaux seront fournis exclusivement par le biais de l'infrastructure d'ENTEL, qui dispose du monopole local. Pour les services locaux, la présence commerciale est exigée.
a) téléphonie vocale;	2) Néant, c'est-à-dire non autorisé/non pertinent.
b) services de transmission de données avec commutation par paquets;	3) Jusqu'au 27 novembre 2001, les services à grande distance nationaux et internationaux seront fournis exclusivement par le biais de l'infrastructure d'ENTEL. Pour les services locaux, la présence commerciale est exigée.
c) services de transmission de données avec commutation de circuits;	4) Non consolidé, sauf comme indiqué dans la section 1, limitations générales concernant l'immigration.
d) services de télex.	
Modes: 1) Fourniture transfrontière ; 2) Consommation à l'étranger ; 3) Présence commerciale ; 4) Présence de personnes physiques.	

Source : www.wto.org.

Parmi les régions des pays en développement, l'Amérique latine présente la pénétration du téléphone – mesure de l'équipement en lignes téléphoniques – la plus élevée, et cette pénétration a progressé à l'un des rythmes les plus rapides. Dans trois des quatre pays qui entreprennent une libéralisation progressive, la pénétration par habitant a augmenté en moyenne de 9.1 % par an de 1993 à 2001, alors que, par exemple, le Paraguay, l'Uruguay, le Surinam, et la Guyane, qui ont pris des engagements moindres au titre de l'Accord de 1997, n'ont connu qu'une hausse moyenne de 6.5 %.

La procédure d'annonce permet à des segments de l'économie de s'adapter. Des études récentes portant sur la succession des étapes des réformes (privatisation, réglementation et concurrence) insistent sur la nécessité d'éviter de longues périodes de non-concurrence mais les circonstances peuvent justifier la progressivité résultant de l'annonce.

Source : OMC; Banque mondiale (1998, 2002b, 2004d); calculs du Secrétariat, base de données de la Banque mondiale sur les indicateurs du développement dans le monde.

Comme indiqué précédemment, des obligations imposées au titre d'accords multilatéraux et régionaux peuvent encourager les entreprises étrangères (et nationales) à investir dans l'économie d'accueil.

L'approche par liste *positive* offre une certaine souplesse et praticité pour souscrire des engagements internationaux. Il existe également une approche par liste *négative* – dans laquelle le pays indique les secteurs et les mesures explicitement exclus – qui permet une plus grande clarté concernant ce qui est inclus ou exclus. Pour les exportateurs de services, cette approche peut offrir davantage de transparence et de certitude quant aux règles qui s'appliquent à leurs opérations. La liste négative permet par ailleurs d'écarter clairement et sans ambiguïté des secteurs tels que l'enseignement public, la santé et l'eau potable. La préparation de la liste impose en outre aux pouvoirs publics d'évaluer minutieusement la cohérence de l'ensemble de leurs réglementations avec des mesures de traitement national, NPF, etc., ce qui peut s'avérer utile⁸.

2.1.4. Les accords commerciaux régionaux créent des marchés plus étendus

Les accords commerciaux régionaux (ACR) peuvent aider les petites économies à attirer l'investissement intérieur et étranger en créant des marchés élargis et en renforçant les gains dynamiques procurés par les échanges. Selon le secteur, ces marchés élargis, ajoutés aux économies d'échelle, peuvent rendre l'investissement plus rentable. La taille d'un marché ne se définit plus par des frontières nationales, mais par le réseau d'accords commerciaux signés par un pays, qui n'a plus de limites géographiques⁹. Les ACR peuvent attirer des investissements intérieurs et étrangers orientés vers la recherche de marchés et motivés par la recherche d'efficacité (visant des économies d'échelle bénéficiant aux investisseurs originaires de pays parties ou non à l'ACR).

En revanche, l'IDE peut être utilisé pour contourner les droits de douane dans des zones régies par des ACR dont les tarifs douaniers extérieurs sont élevés, mais ce type d'investissement n'améliore pas forcément le bien-être si les coûts de production locaux dépassent le coût des importations (Banque mondiale, 2000). De fait, un ACR peut être particulièrement préjudiciable au bien-être s'il conduit à un détournement des courants d'échanges ou d'investissements. Les récents accords commerciaux régionaux, outre qu'ils engendrent une extension des marchés grâce à la libéralisation des échanges, comportent des dispositions relatives à d'autres sujets, tels que l'investissement, les services, la propriété intellectuelle ou la politique de la concurrence, qui ont également d'importantes répercussions sur l'investissement et les échanges. Il semble que ces ACR modernes ne génèrent que peu d'IDE pour des motifs de contournement des droits de douane.

2.1.5. La facilitation du commerce peut favoriser simultanément les investissements et le commerce

Les investissements motivés par la recherche d'efficience impliquent de grandes quantités d'importations de biens intermédiaires et d'échanges intraentreprises entre les filiales locales et leurs sociétés mères. Les formalités de dédouanement des importations en Inde et en équateur qui durent en moyenne 10 et 14 jours respectivement supportent difficilement la comparaison avec la moyenne de seulement 2 jours environ pour les pays à revenu élevé. Les coûts résultant des procédures douanières et des règlements techniques sont parfois plus élevés que les droits de douane (Banque mondiale, 2004b). Les coûts des opérations commerciales liées aux formalités douanières pour le commerce international sont estimés entre 1 et 15 % de la valeur des produits échangés. Des procédures douanières inefficaces, notamment en allongeant les délais d'attente, peuvent limiter le nombre et la valeur de projets rentables dépendant du commerce international et nuire à l'IDE et à l'investissement en général. Même avant de considérer les gains dynamiques procurés par la génération de ces investissements, les gains en matière de revenus résultant de la réduction des coûts des opérations commerciales sont considérables, surtout pour les pays non membres de l'OCDE. En supposant une réduction minimale de 1 % des coûts des opérations commerciales portant uniquement sur le commerce de marchandises, les gains de revenus pourraient représenter en moyenne 0.47 % du produit intérieur brut dans les pays non membres de l'OCDE (soit sept fois plus que dans les pays de l'OCDE), du fait de leurs procédures généralement moins efficaces et de la composition de leurs échanges (OCDE, 2003d).

L'amélioration de l'efficacité des administrations douanières peut avoir des effets positifs sur les décisions d'investissement des entreprises nationales, et surtout étrangères. Les coûts de transaction peuvent être réduits grâce à des procédures plus transparentes et prévisibles, des formalités administratives à la frontière impartiales et uniformes, des systèmes de dédouanement simplifiés, l'harmonisation des obligations administratives, la suppression des procédures redondantes et la simplification des procédures trop lourdes, la coordination, la gestion des risques et l'introduction de systèmes de dédouanement électroniques. Les administrations douanières de certains pays en développement ont entrepris depuis peu des réformes importantes, avec un certain succès dans plusieurs cas (OCDE, 2003a). Le Mozambique est un exemple utile (encadré 2.5). L'OMC étudie également actuellement des règles de facilitation des échanges basées sur des engagements concernant les procédures de dédouanement et aux frontières pour accélérer la circulation, la mainlevée et le dédouanement des marchandises ainsi que la mise au point et l'application d'un programme d'assistance technique global.

La facilitation du commerce est essentielle pour attirer l'investissement (en particulier l'IDE), au-delà des procédures douanières et des règlements techniques. L'augmentation des volumes d'échanges est liée à une amélioration des infrastructures de transports maritime, terrestre et aérien. De manière importante, l'efficacité des ports explique les modes d'échanges bilatéraux mieux que les marges préférentielles. En ce qui concerne les télécommunications, la réaction de l'offre à la réduction des tarifs d'importation sur les marchandises est plus forte lorsque le taux de pénétration des télécommunications est plus élevé. La gestion de la chaîne d'approvisionnement juste à temps peut nécessiter de bonnes infrastructures et des améliorations des procédures et réglementations (OMC, 2004). Une telle facilitation du commerce peut être cruciale pour les investissements dans des projets dépendant des échanges, comme cela est illustré par la relation entre le Costa Rica et Intel (encadré 2.5).

En matière d'infrastructures, un pays d'accueil peut envisager des partenariats public-privé (PPP). Des PPP ont été utilisés avec succès pour des projets clairement définis avec des recettes délimitées et imputables (ou négociées). Les PPP peuvent être particulièrement intéressants pour les entités publiques dans le cadre de contraintes budgétaires strictes et si, en outre, le partenaire privé apporte ses compétences techniques au projet. Les risques, les coûts et les bénéfices peuvent être partagés entre les entités publiques et privées. Ce type d'IDE peut stimuler la concurrence mais avec l'influence du pays d'accueil sur le contrôle de la propriété. En particulier, les PPP peuvent encourager les échanges de services dans des secteurs où les autorités publiques veulent rester responsables du secteur ouvert à la participation privée. Ils ont été utiles pour favoriser l'investissement privé dans des secteurs d'intérêt public. Lorsque la concurrence est ouverte à des entreprises étrangères, les PPP suscitent de nouveaux flux d'échanges grâce à des contrats entre ces dernières et des entités publiques et gouvernementales.

2.2. Politique commerciale dans le pays d'accueil ayant une incidence sur les exportations

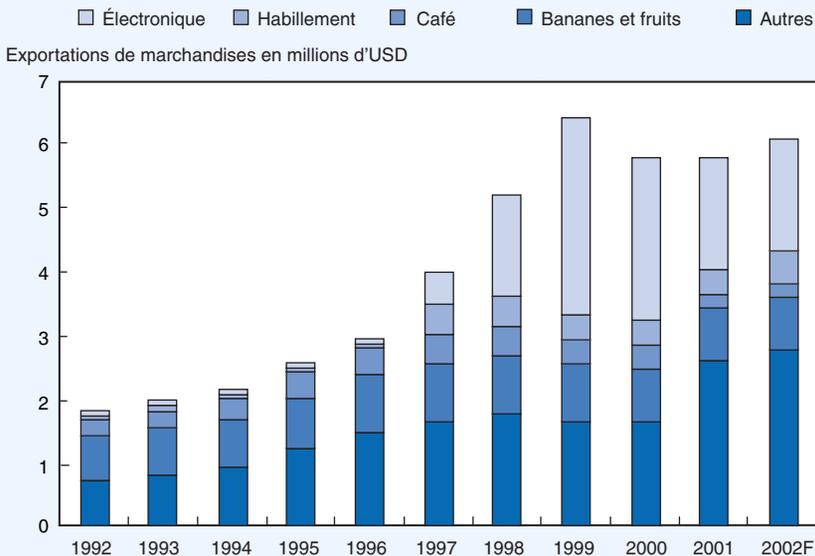
2.2.1. Les obstacles aux exportations peuvent décourager les investissements

Bien que l'utilisation de restrictions quantitatives soit généralement interdite par les Accords de l'OMC, certaines restrictions sur les exportations telles que les régimes de licences ou les permis d'exportation existent encore dans des pays pour certains produits (OCDE, 2003d). Ces pratiques créent des obstacles aux exportations qui découragent l'investissement, surtout l'IDE à vocation exportatrice qui est potentiellement le plus intéressant pour l'économie d'accueil.

Encadré 2.5. Costa Rica et Intel – Promotion et facilitation des échanges

Le géant américain des microprocesseurs Intel a construit au Costa Rica une usine de 300 millions de dollars qui a commencé à fonctionner en 1998. Un petit pays de seulement 3.5 millions d'habitants, grâce à une promotion sectorielle et une orientation sur les exportations, a été capable d'attirer un acteur majeur et de créer un groupe d'entreprises de haute technologie de niveau international.

De nombreuses leçons peuvent être tirées de ce succès, mais pour ce qui est de la politique commerciale, il convient de noter que l'organisme de promotion des investissements du Costa Rica (CINDE) a utilisé la promotion des échanges et des investissements, combinée à la facilitation des échanges pour persuader Intel. Si le Costa Rica a écouté attentivement les besoins d'exploitation et en infrastructures d'Intel et l'a abreuvé d'attentions et d'informations, de nombreux observateurs ont estimé qu'il ne lui avait pas fait de concessions excessives, et que les éventuelles concessions bénéficiaient également à toutes les autres entreprises. Elles ont notamment consisté en une suppression d'une taxe de 1 % sur les actifs (étendue à toutes les entreprises dans les zones franches d'exportation), l'amélioration des accès routiers, l'augmentation du nombre de transporteurs aériens autorisés à desservir le Costa Rica de façon à ce que les importations et les exportations satisfassent aux conditions requises juste à temps, l'ajustement des accords en matière d'énergie et de tarification de l'électricité, et le renforcement de la formation en électronique et en anglais. Autant d'évolutions qui ont été nécessaires pour répondre aux attentes légitimes d'Intel.



Encadré 2.5. **Costa Rica et Intel – Promotion et facilitation des échanges** (suite)

Intel n'a pas été le premier investisseur électronique étranger, mais il a été le catalyseur : son arrivée a notablement réduit les risques perçus pour les nouveaux investisseurs. Outre Intel, de nombreuses autres entreprises telles que ACER, ALGATEL, Baxter Healthcare, Panasonic, Lucent, Conair, Siemens et Hitachi ont diversifié l'économie du Costa Rica en la sortant de sa dépendance vis-à-vis des bananes et du café. Même si les prix des puces ont rapidement chuté en 2000 et Intel s'est réorganisé en 2001, les recettes sont rentrées. L'électronique représente environ un tiers des exportations du Costa Rica en 2002.

Source : Banque mondiale, FIAS, 1998, *Occasional Paper 11*.

Encadré 2.6. **L'interdiction de l'exportation de grumes est peu susceptible de générer des IDE**

Des pays producteurs de bois ont imposé des interdictions d'exporter des grumes au motif que cela favoriserait la transformation du bois en aval, améliorerait la rentabilité de l'industrie de transformation nationale grâce à des économies d'échelle, créerait des emplois, conserverait davantage de valeur ajoutée au niveau national et limiterait la déforestation.

Cela n'est pas confirmé dans les faits en ce qui concerne la stratégie d'industrialisation. Au Cambodge, la production de produits forestiers a chuté de 40 % en un an après l'instauration de l'interdiction d'exportation de grumes en 1995 et s'est rétrécie depuis. Les interdictions d'exportations de grumes imposées à différentes époques en Malaisie ont augmenté la fabrication de produits dérivés du bois mais certains observateurs ont remarqué qu'il était peu probable que la plupart de ces industries deviennent jamais concurrentielles au niveau international, ce qui signifie qu'elles représentent une perte de bien-être. On estime que l'élimination de l'interdiction d'exporter des grumes au Costa Rica se solderait par une amélioration de Pareto et pourrait générer 14 millions de dollars de gains économiques par an.

La valeur ajoutée nationale des industries de sciage du bois est souvent négative aux prix mondiaux dans les économies où sont appliquées des interdictions d'exporter des grumes. En Indonésie, 100 dollars de grumes ne valent plus que 85 dollars nets après sciage local. Cela n'engendrera pas d'IDE. Les usines nationales sont inefficaces derrière des barrières protectionnistes et/ou elles coupent peut-être des espèces ou des qualités ne convenant pas à leurs installations. Ce dernier problème disparaît si les usines peuvent faire le commerce des grumes.

Encadré 2.6. **L'interdiction de l'exportation de grumes est peu susceptible de générer des IDE (suite)**

Ces interdictions d'exportation pesant sur les grumes diminuent également la valeur du bois sur pied compte tenu des contraintes qu'elles imposent sur le marché. La dynamique de l'appréciation à long terme de la possession de forêts convient bien à des placements sous forme de fonds de pension. Les investissements publics dans les régions boisées sont passés d'environ 1 milliard de dollars en 1989 à près de 14.4 milliards de dollars en 2002*. Cette source potentielle d'IDE considère généralement les interdictions à l'exportation de grumes d'un mauvais œil.

Les données empiriques ne confirment pas non plus d'éventuels effets positifs des interdictions d'exportation de grumes sur la conservation de la forêt. Pour que la libéralisation des échanges augmente la surexploitation des ressources et nuise au bien-être, il faut que les ressources soient un pool commun en libre accès. Les systèmes intégrés de gestion forestière étant de plus en plus renforcés en reconnaissance du problème de patrimoine commun, un tel scénario devient de plus en plus rare. Au mieux, une interdiction des exportations de grumes est un instrument d'action de second rang pour réduire la déforestation et traiter les répercussions connexes sur l'environnement.

* Les organisations de gestion des investissements dans les régions boisées basées aux États-Unis gèrent actuellement plus de 18 millions d'acres de terres évaluées à plus de 14.4 milliards de dollars, avec les holdings internationales (<http://research.yale.edu>).

Source : Base de données FAO; Kishor et al., « Economic and Environmental Benefits of Eliminating Log Export Bans – The Case of Costa Rica », *The World Economy*, avril 2004; Pearce, *Ready for a Change – Crisis and Opportunity in the Coastal Forest Industry*, novembre 2001; Ferreira, « Trade Policy and Natural Resource Use: The Case for a Quantitative Restriction », University College Dublin; Sundaram and Rock, « Resource Exports And Resource Processing For Export In Southeast Asia », UNU, Tokyo.

2.2.2. **Des stratégies de promotion des exportations peuvent aider à attirer les investissements**

Les mesures favorables aux exportations attirent l'IDE et l'IDE contribue à la compétitivité des exportations. Le Costa Rica (encadré 2.5) a combiné la facilitation des échanges et la promotion des exportations, ce que beaucoup considèrent comme une solution payante. Dans la mesure où les pays en développement peuvent avoir des difficultés à lancer de nouvelles exportations avec lesquelles ils ont un avantage comparatif, les mesures de promotion des exportations sont souvent proactives. Il convient toutefois de veiller à ce que les concessions éventuelles ne soient pas excessives. Une stratégie de promotion des exportations appropriée devrait être « sans incidence sur les échanges » ou « sans effet de distorsion » et n'implique pas nécessairement un soutien public. Une stratégie sans incidence sur les échanges aboutissant à la suppression de tous les obstacles aux exportations peut suffire à attirer l'IDE à vocation exportatrice¹⁰.

Certains pays ont mis en place des mesures permettant de favoriser l'IDE à vocation exportatrice dans des secteurs se caractérisant par des gains de productivité et des effets d'entraînement importants pour les sociétés locales. Cette stratégie peut se justifier sur le plan de la théorie commerciale dans la mesure où les économies d'échelle et les gains dynamiques sont pris en compte. Toutefois :

- Les politiques commerciales ne sont généralement pas considérées comme le meilleur moyen d'attirer les investisseurs car elles peuvent introduire des distorsions coûteuses dans les échanges.
- L'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIM) interdit aux membres de l'OMC d'utiliser des prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine locale ou à l'équilibrage des échanges pour appliquer des liaisons en amont.
- Les membres de l'OMC sont également soumis à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) qui interdit de lier des subventions à des prescriptions en matière d'exportations.
- Plusieurs accords bilatéraux en matière d'investissement et régionaux en matière de commerce interdisent des prescriptions relatives à des transferts de technologie ou des exportations obligatoires¹¹.
- Les données empiriques sur l'efficacité des prescriptions en matière de transfert de technologie et d'exportation sont mitigées. Plusieurs études ont conclu que des prescriptions relatives au contenu local pouvaient être coûteuses et inefficaces en ce qui concerne la croissance et l'affectation des ressources (CNUCED, 2004b).

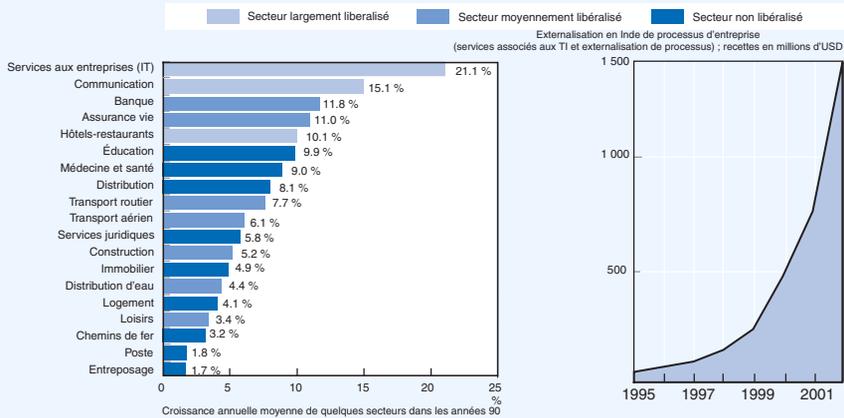
Les zones franches d'exportation (ZFE) permettent à un pays de libéraliser les échanges dans une zone limitée et d'accorder des avantages spécifiques à des entreprises exportatrices (mesures fiscales et règlements administratifs). Des zones franches industrielles ont été créées dans de nombreux pays en développement pour attirer l'IDE, avec des résultats inégaux pour l'économie d'accueil¹². Outre les zones franches, il existe d'autres formes de libéralisation sélective qui visent à attirer les investisseurs étrangers tout en continuant à protéger les producteurs nationaux face à la concurrence étrangère. Certains pays ont réussi à appliquer ce type de stratégie (voir encadré 2.7) mais d'autres ont échoué.

2.2.3. Les exportations de services peuvent être particulièrement avantageuses pour les pays en développement

Les pays en développement ont un important potentiel d'exportation de services (CNUCED, 2002). Outre le tourisme, certains pays en développement ont particulièrement bien réussi dans des secteurs tels que les services portuaires et maritimes, les services audiovisuels, les services de construction

Encadré 2.7. L'externalisation internationale des services aux entreprises vers l'Inde a créé de la valeur

Les activités d'externalisation qui s'élèvent à 1.5 milliard de dollars en Inde témoignent des bénéfices apportés par les échanges et l'investissement étranger au pays. Avec les technologies de l'information et les logiciels, l'externalisation des processus d'entreprise est sans doute le secteur le plus ouvert. En 2002, il a attiré 15 % du total de l'investissement direct étranger et représenté 10 % de l'ensemble des exportations. D'ici 2008, il devrait attirer un tiers du total de l'IDE et générer 60 milliards de dollars par an d'exportations, créant presque un million de nouveaux emplois au cours du processus.



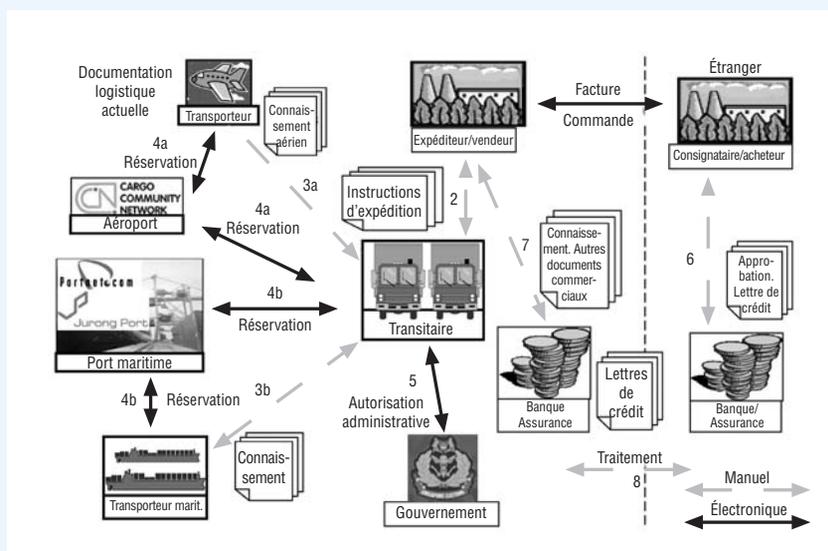
Grâce à sa libéralisation et à certains investissements de la part de quelques multinationales clés, le secteur de l'externalisation a décollé. Des pionniers tels que British Airways, GE et Citigroup ont été parmi les premiers à délocaliser les opérations des services d'exécution et des technologies de l'information en Inde (installation en 1996, 1997 et 1998 respectivement). Le succès de ces entreprises a montré que le pays était une destination d'externalisation sérieuse. Les multinationales ont formé des milliers de travailleurs locaux, dont beaucoup ont transféré leurs compétences aux entreprises indiennes qui ont démarré par la suite. Par exemple, Tata Consultancy Services s'est récemment introduite en Bourse en Inde en évaluant l'entreprise à 8.8 milliards de dollars avec 1.2 milliard de revenus totaux (en augmentation de 30 % par an depuis 1997 et dont plus de 90 % sont constitués par les exportations) et 28 000 employés (en hausse de 17 % par an). Désormais, les entreprises d'externalisation indiennes contrôlent plus de la moitié du marché mondial extrêmement concurrentiel de l'externalisation des services d'exécution et des technologies de l'information. Bon nombre des entreprises majeures ont débuté en tant que coentreprises ou filiales de multinationales ou ont été fondées par des dirigeants qui avaient travaillé dans ces dernières.

Source : McKinsey Quarterly, 2004; Banque mondiale 2004c; OCDE 2004c.

Encadré 2.8. Singapour : la logistique en matière de documentation et de commerce devient encore plus intégrée

L'utilisation de la documentation d'expédition traditionnelle lors des exportations complexifie et ralentit le processus auquel participent jusqu'à 25 intervenants différents et qui comprend 30 à 40 documents commerciaux différents tels que notamment les réservations, les consignes d'expédition, les connaissements, les lettres de crédit, les permis délivrés par les autorités, etc. Une étude de l'ONU indique qu'au moins 60-70 % des données utilisées dans un formulaire sont à nouveau saisies dans un autre.

La documentation logistique actuelle

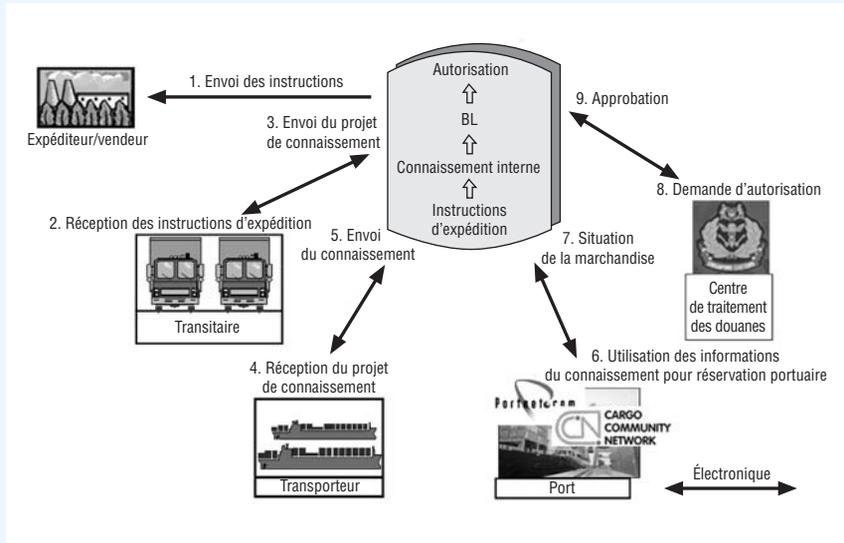


Singapour a mis au point en 1989 le premier système au monde de documentation commerciale électronique à l'échelle nationale, TradeNet, pour recevoir les permis des douanes singapouriennes et d'autres autorités gouvernementales presque instantanément. Le temps de traitement des documents commerciaux types est passé de 2-4 jours à 15 minutes. Ce système a accru l'efficacité et diminué les frais de gestion du monde des affaires tout en profitant aux services des douanes. En juin 2004, une nouvelle plate-forme technologique et d'informations intégrée de logistique et d'échanges était annoncée pour centraliser toutes les informations concernant les expéditions intérieures et en provenance ou à destination de Singapour. Les entreprises n'auront plus à accéder à plusieurs systèmes pour saisir des informations redondantes. Singapour prévoit d'économiser potentiellement 400 millions de dollars sur 20 ans. En outre, de nouveaux services logistiques à valeur ajoutée

Encadré 2.8. Singapour : la logistique en matière de documentation et de commerce devient encore plus intégrée (suite)

tels que le groupage concernant plusieurs pays pourraient générer cinq fois ce montant en nouveaux revenus. Les entreprises intervenant sur la plate-forme d'exportations de Singapour devraient en bénéficier.

La documentation logistique future



Source : OCDE, 2003a ; Harvard Business CAER Paper 72, avril 2000 ; Singapore IDA Media Portal

et les services de santé (OCDE, 2004a). Comme le montre le secteur des logiciels en Inde, les services informatiques et associés (encadré 2.7) et d'autres activités hautement spécialisées peuvent également présenter un intérêt à l'exportation pour les pays en développement. Ces exportations de services s'appuient souvent sur l'IDE. Nombre des entreprises de pays en développement qui exercent des activités sous-traitées par des entreprises de pays développés sont elles-mêmes des filiales de sociétés de pays développés (OCDE, 2004a). La filiale peut alors non seulement fournir des services à sa société mère, mais aussi desservir d'autres marchés.

L'IDE orienté vers les exportations de services a considérablement augmenté. Si les pays développés dominent les échanges de services en général, les pays en développement ont particulièrement réussi dans certains secteurs mentionnés précédemment tels que les services audiovisuels, les

services portuaires et maritimes, les services de construction et les services de santé. Les entreprises auraient tout à gagner en cas de prise en compte par les pays d'accueil de ces secteurs stratégiques dans leurs politiques de promotion des exportations. Un marché intérieur fort et des échanges intrarégionaux importants peuvent être essentiels pour le renforcement de la capacité d'exportation dans les secteurs des services (OCDE, 2004a).

2.2.4. Les procédures douanières et les obstacles informels aux exportations peuvent être contraignants

Comme indiqué précédemment à propos des importations, des procédures douanières efficaces contribuent à créer des conditions propices à l'activité des entreprises étrangères. Des procédures douanières et des systèmes de dédouanement qui ne sont pas trop contraignants facilitent les projets à vocation exportatrice. Une évaluation concernant la Moldova indique qu'une diminution de moitié des obstacles aux exportations informels tels que les pratiques douanières pesantes, les règlements coûteux et les pots-de-vin, pourrait permettre de sortir de la pauvreté entre 100 000 et 180 000 personnes (Banque mondiale, 2004e). Des procédures d'exportation efficaces (encadré 2.9) sont essentielles pour le succès des zones franches d'exportation.

2.3. Politique commerciale dans le pays d'origine ayant une incidence sur les importations

2.3.1. L'accès aux marchés pour les produits de pays en développement peut créer de nouveaux débouchés

Les investissements nationaux et étrangers à vocation exportatrice dans les pays en développement dépendent de l'accès aux marchés des pays développés ou à d'autres pays ayant un marché étendu. Si les entreprises du pays d'accueil se heurtent à des obstacles commerciaux importants à l'entrée de leurs principaux marchés, il y aura moins d'investissements – nationaux ou étrangers – dans le pays d'accueil. Les avantages traditionnels des pays en développement (faibles coûts du travail et abondance des ressources naturelles) peuvent même être neutralisés par ces obstacles.

L'existence d'obstacles importants dans le pays d'origine peut contrarier les stratégies d'intégration et de production mondiale des multinationales du pays d'origine. Cela peut compromettre leur aptitude à être concurrentielles au niveau international. Plus généralement, tout ralentissement du processus de libéralisation multilatérale nuit aux possibilités d'investissement motivé par la recherche d'efficience.

Deux techniques méritent d'être signalées en ce qui concerne l'accès aux marchés : i) *les crêtes tarifaires* sont souvent utilisées par les pays pour protéger

Encadré 2.9. **L'élimination des contingents de l'AMF pourrait modifier profondément les avantages concurrentiels**

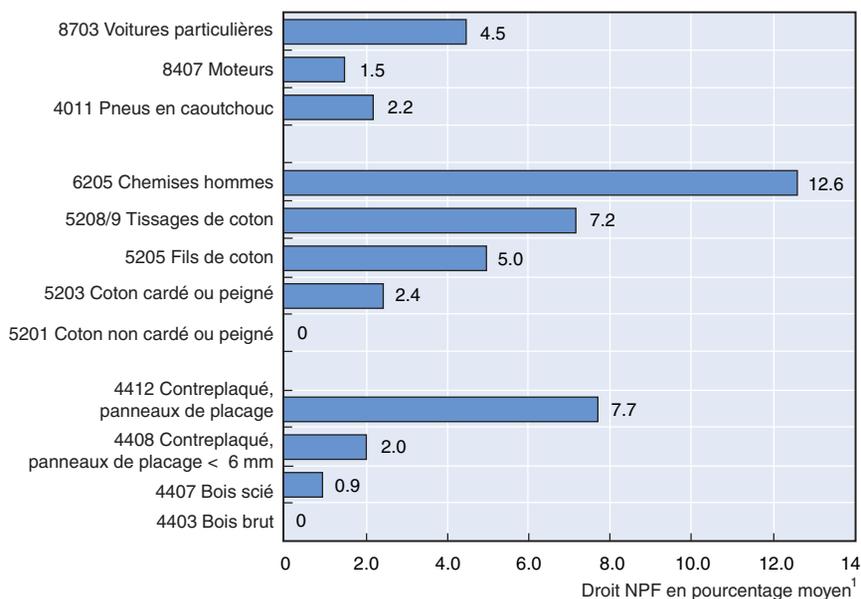
Les contingents imposés au titre de l'Arrangement multifibres (AMF) dans les secteurs des textiles et de l'habillement illustrent la façon dont les politiques protectionnistes des pays industrialisés peuvent influencer sur la localisation de l'IDE dans les pays en développement. Les pays dont les contingents sont sous-utilisés ont bénéficié de flux d'IDE et de gains dynamiques plus importants, générés par de nouvelles activités qui auraient pu autrement s'orienter vers d'autres pays plus compétitifs. Les contingents obligatoires imposés aux exportateurs les plus compétitifs ont réduit les gains de bien-être qu'ils peuvent tirer de la spécialisation et des économies d'échelle. Non seulement ces politiques dépendent de la désignation de « gagnants » et de « perdants », mais elles introduisent également des distorsions dans les échanges et entraînent une perte générale pour l'économie mondiale.

Il y a également le risque que les pays se soient spécialisés dans des secteurs où ils n'avaient pas d'avantage comparatif réel ou des secteurs qui génèrent potentiellement moins de gains dynamiques. La suppression des restrictions quantitatives, programmée pour fin 2004, pourrait profondément modifier l'économie de la production textile et vestimentaire. Beaucoup s'attendent à ce que la fragmentation internationale actuelle entre les phases de la production textile et vestimentaire de la chaîne de l'offre fasse l'objet d'une intégration et que l'intérêt des programmes de transformation à l'extérieur disparaisse progressivement. La planification pour le marché après 2004 a déjà encouragé une réorganisation des plans de production et d'investissement vers les fournisseurs les plus compétitifs et intégrés, notamment en Chine.

Source : OCDE (2004d); Banque mondiale (2002).

leurs producteurs nationaux contre de nouveaux concurrents et portent surtout sur des produits tels que¹³ certains types de tabac, les fruits (y compris à coque), les grains, les viandes préparées, le cuir et les chaussures – des produits que les pays en développement exportent ou pourraient exporter (Banque mondiale, 2002); et ii) *la progressivité des droits de douane*, à savoir l'application de droits plus élevés aux produits transformés qu'aux matières premières qui les composent. Le graphique 2.4 illustre la progressivité des droits de douane pour des produits du bois, des textiles de coton et des voitures particulières représentatifs. Les droits ont tendance à grimper avec la valeur ajoutée. Une telle progressivité peut nuire à la diversification et à la montée en gamme des exportations des pays en développement et décourager l'IDE à vocation exportatrice.

Graphique 2.4. **Progressivité des droits : des droits plus élevés pour des produits à plus forte valeur ajoutée dans la même chaîne de valeur**



Source : Données tirées du système TRAINS de la CNUCED; calculs du Secrétariat.

Les obstacles aux importations mis en place dans les pays en développement sont en moyenne plus levés que ceux des pays développés. Ils peuvent prendre la forme de droits de douane élevés, de restrictions quantitatives, de contrôles à l'importation, d'interdictions d'importation, etc. Ces obstacles entre pays en développement peuvent être particulièrement préjudiciables. Plus de la moitié du gain de bien-être découlant pour les pays en développement de la suppression des obstacles aux échanges qui subsistent après le Cycle d'Uruguay pourrait provenir de la libéralisation des échanges avec d'autres pays en développement (échanges Sud-Sud) plutôt qu'avec les pays développés (échanges Nord-Sud)¹⁴. Les obstacles entre pays en développement réduisent les échanges intrarégionaux, ce qui peut empêcher l'apparition de marchés plus vastes, et découragera non seulement les investisseurs étrangers mais aussi la création de multinationales à la recherche d'efficacité dans les pays en développement. Plus d'un tiers de l'IDE dans les pays en développement viendrait d'autres pays en développement et cet IDE Sud-Sud pourrait avoir augmenté plus vite que les sources des pays développés et être resté relativement plus solide après la crise asiatique (CNUCED, 2004c).

2.3.2. Les recours commerciaux sont source de préoccupations pour les investisseurs

Les procédures antidumping, les mesures de sauvegarde et les mesures compensatoires sont des recours commerciaux utilisés pour protéger un secteur menacé ou mis à mal par la concurrence étrangère. Dans certains cas, ces procédures peuvent avoir une valeur économique¹⁵. Il s'agit de mesures légales acceptées dans les accords de l'OMC mais elles peuvent être particulièrement préoccupantes pour les exportateurs. À l'instar de la progressivité des droits de douane, ces mesures tendent à porter sur des produits à plus forte valeur ajoutée et sont destinées à soulager les industries qui font face à une concurrence accrue. Par conséquent, elles ont tendance à empêcher les pays en développement de progresser dans la chaîne de valeur.

Les procédures antidumping, comme les mesures de sauvegarde et les mesures compensatoires, sont quelquefois considérées comme pouvant avoir un « effet de blocage » des investissements, dans la mesure où elles sont source d'incertitude quant à l'accès aux marchés des produits exportés par les pays d'accueil. Ne serait-ce que l'éventualité de telles mesures peut rediriger l'IDE d'un possible pays d'accueil vers le pays d'origine, ce qui constitue un investissement dit « de substitution »¹⁶. Les investisseurs recherchent des conditions prévisibles.

2.3.3. Les préférences commerciales peuvent profiter aux pays en développement

Les préférences commerciales encouragent l'investissement en offrant aux pays en développement un meilleur accès aux marchés. Elles peuvent influencer le choix du lieu de l'investissement en augmentant la rentabilité de l'investissement dans les pays choisis.

Parfois les préférences commerciales peuvent ne pas être efficaces. Comme cela a été constaté avec l'élimination des contingents imposés au titre de l'AMF (encadré 2.9), si les préférences ne renforcent pas un avantage comparatif, le risque existe qu'en cas d'érosion de ces préférences, l'investissement ne soit pas compétitif. L'investissement sera particulièrement sensible à ce risque si son délai de récupération dépasse le terme de la préférence accordée.

Les règles d'origine associées aux préférences et aux ACR peuvent également influencer les décisions des entreprises en matière d'investissement. Lorsqu'elles empêchent une entreprise d'importer des intrants en provenance des pays les plus performants, les règles d'origine découragent l'IDE motivé par la recherche d'efficacité (CNUCED, 2002). Les préférences accordées aux pays en développement peuvent être contrariées par les règles d'origine, dans la mesure où la plupart des produits exportés par ces pays sont exclus du traitement préférentiel s'ils comportent des intrants provenant de fournisseurs de pays tiers (OCDE, 2004d).

Encadré 2.10. **Les exportations africaines dans le cadre de l'AGOA augmentent, l'IDE parfois aussi**

Les importations en provenance d'Afrique subsaharienne à destination des États-Unis ont augmenté de manière spectaculaire. Le prix du pétrole n'explique pas tout. Depuis son inauguration en 2000, l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA : Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique) permet un accès en franchise de droits et de contingents sur le marché américain à diverses exportations en provenance de pays africains sélectionnés. Les importations américaines au titre de l'AGOA pourraient dépasser les 20 milliards de dollars en 2004, alors qu'elles représentaient moins de 9 milliards de dollars en 2002.

Si l'augmentation des échanges est assez claire, le lien avec une hausse de l'IDE vers l'Afrique a été plus anecdotique. Dans son rapport complet 2004, le Bureau du représentant des États-Unis pour le commerce extérieur (USTR) a repéré sept projets dans les secteurs du textile et de l'habillement, à diverses phases de démarrage, qui nécessitent environ 500 millions de dollars d'IDE fournis par différentes sources internationales. Il a également mentionné l'oléoduc Tchad-Cameroun de 350 millions de dollars. Dans le passé, il a été reconnu que l'AGOA a permis de créer 38 000 emplois en Afrique du Sud (beaucoup dans l'automobile). Maurice a bien réussi grâce aux secteurs du textile et du tourisme avant le lancement de l'AGOA, mais bon nombre de ses entreprises textiles investissent dans d'autres endroits d'Afrique, notamment avec une filature de coton au Mali. Maurice prévoit également de créer une usine de tissage pour tirer profit de l'AGOA III.

L'AGOA III, dernière loi signée en juillet 2004, prolonge l'accès préférentiel pour les importations jusqu'en 2015 et autorise davantage d'approvisionnements de tissus auprès de pays tiers pour trois ans. Avec le délai plus long, il peut être plus intéressant d'investir. En ayant la possibilité de recourir à plus de fournisseurs de tissus non américains, et en subissant donc moins le désavantage de coût de l'expédition des tissus à partir des États-Unis, les secteurs textile et de l'habillement africains pourraient devenir plus compétitifs.

* L'AGOA n'est pas la seule possibilité pour l'Afrique subsaharienne. Bon nombre de pays développés proposent des traitements préférentiels, notamment l'UE dans le cadre du SGP et d'Accords de partenariat économique.

Source : *The Economist*; site Web de l'AGOA, USITC mai 2004 *Comprehensive Report* ; OCDE (2003b, 2004d).

2.3.4. **L'accès aux marchés des services peut être crucial**

L'accès aux marchés des services contribue également à encourager l'IDE à vocation exportatrice dans les pays en développement. Pour pouvoir fournir des services par le biais du mode 1 ou du mode 2 et tirer parti de possibilités

Encadré 2.11. Retour au pays des entrepreneurs du parc industriel scientifique de Hsinchu (Taipei chinois)

Deux tiers des ordinateurs bloc-notes sont fabriqués dans le Taipei chinois. Le Taipei chinois doit l'essentiel de son succès d'exportations de produits électroniques à deux facteurs : i) ses liens étroits avec les États-Unis, notamment grâce aux milliers de jeunes qui, chaque année, vont étudier dans les universités américaines et finissent par travailler à la Silicon Valley; et, ii) la banalisation du PC au début des années 80, qui a fait que des entreprises telles que Dell et Hewlett Packard vendent leurs produits en s'approvisionnant auprès d'équipementiers tels que ceux qui sont installés dans le Taipei chinois. Ce sont des personnes originaires du Taipei chinois qui travaillaient à la Silicon Valley qui, les premières, ont décelé cette banalisation et compris que leur pays était un lieu idéal pour tous ces fournisseurs de produits en marque blanche.

Des fonctionnaires ont régulièrement voyagé en Amérique dans les années 70 et au début des années 80, à la recherche de conseils de binationaux des États-Unis et du Taipei chinois dans l'industrie et les universités et en attirant au pays certains des meilleurs. Le Taipei chinois avait déjà passé les phases de développement habituelles qui consistent à attirer des entreprises étrangères orientées vers l'exportation et à développer ses propres industries à vocation exportatrice. Mais comme sa main-d'œuvre n'était plus bon marché, il lui fallait des exportations à plus forte valeur ajoutée. Avec des entrepreneurs issus de la Silicon Valley, le gouvernement a jeté les bases de Hsinchu, en favorisant l'installation des entreprises en offrant des incitations fiscales, des locaux partagés et un emplacement à côté d'un laboratoire national dont bon nombre des entreprises de haute technologie locales éminentes résultent. Les autorités ont encore encouragé une industrie de capital-risque, en convainquant un cadre du Taipei chinois de Hambrecht & Quist, l'une des banques d'investissement majeures de la Silicon Valley, de créer un fonds de capital-risque dans le Taipei chinois qui a suscité bien des imitations.

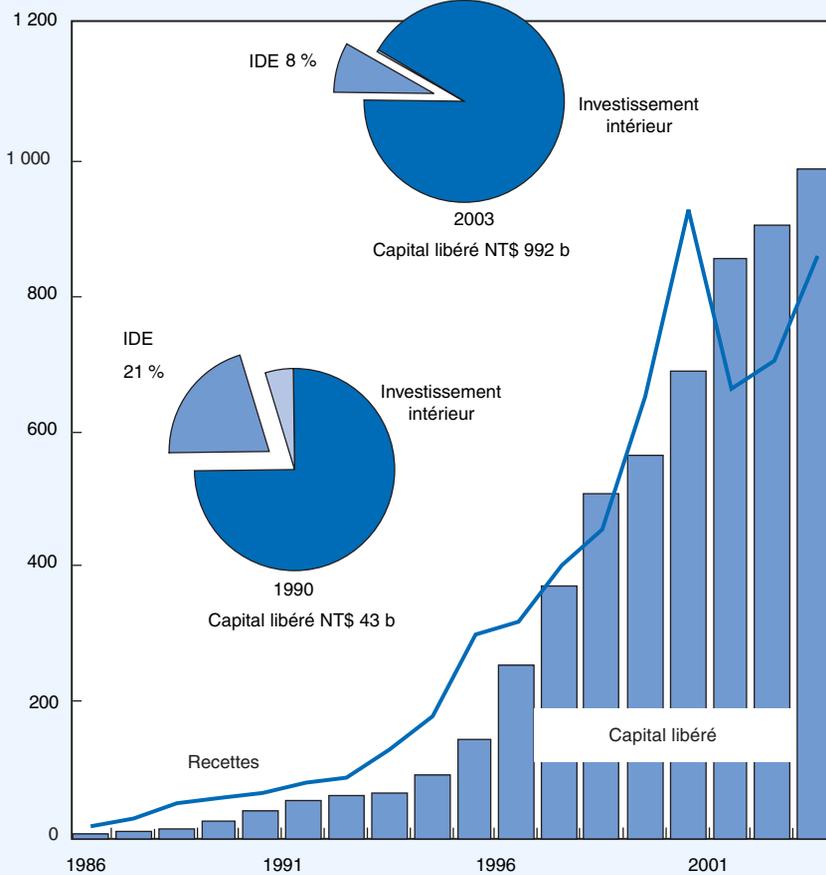
Depuis ses débuts en 1980, le parc de Hsinchu a hébergé 369 entreprises qui exportent des circuits intégrés, des ordinateurs personnels et d'autres produits électroniques pour un total de 25 milliards de dollars par an. Le capital libéré a atteint 29 milliards de dollars dont seulement 8 % provenant de l'étranger, contre 21 % en 1990.

Les travailleurs du mode 4 ont été essentiels pour le succès de Hsinchu mais le Taipei chinois n'a pas été le seul bénéficiaire en tant que pays d'accueil. Les consommateurs nationaux ont profité d'ordinateurs portatifs à plus bas coût tandis que Dell et Hewlett Packard – multinationales nationales – se sont concentrées sur leurs avantages compétitifs en matière de conception, commercialisation et distribution.

Source : *The Economist*; Market Intelligence Center; site Web de Hsinchu.

Encadré 2.11. Retour au pays des entrepreneurs du parc industriel scientifique de Hsinchu (Taipei chinois) (suite)

Parc de Hsinchu : recettes et investissements (milliards de NT\$)



Source : Site Web de Hsinchu; 1USD = 34NT\$ au 19 août 2004.

Les mouvements temporaires de personnes physiques en qualité de prestataires de services peuvent également faire connaître aux entreprises du pays d'origine les possibilités qu'offre la main-d'œuvre du pays d'accueil et encourager ainsi la sous-traitance avantageuse et la création de valeur. L'externalisation des processus d'entreprise en Inde (encadré 2.7) illustre la façon dont la valeur peut être créée dans les pays en développement dans le secteur des services, permettant aux multinationales dans les pays développés de devenir plus efficaces et concurrentielles au niveau mondial et, en supposant

que leurs activités sont compétitives, d'en faire largement partager les avantages aux consommateurs, potentiellement à l'échelle de la planète.

2.4. Politiques commerciales dans le pays d'origine ayant une incidence sur les exportations

2.4.1. Les subventions à l'exportation dans le pays d'origine peuvent décourager les investissements des pays d'accueil

Les subventions à l'exportation (comme les mesures de soutien interne) instaurées dans le pays d'origine pour des produits qui pourraient autrement être importés de pays en développement découragent l'investissement à vocation exportatrice dans ces pays. Les produits subventionnés vendus sur les marchés de pays tiers constituent également un handicap pour les producteurs des pays en développement et découragent les entreprises d'investir dans les branches d'activité concernées. Cela peut représenter un exemple rare de cas où, avec plus d'échanges, des bénéfices potentiels et des investissements réorientés, au final, le résultat serait une détérioration du bien-être.

Les subventions à l'exportation de biens d'équipement et d'intrants intermédiaires (ces derniers si on est sûr que les subventions suivront leur cours) pourraient aboutir à des investissements. Ces pratiques peuvent améliorer le rendement de l'investissement dans le pays d'accueil. Il se peut également que des défaillances du marché en matière de financement soient mieux traitées sur des marchés des valeurs mobilières et du crédit plus établis d'un pays d'origine plutôt que d'un pays d'accueil. Si tel est le cas, le crédit à l'exportation, l'assurance ou les crédits commerciaux publics du pays d'accueil peuvent se justifier si des sources commerciales ne sont pas disponibles. Un tel cas devient plus rare si les marchés financiers continuent d'approfondir et d'élargir le champ des crédits qu'ils financent.

2.4.2. Les contrôles et les restrictions des exportations, s'ils s'imposent parfois, peuvent empêcher les transferts de technologie vers les pays d'accueil

Il existe des obligations internationales qui imposent aux pays d'appliquer des restrictions des exportations¹⁷. Certains contrôles des exportations¹⁸ sont destinés à éviter la diffusion des technologies sensibles susceptibles d'avoir des répercussions sur la sécurité nationale et internationale. Lors de la mise en œuvre de ces contrôles, il convient de trouver un équilibre entre la sécurité et les échanges respectant les obligations internationales. Un équilibre est nécessaire entre les préoccupations de sécurité nationale légitimes des pays d'origine et les intérêts commerciaux des pays d'accueil.

Il se peut également qu'un contrôle ou une restriction des exportations génère un investissement dans un pays d'accueil qui aurait autrement eu un

sens dans le pays d'origine. Cela serait la contrepartie d'un IDE qui permet de contourner les droits de douane dans le contexte de restrictions des exportations plutôt que de droits sur les importations¹⁹.

Les capitaux et les échanges circulant plus librement, l'action des gouvernements des pays d'origine en ce qui concerne leurs politiques d'exportation et son incidence sur le développement dans les pays d'accueil deviennent moins décisives – les politiques des pays d'accueil ayant tendance à devenir plus déterminantes. Par conséquent, il n'est peut-être pas surprenant que très peu de travaux aient été réalisés au sujet des effets des politiques d'exportations commerciales des pays d'origine sur les configurations des investissements.

3. Questions à prendre en considération

Les investissements étrangers comme intérieurs sont importants pour les pays d'accueil et des études récentes ont souligné leur complémentarité. La libéralisation des politiques commerciales encouragera généralement l'IDE mais aussi l'investissement intérieur.

Les circonstances changent. Les responsables de la politique commerciale vont devoir adapter et modifier les politiques publiques au fur et à mesure de l'évolution des besoins et des avantages concurrentiels respectifs. En général, la politique commerciale ne définit pas l'avantage concurrentiel mais établit le cadre permettant aux industries compétitives de se développer.

Parmi les principaux points concernant le rôle joué par la politique commerciale dans la création d'un environnement propice à l'investissement et à la croissance en général, les dirigeants peuvent étudier la mesure dans laquelle :

1. leurs politiques commerciales limitent la taille de marchés potentiels pour les investisseurs et en quoi les réformes nationales et le dialogue international sur les mesures à prendre peuvent créer de nouvelles possibilités d'investissement et d'IDE, grâce à l'extension des marchés locaux/régionaux et à l'accès à de nouveaux marchés d'exportation dans des pays tiers;
2. les politiques en matière d'importation découragent l'investissement en limitant l'accès d'investisseurs potentiels (surtout étrangers) aux intrants intermédiaires, notamment aux services, qui ne sont pas disponibles localement à un niveau de prix et de qualité compatible avec une production concurrentielle au plan international;
3. leurs politiques commerciales augmentent les coûts des procédures douanières et administratives, au point de ne pas être conformes aux normes internationales et de décourager inutilement l'investissement;

4. leurs politiques commerciales sont incohérentes ou contradictoires et susceptibles de décourager les investisseurs en créant des obstacles aux exportations ou en introduisant des distorsions entre les modes de fourniture de biens et de services les plus efficaces – un droit de douane sur les importations peut avoir un effet semblable à celui d'une taxe sur les exportations ;
5. leurs politiques commerciales peuvent restreindre les exportations des pays en développement, en réduisant leur capacité à acheter des importations et à trouver des investissements, notamment l'IDE ;
6. leurs politiques commerciales peuvent restreindre les importations en provenance d'autres pays qui pourraient profiter aux consommateurs du pays d'origine, notamment les produits intermédiaires utilisés par leurs propres multinationales à la recherche d'efficacité ; et
7. leurs politiques commerciales découragent la création et l'expansion de leurs propres (du pays d'origine) multinationales à la recherche d'efficacité qui pourraient devoir devenir concurrentielles au plan international en utilisant un avantage compétitif d'un pays d'accueil étranger mais en ayant besoin au minimum d'un accès initial au marché dans le pays d'origine.

Dans presque tous les cas, la libéralisation des échanges sans obstacles est probablement la meilleure politique. Il existe un cercle vertueux du commerce, de l'investissement et de l'amélioration du bien-être. La libéralisation des politiques commerciales peut à la fois être une incitation aux investissements et un catalyseur en raison de ses effets positifs sur la croissance, et cela se vérifie tant pour les pays d'accueil que pour les pays d'origine. La libéralisation des échanges n'est pas une panacée mais, en cohérence avec d'autres politiques, elle est essentielle pour à la fois attirer l'investissement et l'utiliser au mieux au service de la croissance.

Notes

1. L'IDE est souvent classé en 4 catégories selon les motifs de l'entreprise qui effectue l'investissement : recherche de marchés (pour pénétrer de nouveaux marchés étrangers), recherche de ressources (pour accéder à des ressources non disponibles dans le pays d'origine), recherche d'efficacité (pour tirer parti des différences de coûts/économies d'échelle et rationaliser la production), recherche d'avantages stratégiques (pour obtenir des avantages stratégiques ou empêcher des concurrents d'en obtenir). Dunning, J. (2002), « Determinants of Foreign Direct Investment: Globalisation Induced Changes and the Role of FDI Policies », document présenté à la Conférence ABCDE-Europe sur le développement économique, Oslo, 24 juin 2002.
2. En vertu des Principes directeurs, les multinationales devraient l'encourager « en coopérant étroitement avec la communauté locale, y compris les milieux d'affaires locaux » (Principes généraux, para. 3), et encourager le transfert et la

diffusion rapide des technologies et du savoir-faire (Science et technologie, para. 1 à 5) (OCDE, 2000).

3. Après certains échecs retentissants en 2002, les statistiques de l'e-B2B se sont améliorées. Une étude a montré qu'en 2003, les entreprises dépensant 100 millions de dollars ou plus en biens ont acheté en ligne 11.7 % des produits intermédiaires, chiffre pour la première fois supérieur à celui des matières indirectes, telles que les fournitures de bureau. Le sourçage en ligne peut représenter des économies d'échelle interannuelles de 5 %. (*Financial Times/Forester Research*, octobre 2003).
4. Certaines technologies peuvent profiter davantage à de petites entreprises dans des pays pauvres. Par exemple, les crédits disponibles pour de petites entreprises dans des pays pauvres augmentent plus que la moyenne quand une technologie de partage des informations sur les crédits est appliquée (Banque mondiale, 2004b, 2004g). Comme les coûts baissent pour de nombreuses technologies nouvelles, les bénéfices peuvent s'accroître davantage pour les participants plus petits et plus pauvres.
5. Les flux d'IDE vers les pays en développement proviennent essentiellement de pays développés, mais ils proviennent aussi pour une part importante d'autres pays en développement. Les investissements Sud-Sud ont été estimés à environ 36 % de l'ensemble des flux d'IDE vers les pays en développement en 2000 et ils augmentent plus rapidement que les flux d'IDE Nord-Sud (Banque mondiale, 2003a).
6. Le graphique 2.A1.2 de l'annexe A montre que les obstacles aux échanges considérés comme graves ou très graves par les entreprises sont semblables pour les pays développés et en développement, mais évidemment, par exemple, les « obstacles à la mobilité professionnelle » sont davantage un problème pour les entreprises des pays en développement et les « restrictions à l'investissement étranger » sont davantage un problème pour les entreprises des pays développés.
7. Chakrabarti, A. (2001), « The Determinants of Foreign Direct Investment: Sensitivity Analyses of Cross-Country Regressions », *Kyklos*, vol. 54, 1, pp. 89-114.
8. Pour un débat sur les avantages potentiels, la Nouvelle-Zélande précise les raisons de l'adoption d'une approche par liste négative dans ses accords de rapprochement économique avec le Chili et Singapour, www.mfat.govt.nz/foreign/tnd/ceps/cepchilenzsing/infobulletinJuly04.html. Le document de l'OCDE *Le régionalisme et le système commercial multilatéral*, publié en 2003, examine également les approches par liste positive et négative (pp. 37-40).
9. La tendance est à plus d'ACR transrégionaux. En octobre 2003, 40 % des ACR proposés notifiés à l'OMC étaient transrégionaux (Atelier « Régionalisme » de l'OMC, 2003).
10. Certains théoriciens avancent que si le pays d'accueil est un pays exportateur important susceptible d'avoir une incidence sur les termes de l'échange du produit exporté, alors une taxe sur les exportations peut améliorer le bien-être. Cela est largement hypothétique car peu de pays peuvent influencer leurs prix à l'exportation sur le marché mondial à long terme.
11. Par exemple, l'article 1106, paragraphe 1, de l'ALENA indique que les pays d'accueil ne peuvent pas obliger une entreprise d'un partenaire à exporter une quantité ou un pourcentage donné de produits ou de services, ou à transférer une technologie, un procédé de fabrication ou autre savoir-faire exclusif (sous réserve de questions liées à la concurrence).

12. La concurrence en matière d'incitations peut créer un « dilemme du prisonnier » pour tout état. C'est un argument en faveur d'un accord multilatéral pour limiter la prolifération et l'escalade des incitations à l'implantation. En outre, la législation locale du travail peut ne pas être complètement appliquée dans les zones franches d'exportations.
13. La liste comprend les produits dont le taux dépasse 50 % dans chaque sous-position à 8 chiffres aux États-Unis, dans l'UE, au Japon ou au Canada. Beaucoup d'autres produits sont taxés à plus de 15 % – taux fréquemment utilisé pour repérer les crêtes.
14. 57 % d'après une estimation donnée par Anderson, K., dans « Agriculture, Developing Countries and the WTO Millennium Round », CEPR/CIES, décembre 1999.
15. Certains affirment que de telles mesures sont des instruments *ex ante* qui permettent aux pays de s'engager dans des accords internationaux qu'ils seraient sinon incapables de signer sans ces clauses de sauvegarde.
16. Blonigen, B.A. and R.C. Feenstra (1996), « Protectionist Threat and Foreign Direct Investment », *NBER Working Papers* n° 5475, mars. Voir également Bhagwati et al., « Quid Pro Quo Investment », *American Economic Review*, 82(2), mai 1992 et avant.
17. Notamment, la CITES, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Une liste indicative de restrictions conformes à ces obligations figure dans le document de l'OCDE TD/TC/WP(2003)7/FINAL (tableau 3).
18. Tels que les contrôles des exportations de biens à double usage conformément à la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies du 28 avril 2004.
19. Par exemple, en mai 1981, la limitation volontaire des exportations de voitures par le Japon (pays d'origine) à destination des États-Unis (pays d'accueil) peut avoir conduit Honda, Nissan et Toyota à investir dans des usines aux États-Unis. Cela ne signifie pas que cette stratégie soit source d'accroissement de bien-être.

Bibliographie

- Banque mondiale (1998), *Privatization and Emerging Equity Markets*, Flemings and The World Bank.
- Banque mondiale (2000), *Trade Blocs*, Oxford University Press.
- Banque mondiale (2002a), *Global Economic Prospects and the Developing Countries – 2002*, The World Bank.
- Banque mondiale (2002b), « An Assessment of Telecommunications Reform in Developing Countries », *Working paper*, The World Bank.
- Banque mondiale (2003a), *Global Development Finance 2003 – Striving for Stability in Development Finance*, The World Bank.
- Banque mondiale (2003b), *Global Economic Prospects and the Developing Countries – 2003*, The World Bank.
- Banque mondiale (2004a), « Trade Facilitation: Using WTO Disciplines to Promote Development », *Trade Note*, May 10, 2004, The World Bank.
- Banque mondiale (2004b), *Doing Business in 2004*, The World Bank.

- Banque mondiale (2004c), *Sustaining India's Services Revolution*, The World Bank.
- Banque mondiale (2004d), *Reforming Infrastructure*, The World Bank.
- Banque mondiale (2004e), « Informal Export Barriers and Poverty », *Working paper* June 2004, The World Bank.
- Banque mondiale (2004f), *World Development Report 2005*, The World Bank.
- Banque mondiale (2004g), *Doing Business in 2005*, The World Bank.
- CNUCED (2001), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2001 : vers de nouvelles relations interentreprises* (New York et Genève : Nations unies).
- CNUCED (2002), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2002 : sociétés transnationales et compétitivité à l'exportation* (New York et Genève : Nations unies).
- CNUCED (2003), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2003 : les politiques d'IED et le développement : perspectives nationales et internationales* (New York et Genève : Nations unies).
- CNUCED (2004a), « Transnational Corporations : Are incentives a good investment for the host country? An empirical evaluation of the Czech National Incentive Scheme »; UNCTAD/ITE/IIT/2004/3.
- CNUCED (2004b), *Foreign Direct Investment and Performance Requirements* (New York et Genève : Nations unies).
- CNUCED (2004c), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2004 : la montée en puissance du secteur des services* (New York et Genève : Nations unies).
- OCDE (2000), *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (Paris : OCDE).
- OCDE (2001), *Échanges et développement : les enjeux* (Paris : OCDE).
- OCDE (2002a), *L'investissement direct étranger au service du développement : optimiser les avantages, minimiser les coûts* (Paris : OCDE).
- OCDE (2002b), *Étude sur la relation entre le commerce et l'investissement direct étranger*, TD/TC/WP(2002)14/FINAL.
- OCDE (2002c), *Pour l'ouverture des marchés de services : l'Accord général sur le commerce des services* (Paris : OCDE).
- OCDE (2003a), *Trade Facilitation Reforms in the Service of Development*, TD/TC/WP(2003)11/FINAL.
- OCDE (2003b), *Politique commerciale, IDE et développement*, TD/TC/WP(2003)27.
- OCDE (2003c), *Analyse des mesures non tarifaires : le cas des restrictions à l'exportation*, TD/TC/WP(2003)7/FINAL.
- OCDE (2003d), *Évaluation quantitative des avantages de la facilitation des échanges*, TD/TC/WP(2003)31/FINAL.
- OCDE (2003e), *Perspectives de l'investissement international*, (Paris : OCDE).
- OCDE (2004a), *Libéralisation des échanges de services : identification des possibilités et des avantages*, TD/TC/WP(2003)23/FINAL.
- OCDE (2004b), *Projet horizontal sur les échanges et l'ajustement structurel : Section I. Défis à relever dans huit secteurs : le cas des services rendus aux entreprises externalisées*, TD/TC/WP(2004)14.

- OCDE (2004c), *International Sourcing and Offshoring*, DSTI/ICCP/IE(2004)09.
- OCDE (2004d), *Ajustement structurel dans les industries du textile et du vêtement dans l'environnement commercial de l'après-ATV*, TD/TC/WP(2004)23/FINAL.
- OCDE (2004e), *ODA and Investment for Development: What Guidance can be drawn from Investment Climate Scoreboards*, DAF/IME/WD(2004)12.
- OCDE (2004f), *The Governance Challenges of Foreign Investment Policy in China*, DAF/INV/WD(2004)2
- Organisation mondiale du commerce (1997), *Les liens entre le commerce et l'investissement étranger direct*, Note du Secrétariat, Groupe de travail des liens entre commerce et investissement, WT/WGTI/W/7, www.wto.org.
- Organisation mondiale du commerce (2002), *Questions essentielles concernant l'investissement étranger direct et le transfert et la diffusion de technologie dans les pays en développement*, Note du Secrétariat, Groupe de travail des liens entre commerce et investissement, WT/WGTI/W/136, www.wto.org.
- Organisation mondiale du commerce (2004), *Rapport sur le commerce mondial 2004*, www.wto.org.

ANNEXE 2.A1

Une stratégie pratique en matière de politiques commerciales – la boucle du processus d'élaboration de la politique commerciale

A.I. Avant-propos

Le Cadre d'action pour l'investissement est conçu comme un guide pratique et opérationnel destiné aux dirigeants. La première partie de cet article étudie comment la politique commerciale peut avoir un impact sur l'investissement et la croissance. Cet annexe décrit un cadre opérationnel et souple possible pour l'élaboration de politiques commerciales¹ axé principalement sur le pays d'accueil.

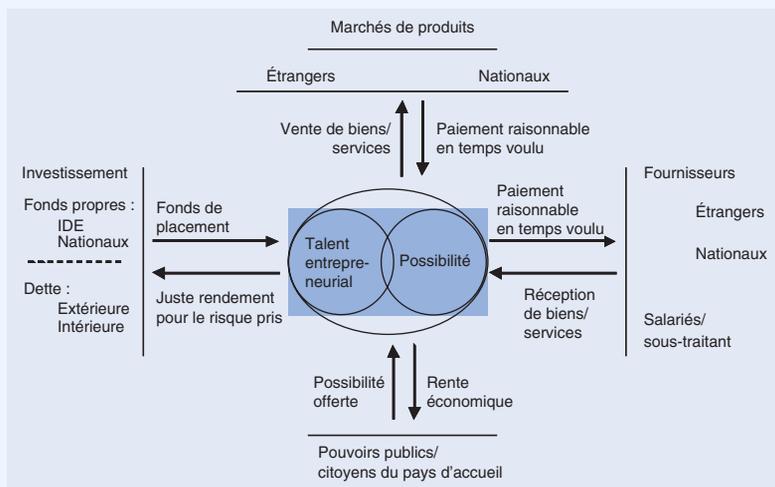
L'encadré 2.A1.1 présente les acteurs fondamentaux d'un projet et réaffirme l'importance de la politique commerciale. La section suivante détaille un cadre de politique commerciale axé sur les mesures et techniques disponibles pour les responsables de la politique commerciale, susceptible d'être utilisé pour vérifier si les politiques commerciales nationales reflètent les bonnes pratiques.

A.II. Un cadre de politique commerciale

L'élaboration de la politique commerciale est un processus itératif, interactif et évolutif

Presque toutes les bonnes pratiques présentées dans ce document sont itératives et interactives. On se trouve devant un processus en boucle. Tout au long du processus, les responsables de la politique commerciale doivent se poser la question de savoir si les conditions ont évolué et si tel est le cas, ils doivent déterminer les conséquences de ces évolutions pour les attributs du pays, les débouchés et les politiques appropriées.

Encadré 2.A1.1 La rencontre entre un entrepreneur et une possibilité d'IDE génère des échanges commerciaux



Un projet est la rencontre d'une possibilité (que ce soit en termes de marché, de ressources, d'efficacité, ou de fusions et acquisitions) et d'un talent entrepreneurial. Les multinationales transfèrent souvent un talent entrepreneurial plutôt que seulement des ressources financières (pratique parfois désignée par le terme de modèle de multinationales de « capital connaissance »). Mais le talent entrepreneurial n'est pas nécessairement fourni uniquement par un acteur étranger ou national, il peut résulter d'une coentreprise ou d'une entreprise franchisée dans le cadre desquelles il est apporté à la fois par des participants nationaux et étrangers; c'est notamment le cas des entrepreneurs du parc scientifique de Hsinchu dans le Taipei chinois (encadré 2.11).

À quelques exceptions près, un projet nécessitera la mobilisation de capitaux d'investissement. L'entrepreneur doit promouvoir le débouché auprès de financiers et choisir les instruments disponibles les plus économiques pour limiter le coût du capital relatif au projet. L'entrepreneur doit vendre les avantages du projet – en réduisant au minimum le risque perçu. Le lancement et la viabilité du projet, mais aussi le rendement pour l'entrepreneur compte tenu du débouché, dépendront de cette vente¹.

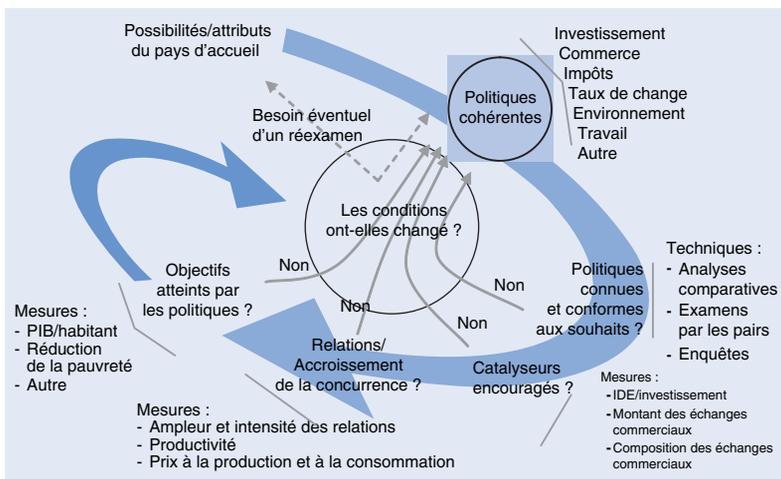
L'entrepreneur vend les avantages du projet en utilisant un plan d'entreprise. Tous les plans d'entreprise doivent décrire le marché de produits (c'est en général leur premier élément). De nos jours, pour un projet financé par l'IDE, ce marché de produits est international, sauf dans de rares cas². Des échanges sont donc créés et une politique commerciale libérale est généralement essentielle à la viabilité du projet.

Encadré 2.A1.1 La rencontre entre un entrepreneur et une possibilité d'IDE génère des échanges commerciaux (suite)

Habituellement, un projet nécessite des fournitures de matières premières, de biens et de services au cours de toutes ses phases (élaboration, lancement et exécution). Pour les projets financés par l'IDE, certaines fournitures doivent provenir de l'étranger, sauf dans de rares occasions³. Une fois encore, des échanges sont créés et une politique commerciale libérale est cruciale pour le succès du projet.

1. Il convient de noter que les intérêts du gouvernement du pays d'accueil et ceux de l'entrepreneur peuvent dans une large mesure être considérés comme les mêmes. Les négociations entre les deux parties sont souvent supposées être un jeu à somme positive. C'est une des leçons tirées de l'expérience du Costa Rica (encadré 2.5). Il y aura des négociations pour partager la rente économique tirée du juste rendement revenant à l'entrepreneur mais cela devrait être moins important que la valeur qui peut résulter de la réussite d'un projet.
2. Le marché de produits sera international au vu des arguments présentés dans le corps de ce document. L'IDE à la recherche de ressources et l'IDE à la recherche d'efficience, plus courant, impliquent tous deux par définition des marchés de produits internationaux. Seul l'IDE à la recherche de marchés peut ne porter que sur des marchés de produits nationaux mais, souvent, de nos jours, pour réaliser des économies d'échelle, il faut desservir une zone commerciale régionale, c'est-à-dire des marchés de produits internationaux.
3. Pour l'IDE à la recherche d'efficience ou de marchés, cette fourniture de produit/élément internationale est évidente. Pour l'IDE à la recherche de ressources, certains équipements provenant de l'étranger pourraient donner à l'entreprise étrangère la crédibilité nécessaire pour mener le projet sans quoi les investisseurs s'interrogeront sur les avantages que l'entreprise étrangère apporte au projet. Il convient de noter que ces réflexions, ajoutées à celles figurant à la note 2, soulignent la présence d'aspects liés au commerce dans presque tous les projets financés par l'IDE.

Graphique 2.A1.1. La boucle du processus d'élaboration de la politique commerciale ; évaluation et compréhension de l'évolution



De bonnes pratiques commerciales ne seront pas nécessairement identiques pour tous les pays. Cela est particulièrement vrai pour les pays plus petits, moins bien dotés, qui peuvent devoir cibler leurs ressources plus efficacement. Les petits pays en particulier peuvent tirer profit du commerce et de l'investissement. Aucun pays en développement n'est « trop petit » ou « trop pauvre » pour attirer l'IDE (OCDE, 2004e), mais une planification peut être nécessaire. Pour les petits pays tout spécialement, le pays d'accueil peut devoir évaluer de manière réaliste son avantage comparatif. Quels sont les attributs du pays et sur quels débouchés les pouvoirs publics doivent-ils mettre l'accent? Dans la mesure du possible, les pouvoirs publics des pays d'accueil devraient laisser les forces du marché déceler les activités fructueuses et ne pas faire obstacle à des secteurs en désignant des gagnants et des perdants. Des conditions équitables pour les politiques commerciales sont souvent la meilleure solution, même pour les petites économies.

Si elles ne sont pas nécessairement les mêmes pour tous les pays, les politiques commerciales doivent être cohérentes avec les autres politiques d'un pays². Le commerce libéral n'est pas une panacée. La politique commerciale seule ne permettra pas une augmentation du PIB par habitant, une réduction de la pauvreté et la réalisation des autres objectifs ultimes sans une cohérence avec les politiques d'investissement, fiscale et dans d'autres domaines.

Cependant, il y a des mesures et des étapes intermédiaires qui peuvent orienter les responsables de la politique commerciale lorsqu'ils cherchent à déterminer si l'économie se dirige vers ces objectifs ultimes. Les politiques commerciales : i) sont-elles connues et susciteront-elles l'investissement, les échanges et la croissance? ; ii) incitent-elles les acteurs catalyseurs, notamment les entrepreneurs et les financiers mentionnés dans la section précédente, à investir dans l'économie? et, iii) favorisent-elles la croissance de l'économie nationale grâce à des liaisons et dans un environnement plus concurrentiel? Il s'agit de réflexions intermédiaires qui ont chacune leurs propres mesures, mais sont souvent liées. L'intérêt des catalyseurs potentiels peut dépendre de l'approvisionnement en éléments à des prix concurrentiels auprès de fournisseurs nationaux. Les trois sections ci-après portent sur ces étapes intermédiaires.

Les politiques commerciales sont-elles connues et appréciées?

Pour être efficaces, les réformes de la politique commerciale doivent être perçues. Les petits pays en particulier peuvent devoir agir en amont pour obtenir cette reconnaissance. Les responsables de la politique commerciale peuvent s'appuyer sur trois techniques pour en vérifier la visibilité et s'assurer en même temps que le message correspond à ce qu'ils veulent.

Les réformes de la politique commerciale auront des effets sur les critères de référence

L'annexe B énumère douze indices de référence qui subissent les effets de la politique commerciale³. Ces indices sont utilisés pour des comparaisons entre les pays et dans le temps afin de représenter l'amélioration ou la détérioration des conditions d'investissement, dont la politique commerciale est l'un des facteurs. Un assez bon indice relatif qui reflète une amélioration aidera un pays à attirer l'investissement national et étranger. Ce type d'indices est utilisé par des entrepreneurs dans leurs plans d'entreprise pour rassurer les investisseurs. Une amélioration et une comparaison de ces mesures peuvent également permettre aux responsables de la politique commerciale de savoir si les efforts d'un pays pour perfectionner ses lignes d'action sont fructueux.

Les indices de référence se fondent souvent sur des techniques statistiques exclusives. Un jugement qualitatif est également parfois utilisé, comme dans le cas des ratings souverains de Standard & Poor's. Par conséquent, il n'est généralement pas possible d'être définitif quant à la façon dont les politiques commerciales se reflètent finalement dans les indices. Cela souligne combien il est important que les responsables de la politique commerciale prennent les devants et vendent les attributs et les politiques de leur pays aux agences de notation.

Certains de ces indices ont été analysés du point de vue statistique par l'OCDE et fournissent des prévisions inégales mais potentiellement utiles concernant les entrées d'IDE. Les indices globaux peuvent donner des résultats insuffisants mais les sous-indices – notamment les indicateurs de qualité et de restrictivité des réglementations, d'intervention des pouvoirs publics, de stabilité macroéconomique et de progrès technologique – sont en corrélation plus étroite avec les entrées d'IDE (OCDE, 2004e). Par conséquent, la politique commerciale dont les effets sont dans certains cas plus visibles avec ces sous-indices pourrait avoir plus d'influence en matière d'attraction de l'IDE que ne le laisse penser l'incidence de la politique commerciale sur l'indice global.

Les indices permettent d'expliquer différentes caractéristiques économiques et n'ont pas le même niveau de généralisation (OCDE, 2004e). Il se peut également que sur l'ensemble des indices figurant à l'annexe A, certains soient plus sensibles au type d'instrument de placement et aux circonstances. Il est intéressant de constater que les agences de notation sont particulièrement influentes pour les grands projets qui impliquent un financement par l'émission de titres « qualité investissement » mais probablement moins influentes dans des circonstances plus risquées. Par conséquent, les pays peuvent devoir s'intéresser à différents indices selon leurs conditions particulières et le type de projets qu'ils essaient d'attirer.

Encadré 2.A1.2. Un exemple : incidences de la politique commerciale sur l'indice *Economic Freedom of the World*

Pour illustrer la façon dont la politique commerciale influe sur ces indices, l'indicateur *Economic Freedom of the World* du Fraser Institute comprend cinq mesures du « libre exercice du commerce au niveau international » (l'un des 5 domaines notés) :

	Convertie en une note de 0 à 10 avec	
	0 si	10 si
1) Taxes sur le commerce international		
a) Produit des taxes sur le commerce international comme pourcentage des exportations plus les importations	Pas de taxes	Taxes $\geq 15\%$ du total des échanges
b) Taux tarifaire moyen	Pas de droits de douane	Moyenne $\geq 50\%$
c) Écart-type des taux tarifaires	Droits de douane uniformes	Écart-type $\geq 25\%$
2) Obstacles réglementaires aux échanges		
a) Obstacles cachés aux importations	Utilise le GCR*	
b) Coûts des importations, notamment les droits de douane, les droits de licence, les frais bancaires, et le temps nécessaire pour exécuter les formalités administratives relatives à l'importation d'équipement, en utilisant le GCR*	Coût $\leq 10\%$ du coût de l'équipement	Coût $\geq 50\%$
3) Échanges réels par rapport à ceux attendus en utilisant une méthode de régression	Échanges réels = $2 \times$ ceux prévus	Échanges réels = $\frac{1}{2}$ ceux prévus
4) Taux de change officiels par rapport à ceux du marché noir	Pas de marché noir	Taux du marché noir $\geq 50\%$ de celui du marché officiel
5) Restrictions de l'accès aux marchés financiers internationaux		
a) Accès des citoyens aux capitaux étrangers et accès étranger aux marchés financiers intérieurs	Utilise une enquête dans le cadre du GCR	
b) Restrictions à la participation à des échanges avec les étrangers sur les marchés des capitaux	Utilise le rapport du FMI sur 13 types de contrôles des capitaux	

* GCR : Global Competitiveness Report.

Source : www.freetheworld.com.

En ce qui concerne les aspects pratiques de l'élaboration de la politique commerciale, les responsables peuvent souhaiter déterminer les notes des indices présentant un intérêt particulier dans le temps et par rapport à leurs pays voisins en termes de géographie et de revenu. Ils peuvent également envisager de définir les évolutions des lignes d'action qui sont susceptibles

d'avoir le plus d'effet en nécessitant le moins d'effort. Il s'agit souvent de simplifications des réglementations (Banque mondiale, 2004b). Ils peuvent aussi vouloir prendre contact avec l'agence ou le groupe responsable de l'indice pour discuter des caractéristiques de leur situation. On se trouve devant une communication à double sens – le décideur peut comprendre ce qui détermine la notation (et les investisseurs), tandis que l'agence perçoit la motivation du pays à modifier et améliorer l'environnement des échanges et de l'investissement. Il peut s'agir d'un cercle vertueux.

La plupart des indices ne tiennent pas compte de l'importance des échanges de services. L'indice relatif au *libre exercice du commerce au niveau international* ne comprend aucune mesure de la restrictivité des échanges dans les secteurs des services, en particulier ceux de la banque et des télécommunications. Les responsables de la politique commerciale (mais aussi les agences de notation et les investisseurs) peuvent donc souhaiter que d'autres indices soient élaborés, notamment ceux de la direction des échanges de l'OCDE⁴.

Les examens par les pairs peuvent renforcer l'efficacité de l'élaboration des lignes d'action

L'examen par les pairs est un processus par lequel la qualité et l'efficacité des politiques, lois, règlements, processus et institutions d'un pays sont examinées et évaluées par rapport à celles de ses pairs, dans un contexte non conflictuel. L'efficacité des examens par les pairs tient à l'influence exercée par les pairs au cours du processus : i) la combinaison de recommandations et d'un dialogue avec les autres pays; ii) la publicité, les comparaisons, et les classements entre pays; et iii) l'impact produit par les éléments précédents sur l'opinion publique, les administrations et les décideurs nationaux. L'objectif ultime des examens par les pairs est d'aider ou d'encourager le pays examiné à améliorer ses politiques, adopter des pratiques optimales et se conformer à des normes et principes établis⁵.

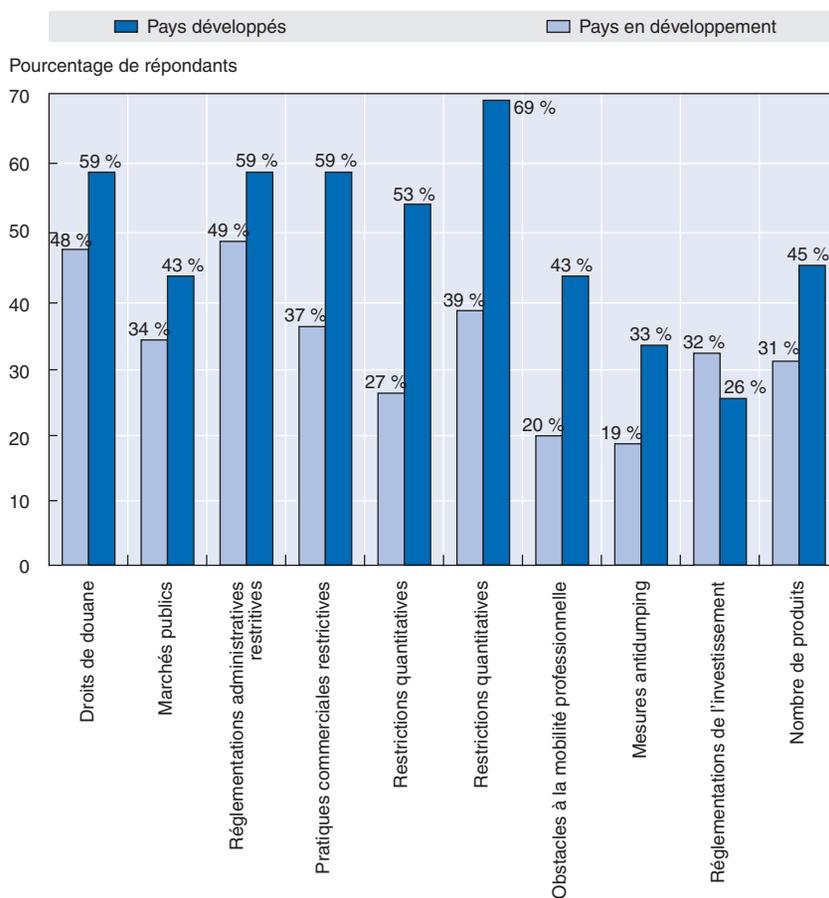
L'examen par les pairs le plus directement applicable à la politique commerciale est le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC. D'autres organisations internationales réalisent des examens par les pairs qui portent sur des éléments de la politique commerciale : les études économiques du Comité EDR de l'OCDE; le plan d'action individuel (PAI) de l'APEC; le mécanisme de surveillance par pays du FMI; le programme d'évaluation du secteur financier (FSAP) FMI/Banque mondiale et les examens de la politique de l'investissement (CNUCED).

Les enquêtes auprès des entreprises peuvent donner des indications

Plusieurs des indices précités évaluent les politiques en partie en interrogeant les entreprises. Les responsables de la politique commerciale peuvent également réaliser des enquêtes auprès d'entreprises ou d'autres acteurs. L'APEC a interrogé 461 entreprises dans 21 pays (graphique 2.A1.2)⁶ :

- Les obstacles aux échanges ont été systématiquement considérés comme plus élevés dans les pays en développement (par rapport aux pays développés) sauf pour les réglementations de l'investissement étranger – 26 % des entreprises interrogées dans les pays en développement et 32 % de celles des pays développés ont indiqué que les réglementations de l'investissement étranger étaient un obstacle grave ou très grave aux échanges.

Graphique 2.A1.2. **Obstacles aux échanges considérés comme graves ou très graves**



Source : APEC Business Facilitation Survey; septembre 2000.

- Les entreprises des pays en développement (par rapport à celles des pays développés) ont été manifestement davantage touchées par les procédures douanières, les freins à la mobilité professionnelle, les restrictions quantitatives et les pratiques commerciales restrictives.
- Pour les entreprises des pays développés, les réglementations administratives restrictives représentent l'obstacle le plus important.

Les politiques commerciales incitent-elles les catalyseurs potentiels à agir?

Les enquêtes auprès des entreprises peuvent donner des indications. Elles peuvent également mener à ces entrepreneurs qui sont susceptibles de réunir les éléments nécessaires à la réussite des projets. Le succès obtenu en convainquant des acteurs catalyseurs fera augmenter deux statistiques clés : les entrées d'IDE et les échanges. Comme indiqué dans la section II du corps du texte, l'IDE peut parfois conduire à des déficits de la balance des opérations courantes. Par conséquent, la composition des importations peut également être importante. Si les importations sont des biens d'équipement qui produiront un rendement et ne seront pas simplement consommés, la préoccupation est moindre pour les responsables de la politique commerciale et les agences de notation.

Certaines réformes de la politique commerciale ont des coûts négligeables, d'autres devraient faire l'objet d'une analyse coûts-avantages

Certaines réformes de la politique commerciale ne sont pas coûteuses. L'application de droits de douane uniformes (comme dans l'exemple du Chili, encadré 2.2) peut être sans incidence budgétaire. Écouter attentivement son interlocuteur (comme l'a fait le Costa Rica, encadré 2.5) ne coûte pas grand chose et les possibilités de développement des infrastructures peuvent s'avérer bénéfiques tant pour les entreprises multinationales que pour le pays d'accueil. Dans le cas du Costa Rica, certaines améliorations telles que l'augmentation de la fréquence de desserte du pays par des transporteurs aériens internationaux n'a pas profité uniquement à Intel. En outre, certains des aménagements d'infrastructure ont été cofinancés par Intel et le gouvernement du Costa Rica, dans l'intérêt d'Intel et des Costariciens.

Mais si des concessions sont faites ou des dépenses sont engagées pour la facilitation ou la promotion des échanges, il convient d'y prêter attention. Il est généralement contre-indiqué que les pouvoirs publics du pays d'accueil garantissent le résultat commercial d'un projet⁷. Les responsables de la politique commerciale peuvent notamment recourir à une analyse coûts-avantages traditionnelle. Pour illustrer les difficultés qui peuvent être rencontrées, citons par exemple le cas de la promotion des échanges et de l'accroissement des investissements en République tchèque dont le prix social dépasserait 40 000 dollars par emploi créé (CNUCED, 2004a).

Y a-t-il création de relations en amont et accroissement de la concurrence?

Il existe deux concepts pour mesurer l'efficacité des relations interentreprises (CNUCED, 2001). Pour mesurer l'*ampleur* des relations, trois mesures (ou variations) ont été étudiées : un simple recensement du nombre d'entreprises nationales qui approvisionnent une filiale étrangère; le montant des contrats locaux de fourniture; et, la part de la valeur ajoutée par les fournisseurs locaux par rapport à la valeur ajoutée totale résultant des filiales étrangères. Les mesures de ces trois éléments augmentent quand les relations entre les filiales étrangères et les entreprises nationales se développent. Si ce n'est pas le cas, les pouvoirs publics du pays d'accueil peuvent devoir adopter une démarche volontariste pour renforcer ces liens comme dans le cas du programme national irlandais de promotion des relations interentreprises (encadré 2.1).

Il est plus difficile de mesurer l'*intensité* des relations interentreprises. De bonnes relations devraient accroître la productivité du fournisseur, améliorer la qualité, augmenter le recours à la technologie et aider les fournisseurs à produire des biens à plus forte valeur ajoutée. Mais il n'est pas simple d'attribuer une éventuelle amélioration constatée dans ces mesures aux relations interentreprises plutôt que, par exemple, aux progrès technologiques. Des enquêtes auprès de filiales étrangères et de leurs fournisseurs peuvent donner des indications. Elles peuvent déterminer si le gouvernement du pays d'accueil doit renforcer la stratégie dans le domaine de l'éducation ou de la technologie, comme dans le cas de la facilitation et de la promotion des échanges mises en œuvre au Costa Rica en coordination avec Intel (encadré 2.5). En Inde et dans le Taipei chinois, des gains de productivité ont été dégagés en écoutant les entrepreneurs (encadrés 2.7 et 2.11 respectivement).

Pour évaluer si l'économie tire des gains de compétitivité de la libéralisation, il est également possible de mesurer les prix à la production et à la consommation (dans le temps et par rapport aux pays voisins). Des prix relatifs inférieurs peuvent être le signe d'une amélioration de la compétitivité des industries locales – puisqu'elles consomment également – tout en profitant aux consommateurs finaux dans l'économie. Un surplus des consommateurs accru peut être un avantage général des échanges commerciaux résultant de l'investissement étranger.

A.III. L'incertitude politique peut être préjudiciable

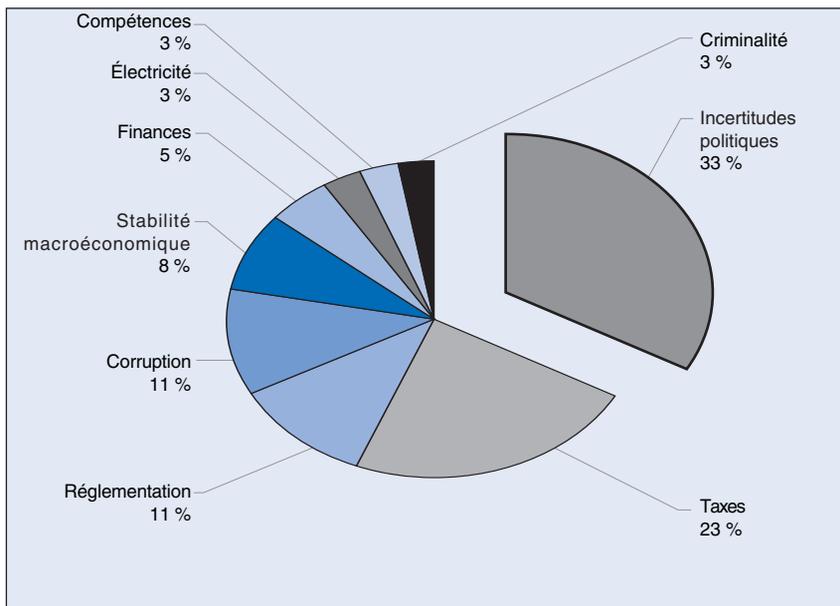
Le gouvernement du pays d'accueil (qui agit généralement au nom des citoyens) offre la possibilité économique dont il tirera un avantage sous forme de taxes (recettes, ressources ou autre). L'entrepreneur a besoin d'une compensation équitable mais, s'il y a des bénéfices excessifs (rente

économique), théoriquement *une bonne pratique devrait les répercuter sur les citoyens/pouvoirs publics du pays d'accueil*. C'est plus facile à dire qu'à faire.

Dans un monde idéal, les orientations et les accords entre les pouvoirs publics du pays d'accueil, les entrepreneurs et les autres acteurs, sont bien définis et déterminés de préférence avant que des dépenses importantes ne soient engagées par l'entrepreneur. Si le droit du pays d'accueil à réglementer n'est guère contesté, le fait de modifier les règles ou d'avoir des règles contradictoires est en revanche considéré par beaucoup comme contre-indiqué. Une évaluation équilibrée s'impose. Les éventuelles modifications de politiques à opérer doivent être clairement annoncées et pouvoir faire l'objet de commentaires des parties concernées. Cela s'inscrit dans la première étape de la boucle du processus d'élaboration de la politique commerciale.

Le moindre signe d'incertitude en matière de lignes d'action peut être préjudiciable. L'incertitude augmentera la rentabilité des investissements requise par les investisseurs, voire supprimera les investissements. L'incertitude en matière de politique – notamment de politique commerciale – peut être une préoccupation majeure dans les pays en développement (graphique 2.A1.3).

Graphique 2.A1.3. L'importance de l'incertitude politique
Préoccupations mentionnées par les entreprises présentes dans les pays en développement



Source : Banque mondiale; 2004f.

Tableau 2.A1.1. **Liste indicative de bonnes pratiques dans le contexte d'un cadre de politique commerciale¹**

Bonne pratique type	Raisons de son importance en ce qui concerne les échanges, l'investissement et le développement	Exemples illustrant cette pratique fournis dans le corps du texte
Généralement applicable aux politiques des pays <i>d'accueil</i> et des pays <i>d'origine</i> ayant une incidence sur les <i>importations</i> et les <i>exportations</i>		
Éliminer les pratiques inefficaces	Des politiques inefficaces peuvent accroître les coûts des procédures douanières, réglementaires et administratives de manière démesurée par rapport aux normes internationales. Ces pratiques et les coûts bureaucratiques qui en résultent ont pour effet de : décourager les entrepreneurs ² et les financiers ; réduire peut-être inutilement la rentabilité du projet ; et en général dissuader d'entreprendre des projets dans le pays d'accueil. Les projets que l'on n'est pas encouragé à exécuter ou qui ont une rentabilité restreinte peuvent se traduire par un bien-être moindre.	Il est indiqué au paragraphe 32 que les formalités de dédouanement des importations en Inde et en équateur, qui durent en moyenne 10 et 14 jours respectivement, supportent difficilement la comparaison avec la moyenne de seulement 2 jours environ pour les pays à revenu élevé. Les nouvelles technologies peuvent automatiser la plupart des formalités traditionnelles, comme dans le cas de la documentation logistique intégrée mise en place à Singapour (encadré 2.9). L'exemple du Mozambique (encadré 2.4) montre que même de petits pays en développement peuvent améliorer leur efficacité et leurs recettes douanières au sein de leurs ports.
Réduire l'incertitude politique	Face à des politiques peu claires ou changeantes, les financiers étrangers exigent des taux de rentabilité plus élevés. Par conséquent, l'incertitude politique réduit le rendement du projet, quand elle n'annule pas complètement ce dernier.	Sont à encourager des pratiques telles que les réductions programmées des droits de douane uniformes au Chili (encadré 2.2) et les engagements anticipés des pays d'Amérique latine dans le cadre de l'AGCS de télécommunication (encadré 2.9). La communauté internationale peut surveiller les événements grâce à des indices de référence (annexe A) ou des examens par les pairs (paragraphe 73). Les enquêtes auprès des entreprises peuvent être utiles (encadré 2.6).
Éviter les entraves à la formation ou l'expansion de chaînes de valeur mondiales	Les chaînes de valeur mondiales peuvent conduire à tenir des délais serrés et à respecter les prescriptions en matière de coût. Une facilitation des échanges peut être nécessaire. Le cas échéant, il convient de permettre par exemple à l'entrepreneur d'utiliser les ressources locales pour les approbations avant expédition dans le cas d'entrées dans le pays d'origine. Cela peut contribuer à intégrer les chaînes de valeur mondiales.	Les liens d'ensemble évoluent vers un IDE davantage tourné vers les échanges associé à des chaînes de valeur mondiales (section II). Le Costa Rica a amélioré ses infrastructures logistiques pour répondre aux exigences de livraison juste à temps d'Intel (encadré 7).

Tableau 2.A1.1. **Liste indicative de bonnes pratiques dans le contexte d'un cadre de politique commerciale¹ (suite)**

Bonne pratique type	Raisons de son importance en ce qui concerne les échanges, l'investissement et le développement	Exemples illustrant cette pratique fournis dans le corps du texte
Encourager les accords commerciaux régionaux, sources d'échanges et d'investissement ainsi que d'accroissement du bien-être	Les accords commerciaux régionaux peuvent aider particulièrement les petites économies à attirer l'investissement en créant des marchés élargis et en renforçant les gains dynamiques procurés par les échanges tels que les économies d'échelle. Les ACR peuvent créer ou détourner des courants d'échanges et/ou d'investissements. S'il s'agit de détournement, ces accords risquent de réduire le bien-être.	Si les ACR encouragent des industries concurrentielles sur le marché mondial, ils sont susceptibles de générer des courants d'échanges et d'investissements et d'être bénéfiques (tableau 3).
Applicable plus généralement aux politiques commerciales des pays d'accueil		
Agir avec prudence lorsqu'on favorise un secteur	Repérer « les gagnants et les perdants » est difficile et les politiques d'exportation ou d'importation qui font obstacles à certaines branches d'activité par rapport à d'autres peuvent réduire le bien-être. Généralement, il peut être préférable de laisser les politiques commerciales mettre en place un cadre propice au développement et à l'épanouissement des branches d'activité compétitives plutôt que d'imposer des avantages compétitifs par des politiques commerciales. Les politiques sans effet de distorsion permettent aux entrepreneurs de choisir des projets compatibles avec les avantages comparatifs pour le pays d'accueil.	Le tarif douanier uniforme du Chili (encadré 2) est potentiellement idéal pour tous les pays. Des politiques qui encouragent des projets reposant sur des avantages concurrentiels superficiels comme dans le cas des contingents de l'AMF (encadré 12) ou des interdictions d'exportation de grumes (encadré 8) peuvent s'avérer inappropriées. Il est difficile de faire des prévisions sur les industries naissantes (paragraphe 20), constatation qui a été l'une des principales évolutions des orientations en Inde.
Assurer un approvisionnement en intrants de manière compétitive pour les projets	Si l'entrepreneur ne peut pas s'approvisionner en biens intermédiaires et d'équipement d'une qualité et à des prix compétitifs au niveau international, la rentabilité du projet risque d'être limitée, quand le projet n'est pas lui-même annulé.	Suite à la suppression des contingents de l'AMF, certains fabricants de vêtements devront consolider leurs approvisionnements de textiles (encadré 12). Le paragraphe 23 souligne cette préoccupation. L'Inde peut être un exemple de cas où les licences sur les importations ont nui à des projets (encadré 3).

Tableau 2.A1.1. **Liste indicative de bonnes pratiques dans le contexte d'un cadre de politique commerciale¹ (suite)**

Bonne pratique type	Raisons de son importance en ce qui concerne les échanges, l'investissement et le développement	Exemples illustrant cette pratique fournis dans le corps du texte
Favoriser les relations interentreprises qui encouragent les fournisseurs nationaux à travailler avec les entrepreneurs et les financiers	L'introduction de nouvelles technologies et de compétences en matière de gestion dans le cadre d'actions concertées est une retombée importante de l'IDE pour le développement. La possibilité pour les fournisseurs nationaux de fournir des services et des biens intermédiaires nécessaires au projet, et partant de devenir des fournisseurs internationaux, peut avoir pour effet d'augmenter la productivité à la fois pour le pays d'accueil et pour l'entreprise multinationale.	Les nouvelles technologies peuvent favoriser ce type de relations en amont dans le nouveau cadre du commerce électronique interentreprises (paragraphe 16). La mise en relation a été particulièrement réussie par l'Irlande dans les premières phases de développement (encadré 1).
Éviter les concessions excessives	Des actions de promotion peuvent être nécessaires pour faire connaître un petit pays d'accueil mais il convient d'évaluer les dépenses par rapport aux bénéfices. Il est généralement contre-indiqué que les pouvoirs publics du pays d'accueil garantissent les résultats commerciaux d'un projet.	L'exemple du Costa Rica (encadré 7) montre qu'il n'est pas nécessaire de faire des concessions excessives. Lorsque des dépenses sont envisagées, il peut être préférable de procéder à une analyse coût/avantages (paragraphe 81). Cela justifierait l'amélioration de l'administration douanière du Mozambique (encadré 6).
Viser des situations gagnantes pour tous	Les intérêts de l'entrepreneur et ceux du pays d'accueil sont généralement semblables. Les négociations entre les deux parties peuvent souvent être considérées comme un jeu à somme positive. Aider l'entrepreneur à vendre le projet aux financiers peut permettre d'améliorer la rentabilité du projet.	L'écoute des préoccupations légitimes des entrepreneurs et des investisseurs a été un élément essentiel qui a permis au Costa Rica d'attirer Intel (encadré 7). Savoir si les politiques commerciales sont connues et appréciées est la première étape de la boucle du processus d'élaboration de la politique commerciale (graphique 5).
Applicable plus généralement aux politiques commerciales des pays d'origine		
Faciliter les exportations des pays en développement	Cela peut renforcer la capacité des pays en développement à acheter des importations et à trouver des investissements, notamment de l'IDE. Donne au talent entrepreneurial dans les pays en développement un marché sur lequel vendre.	L'AGOA (encadré 13) représente un effort particulier pour ouvrir l'accès au marché pour les pays africains en développement.
Instaurer la concurrence, laquelle peut être le meilleur allié des responsables des politiques commerciales	L'importation de produits présentant des avantages de prix et de qualité, notamment de produits intermédiaires utilisés par les multinationales à la recherche d'efficacité du pays d'origine, pourrait profiter aux consommateurs du pays d'origine. Réduire l'importation de ces produits risque de porter atteinte à la création et/ou à l'expansion d'entreprises multinationales dans le pays d'origine.	Des pratiques telles que la progressivité des droits de douane constatée dans presque tous les barèmes (graphique 4) et l'utilisation des crêtes tarifaires (paragraphe 45) sont déconcertantes.

Tableau 2.A1.1. **Liste indicative de bonnes pratiques dans le contexte d'un cadre de politique commerciale¹ (suite)**

Bonne pratique type	Raisons de son importance en ce qui concerne les échanges, l'investissement et le développement	Exemples illustrant cette pratique fournis dans le corps du texte
Reconnaître l'importance des services et encourager la spécialisation de certains pays en développement	Les pays en développement ont un potentiel d'exportation pour divers services. Ces exportations de services sont souvent le fruit de l'IDE et/ou d'activités externalisées par des entreprises multinationales des pays d'origine. Leur exportation peut être profitable aux pays en développement et rendre simultanément les entreprises multinationales du pays d'origine compétitives au niveau mondial.	L'IDE dans les services a considérablement augmenté (graphique 3). Le paragraphe 40 présente certains secteurs de services dans lesquels les pays en développement sont compétitifs. Les services logiciels en Inde (encadré 10) ne sont qu'un exemple.
Traiter les défaillances du marché avec circonspection	Il peut y avoir des défaillances du marché dans certains pays d'accueil. Par exemple, certains projets peuvent nécessiter un financement commercial fourni par des marchés de valeurs plus établis dans des pays d'origine plutôt que dans des pays d'accueil. Un tel cas devient plus rare si les marchés financiers continuent d'approfondir et d'élargir le champ des crédits qu'ils financent.	Ce peut être le cas pour les pays africains dans lesquels l'AGO (encadré 13) a des liens avec l' <i>Export-Import Bank</i> des États-Unis.
Permettre au talent entrepreneurial de trouver ses niches	Encourager les entrepreneurs à exercer leurs talents dans des pays étrangers peut créer une situation dans laquelle le pays d'accueil et le pays d'origine sont gagnants. Les liaisons en amont induites en ce qui concerne les technologies et les compétences de gestion peuvent définir de nouveaux projets et améliorer la productivité.	Les entrepreneurs du parc de Hsinchu dans le Taipei chinois (encadré 14) profitent tant aux pays d'accueil qu'aux pays d'origine.

1. Il s'agit d'une liste donnée à titre indicatif, qui n'est pas nécessairement applicable dans tous les cas.
2. Les *entrepreneurs* (généralement au sein de multinationales) sont souvent les catalyseurs nécessaires pour assurer le financement et la réussite des projets. Dans ce document, les projets sont supposés comprendre des échanges internationaux, ce qui, presque par définition doit être le cas lorsqu'il est question d'IDE (encadré 15). La rentabilité du projet est le rendement ajusté en fonction des risques obtenu par l'entrepreneur qui gère le projet et les pouvoirs publics du pays d'accueil qui offre la possibilité sur laquelle se base le projet.

Bonnes pratiques de politiques commerciales et leur relation à l'investissement

Dans la mise au point du cadre d'action, quelles sont les bonnes pratiques de politiques commerciales? Les colonnes du tableau ci-après comprennent : une liste indicative de bonnes pratiques types; les raisons pour lesquelles la pratique en question peut être considérée comme importante pour les échanges, l'investissement et le développement; et des exemples de la pratique évoqués dans le corps du texte.

Notes

1. Ce document met l'accent sur les politiques commerciales, si bien qu'il n'aborde pas des bonnes pratiques d'élaboration de politiques *générales*, telles que la nécessité de disposer d'objectifs clairement définis, de mesures des résultats par rapport aux objectifs, et de l'adhésion des participants, qui sont par exemple citées dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) de la Banque mondiale.
2. Sans écarter la possibilité que des politiques cohérentes puissent également nécessiter une coopération internationale telle qu'elle est définie dans le cadre d'accords commerciaux plurilatéraux, régionaux ou bilatéraux.
3. Cette liste a été créée à partir des descriptions sur Internet de quinze indices permettant l'analyse de l'environnement des activités économiques sélectionnés par la Banque mondiale (2004b), auxquels ont été ajoutés un indice sur le point d'être inclus et deux indices liés à l'investissement. L'annexe A présente ceux de ces indices (douze au total) qui se rapportent explicitement à la politique commerciale. Les six autres indices sont également susceptibles de subir les effets de la politique commerciale.
4. Le document TD/TC/WP(2004)32/REV1 (non disponible en français) fournit une description des indices de restrictivité de l'OCDE dans les secteurs de la banque et des télécommunications.
5. Le document de l'OCDE intitulé *Modalités pratiques d'un examen par les pairs dans un cadre multilatéral relatif à la concurrence* [CCNM/GF/COMP/TR(2003)10] présente les options pratiques de la mise en œuvre d'un mécanisme d'examen par les pairs.
6. Cette enquête a présenté l'inconvénient de ne pas séparer les réponses des filiales étrangères (éventuelles) de celles des entreprises nationales. En outre, il n'a pas été demandé explicitement si les obstacles étaient causés par les pays d'accueil ou d'origine, même si la réponse peut être considérée comme évidente pour certains obstacles. Une autre source utile d'informations concernant la position des entreprises européennes à l'égard des règles internationales sur l'investissement (avec certaines conséquences en matière de politique commerciale) a été publiée en l'an 2000, à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/investment/index_en.htm.
7. C'est un principe général en finances que la partie la mieux à même de juger, gérer et accepter un risque particulier est la partie qui assume ce risque. Il n'est généralement pas dans l'intérêt du pays d'accueil de garantir un résultat commercial et cela pourrait entraîner des problèmes de risque moral.

ANNEXE 2.A2

Indices de référence pour évaluer la politique commerciale

Tableau 2.A2.1. **Indices de référence qui mentionnent explicitement la politique commerciale dans la description qui est faite d'eux sur Internet**

Indice	Source	élément mesuré	Éléments relatifs à la politique commerciale pris en compte dans l'indice
World Competitiveness Yearbook	Institute for Management Development; www.imd.ch .	Compétitivité de 49 pays, à partir de données fiables et d'enquêtes de perception.	Outre différentes mesures des échanges (recettes brutes, balance commerciale, % du PIB), plusieurs mesures de la politique commerciale sont obtenues à partir des réponses aux questions figurant dans les enquêtes de conjoncture, notamment celles consistant à demander si : les autorités douanières contribuent à faciliter un transit efficace des marchandises; la réalisation des affaires est perturbée par le protectionnisme; des lois sur l'immigration empêchent les entreprises de faire appel à une main d'œuvre étrangère; des transactions transfrontalières sont librement négociées avec des partenaires étrangers; et des investisseurs étrangers peuvent prendre le contrôle de sociétés nationales.
Global Competitiveness Report	Forum économique mondial; www.weforum.org .	Compétitivité de 80 pays, à partir de données fiables et d'enquêtes de perception.	Cet indice comprend plusieurs aspects de politique commerciale, regroupés dans une note globale. Le sous-indice « transfert de technologie dans le cadre des échanges commerciaux » constitue l'un des aspects les plus intéressants. La technique varie selon que le pays dispose ou non d'une compétence fondamentale. Les pays dont le secteur des exportations est à plus forte composante technologique sont considérés comme ayant une plus forte propension à absorber des technologies étrangères. La méthode de régression est utilisée pour faire cette estimation.
Index of Economic Freedom	Heritage Foundation & Wall St Journal; www.heritage.org .	Évaluation par des experts internes, à partir de nombreuses sources, portant sur 161 pays.	L'indice mesure le positionnement des pays dans une liste de 50 variables indépendantes, réparties en 10 grands facteurs de liberté économique, dont notamment la politique commerciale.
Economic Freedom of the World	Fraser Institute; www.freetheworld.com .	Évaluation par des experts internes, à partir de nombreuses sources, portant sur 123 pays.	Voir l'encadré 16, figurant dans le texte.
Country Risk Service	The Economist Intelligence Unit; www.eiu.com .	Évaluation des risques d'investissement pour 100 pays.	Le modèle de classement des entreprises examine dix catégories distinctes, dont celle relative au « contrôle des échanges et du commerce extérieur », en utilisant des notes allant de 1 (très mauvais pour les affaires) à 5 (très bon). Quatre sous-questions figurent dans cette catégorie. Deux portent sur des mouvements de capitaux. Deux concernent clairement des points de politique commerciale : <i>i</i>) Protection douanière ou non, selon les niveaux de droits de douane moyens (1 ⇔ droit moyen > 20 %; 5 ⇔ droit moyen < 5 % avec un ajustement de la note correspondant à « au moins 1 point si l'inspection des importations et des licences est importante »); et <i>ii</i>) commerce effectif en % du PIB par rapport au commerce prévu par la méthode de régression (1 ⇔ effectif < 0.6 attendu; 5 ⇔ effectif > 1.5 attendu).

Source : Banque mondiale 2004b qui a déterminé 12 indices; cette liste comprend ceux de ces indices dont la description montre qu'ils portent plus clairement sur la politique commerciale, auxquels ont été ajoutés d'autres indices pertinents.

Tableau 2.A2.1. **Indices de référence qui mentionnent explicitement la politique commerciale dans la description qui est faite d'eux sur Internet (suite)**

Indice	Source	élément mesuré	Éléments relatifs à la politique commerciale pris en compte dans l'indice
Enquête sur l'environnement et les performances des entreprises (enquête BEEPS)	BERD et Banque mondiale; www.info.worldbank.org/governance/beeps2002 .	Efficiencé du gouvernement, qualité de la réglementation, primauté du droit et corruption dans 27 économies en transition.	L'indice de qualité de la réglementation combine trois aspects de poids égal, dont notamment les réglementations commerciales et douanières.
International Country Risk Guide	Political Risk Services; www.prsgroup.com .	Évaluation des risques d'investissement pour 140 pays.	Les rapports PRS par pays prévoient les risques que comporte la réalisation d'activités commerciales et relèvent les <i>obstacles tarifaires</i> – la moyenne et la gamme de coûts financiers pesant sur les importations; les <i>autres obstacles aux importations</i> – quotas officiels et non officiels, dispositions en matière de licence, ou autres restrictions aux importations; les <i>délais de paiement</i> – la ponctualité, ou non, avec laquelle les pouvoirs publics et les importateurs privés paient leurs créanciers étrangers, d'après les politiques des pouvoirs publics, les conditions économiques nationales et les conditions financières internationales; la <i>discrimination fiscale</i> – les politiques fiscales officielles et non officielles qui soit nuisent soit accordent des avantages particuliers aux échanges internationaux.
Foreign Policy Magazine Globalisation Index		Comprend 16 indicateurs clés d'intégration mondiale pour 62 pays.	L'indice comprend 16 indicateurs clés d'intégration mondiale pour quatre paniers. Le panier de l'intégration économique comporte des données sur le commerce et l'IDE. Les mesures de l'IDE sont doublement pondérées « compte tenu de son importance particulière dans le rythme des activités de la mondialisation ».
FDI Confidence Index	A.T.Kearney; www.atkearney.com .	Attractivité de 60 pays en ce qui concerne l'IDE, d'après des enquêtes auprès d'entreprises.	L'indice <i>FDI Confidence</i> est fondé sur une enquête annuelle auprès de PDG, directeurs financiers et autres dirigeants d'entreprises <i>Global 1000</i> . La couverture par pays et secteur parmi les entreprises participantes montre une répartition normale par rapport à la population <i>Global 1000</i> . La politique commerciale n'est pas explicitement mentionnée, mais elle conditionne la décision d'un dirigeant interrogé quant à la prise en compte d'un pays pour l'IDE.
2004 Offshore Location Attractiveness Index		Attractivité de 25 pays en ce qui concerne des services hors frontières.	En plus de l'utilisation des deux indices ci-dessus, celui-ci porte sur l'ampleur de la bureaucratie et certaines mesures de facilitation du commerce.

Source : Banque mondiale 2004b qui a déterminé 12 indices; cette liste comprend ceux de ces indices dont la description montre qu'ils portent plus clairement sur la politique commerciale, auxquels ont été ajoutés d'autres indices pertinents.

Tableau 2.A2.1. **Indices de référence qui mentionnent explicitement la politique commerciale dans la description qui est faite d'eux sur Internet (suite)**

Indice	Source	élément mesuré	Éléments relatifs à la politique commerciale pris en compte dans l'indice
Notations de crédits souverains	Standard & Poors; Moody's; Fitch; et autres www.standardandpoors.com ; www.fitchratings.com ; www.moody's.com .	Environ 100 pays ont été classés selon leurs capacités et leur volonté d'assurer le service de la dette. Il convient de noter l'initiative S&P/PNUD de classement de sept pays africains PPTE.	Cette description est tirée du guide de notations souveraines de Fitch. Des mesures précises du « commerce et de la politique en matière d'investissement étranger » portent sur : les principales mesures prises pour limiter les importations (quotas, droits de douane, obstacles non tarifaires) par secteur; les droits de douane moyens appliqués aux produits manufacturés pondérés par catégorie et une estimation du niveau global de protection effective; la description du régime d'importations agricoles, avec des prélèvements variables, etc.; les subventions à l'exportation, notamment les prêts disponibles à des taux inférieurs à ceux du marché et toute autre mesure de promotion des exportations; les orientations en faveur de la libéralisation des échanges avec un calendrier pour la suppression des mesures. D'autres mesures portent sur l'investissement.
Pratique des affaires en 2006	Banque mondiale; http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/	L'indice 2005 a examiné les obstacles (essentiellement réglementaires) à la croissance dans 145 pays.	L'indice <i>Pratique des affaires en 2006</i> (à venir) comprend notamment comme nouveau thème celui de la logistique des échanges, en évaluant les procédures, les délais et les coûts supportés par un exportateur pour acheminer des produits depuis l'usine jusqu'au bateau, train ou camion et au-delà des frontières, et pour importer un bien : douanes, inspections avant expédition et certification technique et qualitative.

Source : Banque mondiale 2004b qui a déterminé 12 indices; cette liste comprend ceux de ces indices dont la description montre qu'ils portent plus clairement sur la politique commerciale, auxquels ont été ajoutés d'autres indices pertinents.

La politique de la concurrence pour l'investissement*

Introduction

La politique de la concurrence joue désormais un rôle de plus en plus important dans le programme d'action mondial pour le développement. Le Consensus de Monterrey par exemple, sur les valeurs et les objectifs duquel se fondent la *Stratégie de l'OCDE pour un investissement au service du développement* et le *Cadre pour les politiques d'investissement*, préconise « la promotion de la concurrence » afin de permettre « aux entreprises, nationales aussi bien qu'internationales, d'exercer leurs activités de manière efficace et rentable et d'avoir un impact maximal sur le développement » (paragraphe 21). Le Consensus de Monterrey exhorte également les membres de l'OMC à mettre en œuvre les engagements figurant dans la Déclaration de Doha sur le développement, qui reconnaît « les besoins des pays en développement et des pays les moins avancés en ce qui concerne un soutien accru pour une assistance technique et un renforcement des capacités dans [le domaine de la politique de la concurrence], y compris l'analyse et l'élaboration de politiques [...] et le développement humain et institutionnel » (paragraphe 23-25)¹. Les travaux entrepris au sein de l'OCDE, de la CNUCED, de la Banque mondiale et de l'OMC, entre autres, ont mis en évidence l'importance que revêt la politique de la concurrence pour le développement. Par ailleurs, en adoptant en nombre toujours plus grand des droits et des politiques de la concurrence, les pays en développement ont fait la démonstration des bienfaits qu'ils semblent associer à cette démarche. Quelque 27 pays se sont en effet, sous une forme ou une autre, dotés d'un droit de la concurrence au cours des années 90², et

* Cet article a été préparé par Michael Gestrin, de la Division de l'investissement, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE. Il a bénéficié de commentaires au sein du Comité de la concurrence, du Comité de l'investissement et du Groupe de travail responsable pour le développement d'un Cadre de politiques pour l'investissement. Patricia Heriard-Dubreuil, Jeremy West, et Michael Wise de la Division de la concurrence, Oliver Solano de la direction des échanges, Pierre Poret et Hans Christiansen de la Division de l'investissement ont fourni des commentaires utiles sur les versions précédentes.

35 autres avaient en février 2004 entrepris de mettre en œuvre un dispositif de ce type.

Un des aspects fondamentaux qui lie la politique de la concurrence et le développement est le rôle que peut jouer la première pour favoriser l'efficacité économique. L'utilisation efficace des ressources revêt une importance toute particulière dans le contexte du développement qui se caractérise par des ressources particulièrement rares, comme l'a fait ressortir le Consensus de Monterrey. La littérature économique établit généralement une distinction entre efficacité économique dynamique et efficacité économique statique. La politique de la concurrence joue un rôle dans la promotion de ces deux aspects de l'efficacité économique. Les principaux effets statiques de la concurrence sont de diminuer la capacité des entreprises à relever les prix au-dessus du coût marginal et de garantir que les entreprises produisent au moindre coût possible. Les effets dynamiques de la concurrence peuvent inclure des incitations à innover, à imiter et à investir dans le développement des nouvelles technologies et du savoir-faire. La politique de la concurrence renforce l'efficacité économique en empêchant ou en prévoyant les moyens de contrer les structures du marché et les pratiques commerciales qui affaiblissent le niveau de la concurrence entre les entreprises sur les marchés.

Outre les avantages que peuvent produire la mise en œuvre et l'application de droit et de la politique de la concurrence du point de vue de l'efficacité économique tant statique que dynamique, les autorités de la concurrence sont par ailleurs investies d'un rôle plus général de promotion de la concurrence. Si ce rôle échappe à toute définition précise, il est associé aux activités d'éducation et de sensibilisation du public, au développement d'une culture de la concurrence, aux analyses visant à justifier la nécessité d'adopter des mesures d'ouverture des marchés et à la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques au-delà du droit de la concurrence proprement dit. Il a été dit que ces activités « pourraient être les plus utiles et les plus rentables de toutes celles menées [par les autorités de la concurrence] », notamment dans la mesure où la suppression ou la réduction des obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché dans un certain nombre de secteurs (par exemple politique commerciale, politique de l'investissement, secteurs réglementés, etc.) « peut être indispensable pour créer une économie de marché dynamique dans les pays en développement et en transition » (Anderson et Jenny, 2002, p. 7, cité in OMC, 2003, p. 14).

À côté de ces liens fondamentaux entre politique de la concurrence et développement, un certain nombre de contributions plus spécifiques de la politique de la concurrence au développement ont été mises en évidence dans

les travaux menés entre autres par l'OCDE, la CNUCED, la Banque mondiale et l'OMC. Ce sont notamment :

- la promotion du bien-être des consommateurs ;
- la prévention de concentrations excessives et des rigidités structurelles qui en résultent ;
- la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises (y compris les multinationales) qui peuvent avoir des effets négatifs sur les résultats commerciaux et la compétitivité des pays en développement, en ce qui concerne tant les importations que les exportations ;
- le renforcement des avantages de la privatisation et des mesures de réforme de la réglementation/de la déréglementation ;
- la création d'un point d'ancrage institutionnel pour la promotion des réformes visant à mettre en œuvre des politiques en faveur de la concurrence et à diffuser une culture de la concurrence ; et
- le renforcement de la capacité d'un pays à attirer des investissements et à en tirer le maximum d'avantages³.

C'est ce dernier point qu'aborde ce papier, laquelle traite également de questions qui touchent particulièrement aux liens entre la politique de la concurrence et la création d'un environnement susceptible d'attirer l'IDE dans le cadre du développement.

1. Les liens entre la politique de la concurrence et un environnement susceptible d'attirer les investissements

1.1. Les barrières à l'entrée constituent un obstacle important à l'investissement

L'une des principales difficultés rencontrées par les gouvernements dans le cadre des efforts accomplis pour mettre en place un environnement susceptible d'attirer les investisseurs (tant nationaux qu'étrangers) tient à l'identification et à l'élimination des barrières non souhaitées à l'entrée⁴. Les barrières à l'entrée sont constituées de divers facteurs destinés à décourager l'investissement. Certaines barrières à l'entrée découragent l'investissement de manière directe, comme par exemple l'interdiction des investissements dans certains secteurs imposée par les gouvernements. D'autres barrières à l'entrée sont moins directes mais peuvent néanmoins se révéler tout aussi prohibitives. Les restrictions portant sur les échanges, par exemple, peuvent rendre un marché national trop étroit pour certains investissements qui nécessitent un montant minimum d'économies d'échelle pour être viables. De manière plus générale, et en dehors des restrictions directes imposées par les gouvernements sur les investissements, les barrières à l'entrée sont généralement constituées par les différents coûts auxquels doivent faire face les investisseurs éventuels sur le

marché concerné. Les barrières à l'entrée sont à distinguer des coûts ordinaires, qui font partie intégrante de la gestion courante des entreprises dans une économie de marché (le coût du capital, par exemple). Ces coûts « naturels » sont autant de signaux économiques importants pour les acteurs du marché, dans la mesure où ils leur permettent de prendre des décisions économiques rationnelles. Ces barrières entraînent toutefois des coûts qui sont supportés uniquement par les entrants, les entreprises en place en étant exemptées. Elles empêchent l'entrée sur le marché mais sont en fait parfois évitables. Les accords imposant des restrictions peuvent par exemple mettre en difficulté les nouvelles compagnies aériennes à la recherche de créneaux d'atterrissage dans certains aéroports. Les gouvernements ont là un rôle important à jouer en identifiant et en cherchant à éliminer ou à réduire les barrières inutiles à l'entrée qui ont pour effet de décourager inutilement les investisseurs (par exemple, la lourdeur des formalités administratives pour les nouveaux entrants).

1.2. Les barrières à l'entrée peuvent prendre la forme de barrières structurelles...

Les barrières à l'entrée peuvent prendre la forme de ce que l'on a coutume d'appeler les barrières structurelles. Celles-ci sont constituées essentiellement des divers coûts irrécupérables (c'est-à-dire des coûts qui ne peuvent être récupérés en cas de sortie du marché) que les entreprises doivent supporter à l'entrée. En d'autres termes, les coûts irrécupérables représentent le risque pris par l'investisseur pour son investissement⁵. En général, les coûts irrécupérables font fonction de barrière à l'entrée lorsqu'ils rehaussent le coût total du projet (coûts variables, plus coûts fixes récupérables et irrécupérables) au-delà de la valeur actuelle nette prévue pour l'investissement en question⁶. D'autres barrières structurelles à l'entrée sont notamment les avantages absolus en termes de coûts dont bénéficient les concurrents (par exemple, lorsque le concurrent dispose d'un avantage technologique sans équivalent), les économies d'échelle et de larges exigences en matière de fonds propres, notamment celles en vigueur dans les secteurs en réseau (télécommunications, par exemple).

1.3. ... ou de barrières comportementales

Un autre type de barrières à l'entrée est généralement désigné comme comportemental par nature. Les barrières comportementales à l'entrée sont les différentes manières dont les entreprises en place (nationales, étrangères ou entreprises publiques) peuvent empêcher l'accès au marché en abusant de leur pouvoir de marché. Par exemple, lorsqu'une entreprise a conclu des accords d'exclusivité avec des distributeurs du commerce de détail ou de gros sur un marché donné (exclusivité réciproque), et que l'accès à ce réseau de

distribution est essentiel pour desservir le marché en question, ces accords font effectivement fonction de barrière à l'entrée (si l'on suppose que le coût de la mise en place d'un deuxième réseau de distribution est prohibitif). Un autre type de barrière comportementale a trait au comportement d'éviction qui consiste à offrir des conditions plus avantageuses que les concurrents afin d'éliminer ceux-ci du marché concerné (ou d'exclure du marché les nouveaux entrants). Cette pratique peut consister, et consiste généralement, à vendre des produits en dessous de leur coût de production de manière à récupérer les pertes enregistrées une fois que les concurrents les plus faibles (ou les nouveaux entrants) ont été éliminés et que des prix de monopole peuvent être mis en place ou réintroduits. Le comportement d'éviction peut avoir à la fois un effet immédiat et un effet à plus long terme sur les nouveaux investissements, dans la mesure où la menace d'un comportement d'éviction de la part d'une entreprise solidement en place (du fait de son expérience et de sa réputation par exemple) est susceptible de décourager les investisseurs potentiels.

Dans les faits, la distinction entre barrières structurelles et comportementales à l'entrée n'est pas bien nette, les barrières comportementales étant généralement facilitées par les barrières structurelles (et les deux étant souvent fondées sur certains aspects de la réglementation ou des politiques en vigueur). En l'absence de barrières structurelles à l'entrée, les entreprises nouvelles réagissent généralement à tous bénéfices anormalement élevés obtenus par les entreprises en place en entrant sur le marché, ramenant ainsi les prix à un niveau compétitif. L'une des difficultés auxquelles ont été confrontés les gouvernements a été de déterminer, parmi les différentes barrières structurelles et comportementales, celles qui n'étaient pas exagérément dommageables à la concurrence et celles qui pouvaient et devaient être éliminées.

Les politiques en matière de droits de propriété intellectuelle constituent un bon exemple du type d'arbitrages auquel doivent se livrer les autorités chargées de la concurrence. Au plus haut niveau d'analyse, les politiques en matière de droits de propriété intellectuelle et les politiques de la concurrence sont complémentaires dans la mesure où elles ont comme objectif commun de favoriser le progrès technologique au bénéfice du consommateur. Les entreprises sont plus enclines à innover si elles sont un tant soit peu protégées contre le comportement de passer clandestin. Leur propension à innover est par ailleurs plus grande si elles ont à faire face à une forte concurrence. Le problème est que même une utilisation totalement légitime des politiques en matière de droits de propriété intellectuelle peut restreindre la concurrence du moins à court terme, ce qui appelle un arbitrage entre les avantages d'une concurrence accrue et les gains d'un surcroît d'innovation. La protection des droits de propriété intellectuelle est un exemple de limitation de la

concurrence qui est généralement considéré comme bénéfique. La difficulté pour les autorités chargées de la concurrence consiste à déterminer le point à partir duquel ces limitations de la concurrence commencent à générer des retours marginaux négatifs pour la société⁷.

1.4. Les régimes de libéralisation des échanges et des investissements peuvent considérablement réduire les barrières à l'entrée...

L'une des meilleures manières de s'assurer que les barrières structurelles et comportementales à l'entrée ne font pas obstacle à l'investissement consisterait tout simplement à appliquer des politiques de libéralisation des échanges et des investissements⁸. Le raisonnement qui sous-tend cette thèse est que la concurrence des investisseurs étrangers potentiels ou des importations a naturellement pour effet de discipliner les entreprises qui chercheraient à exercer une puissance de marché sous une forme ou une autre. En fait, en présence de régimes de libéralisation des échanges et des investissements, le marché concerné n'est plus limité au marché national. Par exemple, une entreprise qui bénéficie d'une situation de monopole dans un pays donné (en ce sens qu'elle est l'unique producteur implanté dans le pays) n'en sera pas moins dans l'impossibilité de se comporter comme un monopole si la fixation de prix de monopole et des rentes anormalement élevées attirent une concurrence internationale qui ramènera à son tour le niveau des prix vers le bas. D'un autre côté, les politiques restrictives en matière d'investissement (et d'échanges) sont probablement l'une des « meilleures » manières de dresser des obstacles à l'entrée qui permettent aux entreprises en place d'exercer une puissance de marché.

1.5. ... mais l'expérience montre que les politiques de libéralisation des échanges et des investissements ne suffisent pas à garantir des pratiques concurrentielles de la part des entreprises en place

L'expérience montre toutefois que les régimes de libéralisation des échanges et des investissements ne suffisent pas à garantir la contestabilité sur les marchés nationaux (c'est-à-dire la menace de nouveaux entrants en réponse aux signaux indiquant des rentes anormalement élevées). Dans toute économie, certaines caractéristiques structurelles peuvent avoir pour effet de protéger les entreprises en place de la concurrence, même dans le cadre de régimes de libéralisation des échanges et des investissements. Il peut s'agir, notamment, de la nature foncièrement locale de certains marchés, du caractère non échangeable de certains produits et services et de réglementations qui ne sont pas en elles-mêmes restrictives du point de vue des échanges ou des investissements (par exemple des conditions en matière de normes et d'octroi de licence). Par ailleurs, les pratiques restrictives privées, telles que les ententes sur un marché adjacent, (en amont ou en aval), peuvent

faire obstacle aux échanges et aux investissements. En fait, plusieurs pays disposant de régimes d'échanges et d'investissements relativement libéralisés ont fait part de la nécessité de compléter ces régimes par un contrôle effectif de l'application du droit de la concurrence (voir encadré 2.12 sur l'expérience de l'Argentine).

1.6. Certaines barrières à l'entrée affectent tout particulièrement l'IDE...

Les flux d'IDE constituent une source d'investissement de plus en plus importante pour les pays en développement. Bien que de nombreuses barrières à l'entrée indiquées ci-dessus soient « neutres » dans la mesure où elles n'introduisent pas de « discrimination » entre investisseurs nationaux et investisseurs étrangers (elles découragent ces deux catégories d'investisseurs à la fois), certaines d'entre elles sont plus particulièrement significatives eu égard aux effets potentiellement négatifs qu'elles peuvent avoir sur l'IDE. Dans certains cas en effet, les investisseurs nationaux et étrangers se voient appliquer un traitement différent. Dans d'autres cas, les barrières à l'entrée affectent de fait l'IDE parce que ceux-ci constituent une source essentielle, voir la source principale, pour le type d'investissement envisagé. Cette observation a des implications non négligeables sur les politiques à adopter, à savoir que les autorités chargées de la concurrence, dans leur rôle de sensibilisation à la culture de la concurrence, notamment la concurrence des investisseurs étrangers, doivent élargir leurs perspectives de manière à identifier les obstacles potentiels à l'entrée des investissements étrangers, même lorsque ceux-ci ne sont pas nommés comme tels ou ne sont pas destinés aux investisseurs étrangers.

1.7. ... telles l'exclusivité accordée en tant qu'incitation visant à attirer l'IDE...

Comme nous l'avons vu plus haut, les barrières structurelles et comportementales à l'entrée sont souvent complémentaires. Dans de nombreux cas, ce lien est fondé sur la réglementation en vigueur. Un problème inhabituel, relevant à la fois de la politique de la concurrence et de l'IDE, s'est ainsi fait jour au cours de ces dernières années en ce qui concerne l'octroi de l'exclusivité aux investisseurs étrangers en tant qu'incitation visant à attirer l'IDE. Du point de vue de l'entreprise qui se voit proposer ce type de facilité, l'avantage consiste en la capacité d'exercer un pouvoir de marché sur le marché concerné (l'entreprise ayant un certain contrôle sur les prix et pouvant par conséquent appliquer un prix supérieur au coût marginal). Du point de vue du gouvernement, l'attrait de ce type d'incitation est que, du moins en apparence, il n'implique aucun coût financier immédiat et qu'une entreprise qui se voit accorder une certaine forme d'exclusivité est susceptible d'accepter

Encadré 2.12. L'expérience de l'Argentine en matière de droit et de politique de la concurrence dans le cadre de la libéralisation des échanges et des investissements

En 1989, le gouvernement de l'Argentine s'est lancé dans une réforme radicale du système économique qui a consisté, entre autres, à abaisser les barrières commerciales, à privatiser la plus grande partie des entreprises publiques, à éliminer de nombreuses réglementations du travail et à déréglementer totalement l'investissement étranger direct. Au premier stade de ce processus de réforme, le droit et la politique de la concurrence ont joué un rôle mineur, la déréglementation des marchés et la libéralisation des échanges et des investissements étant censées être suffisantes pour introduire la discipline concurrentielle et pour parvenir à l'efficacité économique. Avec le temps cependant, la politique de la concurrence a joué un rôle plus important dans la mesure où il devenait évident que si dans de nombreux secteurs la libéralisation des échanges et des investissements avait bien un effet d'encouragement sur la concurrence et l'efficacité économique, ce n'était pas le cas dans tous les secteurs. Les exemples de contraintes structurelles et de pratiques commerciales privées ayant entraîné une limitation de la concurrence en dépit de la libéralisation des échanges et des investissements, et sur lesquels la Commission nationale argentine de protection de la concurrence a jugé bon d'enquêter, étaient notamment :

- Une concentration dans le secteur du gaz de pétrole liquéfié, notamment le contrôle de segments essentiels de la chaîne de valeur (installations portuaires en particulier), accompagnée d'un niveau anormalement élevé des prix intérieurs.
- Un entente présumée entre entreprises en place au sein du MERCOSUR dans certains secteurs, visant à faire obstacle aux nouveaux entrants.
- Une « inertie » apparente de la part des nouveaux entrants potentiels (étrangers en particuliers) sur le marché en réponse à la libéralisation, due à l'existence de barrières structurelles, notamment une prédominance extrêmement forte de la marque dans un secteur et la petite taille du marché national dans un autre secteur.
- La fixation présumée de prix discriminatoires par un fournisseur en position de quasi-monopole, faisant qu'un client important se voyait offrir le prix international (concurrentiel), les clients moins importants, pour lesquels il aurait été plus difficile de trouver une source d'approvisionnement internationale, se voyant proposer un prix beaucoup plus élevé.
- La fixation présumée de prix discriminatoires par la filiale d'une entreprise multinationale occupant une position dominante au niveau mondial pour le produit en question.

Source : CNUCED (1997). Voir également OCDE (2004) pour des exemples comparables concernant la Russie.

de payer davantage pour les actifs concernés qu'elle ne le ferait autrement. En fait, le coût final de ce type d'incitation est difficile voire impossible à calculer étant donné qu'il est supporté par les clients du fournisseur sous la forme des prix supérieurs à la normale que ce dernier est en mesure d'appliquer et par l'économie en général sous forme de perte des avantages liés à des investissements futurs, notamment sous forme d'IDE (à savoir l'investissement futur qui n'aura pas lieu du fait du contrat d'exclusivité accordé à l'investisseur d'origine).

En 1995, par exemple, le gouvernement sri-lankais a privatisé la Compagnie du gaz de Colombo en cédant 51 pour cent de la compagnie à un investisseur étranger. Dans le cadre de cette opération, l'investisseur étranger s'est vu accorder un monopole de cinq ans sur le gaz naturel sur le marché sri-lankais, assorti d'une protection contre la concurrence tant des importations que des investissements étrangers. Comme le plus souvent en cas d'exclusivité accordée en tant qu'incitation à l'IDE, l'investisseur étranger restait hors d'atteinte des autorités chargées de la concurrence et du droit de la concurrence en vigueur au Sri Lanka jusqu'à l'expiration de l'accord (CNUCED, 1997).

Quelles que soient les interrogations quant à l'opportunité d'accorder l'exclusivité dans le but d'attirer l'IDE, les autorités chargées de la concurrence devraient être associées à des décisions de ce type, dans la mesure où elles affectent directement la structure de la concurrence dans une économie. Les autorités chargées de la concurrence jouent désormais un rôle de plus en plus important de promotion de la concurrence qui fait que leur mission ne consiste pas simplement à veiller au respect du droit de la concurrence et, dans le cas des incitations visant à attirer l'IDE sur la base de l'exclusivité, ce rôle devrait comporter, au minimum, une évaluation des coûts (en grande partie occultes) liés à ces décisions⁹.

1.8. ... en accordant des positions de marché privilégiées aux entreprises publiques ou à d'autres entreprises réglementées

Les secteurs réglementés, y compris les secteurs dans lesquels les entreprises publiques sont prédominantes, constituent l'un des domaines de réglementation qui sont les plus susceptibles d'avoir un effet négatif sur la capacité des entreprises multinationales à entrer sur un marché national par le biais de l'IDE. Les secteurs réglementés échappent parfois au droit de la concurrence. En fait, certains types de comportements de la part des entreprises et de structures sectorielles qui seraient normalement considérés comme anticoncurrentiels (ou potentiellement anticoncurrentiels) dans le secteur privé sont parfois autorisés dans le secteur public. L'exemple le plus évident de ces comportements tendant à faire obstacle à l'IDE de la part des entreprises publiques ou d'entreprises fortement réglementées est celui où ces entreprises agissent en tant que fournisseur unique dans un secteur

donné (c'est-à-dire que les entreprises privées, qu'elles soient nationales ou étrangères, ne sont tout simplement pas autorisées à entrer sur ce marché). C'est ce qui s'est produit, par exemple, dans le secteur de l'énergie et des télécommunications dans un certain nombre de pays. Les entreprises réglementées peuvent aussi faire obstacle à l'entrée dans la mesure où, grâce à leurs liens avec le secteur privé, elles peuvent se livrer, soit en tant qu'acheteurs soit en tant que fournisseurs, à bon nombre des pratiques commerciales restrictives qui sont le fait des entreprises privées (voir encadré 2.12). S'il faut reconnaître que des différences légitimes peuvent exister d'un pays à l'autre en ce qui concerne les rôles assignés respectivement au secteur privé et au secteur public¹⁰, il n'en demeure pas moins que les autorités chargées de la concurrence peuvent contribuer à améliorer la transparence et la visibilité dans l'élaboration des politiques en faisant connaître les coûts et les avantages des politiques tendant à limiter la concurrence.

Les autorités chargées de la concurrence sont parfois restées en marge de l'élaboration des politiques et de la surveillance des secteurs réglementés¹¹, notamment dans le cadre de la vague de privatisations qui a balayé bon nombre de ces secteurs au cours des années 90. Ces privatisations ont très souvent été motivées par la prise de conscience que de nombreuses activités pouvaient être menées de manière plus efficace et efficiente par le secteur privé. Toutefois les gouvernements et les autorités chargées de la concurrence se sont efforcés d'éviter de remplacer les monopoles publics par des monopoles privés. Cette tâche a souvent été rendue plus complexe par les objectifs contradictoires associés aux privatisations, à savoir le souhait de mettre en place des structures plus efficaces, d'une part, et celui de céder les actifs de l'État au meilleur prix, d'autre part. Les acquéreurs potentiels des entreprises publiques, notamment les entreprises multinationales, sont davantage enclins à mettre le prix s'ils sont convaincus de s'assurer une position de monopole sur un marché donné. Toutefois, comme pour l'exclusivité accordée en tant qu'incitation visant à attirer l'IDE, le souci premier des autorités chargées de la concurrence devrait être les avantages à long terme que l'IDE peut apporter à une économie et non les retombées budgétaires possibles à court terme.

1.9. ... et en multipliant les efforts pour promouvoir des « champions nationaux »

Dans le cadre de leur stratégie de développement, certains gouvernements ont cherché à promouvoir des « champions nationaux », ce qui suppose, par définition, un traitement préférentiel accordé à certaines entreprises par rapport à d'autres sur la base de la nationalité¹². Bien que n'étant pas à proprement parler des entreprises publiques, les « champions

nationaux » se caractérisent par une participation significative de l'État (tant financière que du point de vue de la gestion), et bénéficient généralement d'une certaine forme d'exclusivité sur le marché national (protection de la concurrence sur les échanges et les investissements). La promotion de champions nationaux est généralement justifiée par des considérations d'efficacité dynamique (par opposition à une efficacité statique). Les arguments avancés sont notamment qu'il n'est pas possible de réaliser des économies d'échelle sans limiter la concurrence, que ces économies d'échelle permettent de dépenser davantage pour la recherche et le développement et, par conséquent, que ce n'est qu'une fois ces économies d'échelle réalisées que les entreprises peuvent raisonnablement envisager de pouvoir entrer en concurrence sur les marchés internationaux. Cette question des champions nationaux est un sujet de contestation et est à l'origine de l'une des difficultés majeures que pose l'intégration d'objectifs d'efficacité dynamique dans la politique de la concurrence : comment trouver le juste équilibre entre efficacité statique et efficacité dynamique sans ramener la concurrence à un niveau où tout gain dynamique potentiel serait complètement hypothéqué par le sous-emploi des ressources au sein des entreprises par manque de discipline sur le marché extérieur, c'est-à-dire de concurrence.

Comme pour les « contrats d'exclusivité » et les secteurs réglementés, les efforts déployés pour promouvoir des champions nationaux s'accompagnent généralement de dispositions spéciales visant à limiter l'IDE. Ceci est généralement justifié par le fait que les coûts pour l'économie des limitations imposées à la concurrence sont compensés par des avantages dynamiques (par exemple la promotion de l'innovation) ou sociaux (fourniture des services essentiels). Il n'en demeure pas moins que toute politique visant spécifiquement à limiter la concurrence dans des secteurs particuliers risque d'entraîner une mauvaise utilisation des ressources, de réduire le bien-être dans certains secteurs de l'économie du fait de l'exercice d'un pouvoir de marché monopolistique ou monopsonistique, de diminuer l'investissement dans les secteurs de l'économie qui dépendent des entreprises protégées en raison de l'effet d'entraînement du relèvement des coûts, et de susciter de puissants groupes d'intérêts opposés à toute réduction du protectionnisme. Il convient à ce titre de prôner une participation suivie des autorités chargées de la concurrence à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques susceptibles de limiter la concurrence, en particulier afin de garantir que les coûts de ces limitations (quelle que soit la difficulté de les évaluer) ne l'emportent pas sur les avantages escomptés.

1.10. Outre ces questions générales avant établissement, l'IDE des entreprises multinationales peut donner lieu à d'autres problèmes en matière de concurrence...

Après avoir examiné les liens entre la politique de la concurrence et l'attrait exercé par une économie sur les investisseurs sous l'angle des différentes catégories de barrières à l'entrée qui peuvent faire obstacle aux investissements nationaux et étrangers, nous avons mis en lumière dans la deuxième partie de notre exposé l'existence de plusieurs barrières à l'entrée qui touchent plus particulièrement aux IDE, telles les « contrats d'exclusivité », les secteurs réglementés et les efforts visant à promouvoir des champions nationaux. Toutefois, une fois que les flux d'IDE se mettent en place, un certain nombre d'autres questions peuvent se poser, la principale raison en étant que de nombreuses entreprises multinationales disposent de ressources financières considérables, qu'elles opèrent dans des secteurs qui sont souvent dominés au niveau mondial par une poignée de grandes entreprises, et qu'elles sont en mesure de prendre des positions dominantes sur de nombreux marchés nationaux par le biais de leurs investissements étrangers (même lorsque cette position dominante n'est pas accordée par le gouvernement à titre d'incitation). Dans le contexte du développement, les deux principales préoccupations que suscitent les entreprises multinationales auprès des gouvernements et des autorités chargées de la concurrence sont : 1) que les entreprises multinationales cherchent expressément à tirer parti de marchés nationaux particuliers, et 2) que les activités des entreprises multinationales puissent avoir des conséquences structurelles avec des effets potentiellement négatifs sur la concurrence sur certains marchés nationaux.

1.11. ... tels que les arrangements internationaux de partage de marchés...

En ce qui concerne la possibilité de voir les entreprises multinationales chercher expressément à tirer parti de leur position sur des marchés nationaux donnés par le biais de l'IDE, cette question a au cours de ces dernières années fait l'objet d'une attention soutenue dans la mesure où les autorités chargées de la concurrence ont poursuivi plus activement les pratiques anticoncurrentielles et où il est apparu évident que les entreprises multinationales pouvaient conclure des arrangements de partage de marchés au niveau mondial. De nombreux cas de poursuites engagées avec succès par les autorités chargées de la concurrence dans les pays en développement montrent que la mise en œuvre et l'application du droit de la concurrence ne sont pas limitées aux pays développés (voir, par exemple, OMC, 2003). Par ailleurs, des études empiriques révèlent que les pays qui ont adopté un droit de la concurrence ont généralement enregistré un relèvement des prix moins spectaculaire de la part d'ententes internationales que les pays qui ne se sont pas dotés d'un tel droit,

ce qui indique que celui-ci peut avoir un important effet dissuasif en ce qui concerne l'abus de pouvoir de marché (voir, par exemple, OMC, 1993, section III).

1.12. ... et les questions de concentration liées aux fusions et acquisitions.

En ce qui concerne les questions de nature structurelle, l'un des principaux liens entre la politique de la concurrence et l'IDE tient au rôle joué par les autorités chargées de la concurrence dans le contrôle des projets de fusions et acquisitions. Cette question revêt d'autant plus d'importance que les fusions et acquisitions constituent le mode d'expansion prédominant des entreprises multinationales sur les marchés étrangers, représentant 57 pour cent des flux entrants d'IDE en 2002 (CNUCED, 2003). Les fusions et acquisitions sont normalement contrôlées par les autorités chargées de la concurrence dans le but de déterminer si des regroupements particuliers pourraient donner lieu à des niveaux de concentration susceptibles de nuire à la concurrence et donc à l'efficacité.

Bien que le rôle des autorités chargées de la concurrence en matière de contrôle des fusions et acquisitions transfrontières ait été essentiellement le fait des pays développés, les autorités chargées de la concurrence des pays en développement sont dans certains cas intervenues lorsqu'une fusion entre entreprises implantées en dehors du pays avait des incidences sur la structure d'un secteur et sur la concurrence dans le pays d'accueil. Par exemple, le projet d'acquisition d'une multinationale américaine par une autre en 1996 aurait conféré à leurs filiales mexicaines une part de marché globale de 67 pour cent pour certains produits. La Commission fédérale mexicaine de la concurrence a en conséquence ordonné à la multinationale qui se portait acquéreuse de se départir de cinq grandes marques, afin de réduire la part de marché globale de la société à un peu moins de 50 pour cent.

Dans un autre cas de fusion internationale ayant des répercussions sur les niveaux de concentration entre les filiales étrangères existantes, deux grands importateurs de thé au Pakistan se sont retrouvés sous le contrôle d'une grande entreprise multinationale. L'Autorité de contrôle des monopoles du Pakistan a constaté que les prix payés par les sociétés pour le thé importé en provenance de fournisseurs apparentés étaient plus élevés que ceux payés à des fournisseurs internationaux non apparentés et a exigé que l'entreprise multinationale retire l'une de ses marques et réduise sa participation dans l'une des filiales à 40 pour cent.

En dehors de quelques problèmes tout à fait spécifiques soulevés par les fusions et acquisitions touchant aux entreprises multinationales et des implications possibles de ces opérations pour les structures de marché dans des pays où les entreprises concernées se trouvaient auparavant en concurrence,

l'IDE ne pose généralement pas de difficultés aux autorités chargées de la concurrence telles qu'elles soient obligées de faire la distinction entre investisseurs nationaux et investisseurs étrangers¹³. En fait, dans la plupart des pays, le droit de la concurrence intègre implicitement le principe du traitement national, dans la mesure où aucune distinction n'est faite entre entreprises nationales et étrangères. Comme nous l'avons souligné plus haut, l'un des éléments fondamentaux des liens entre politique de la concurrence et environnement susceptible d'attirer les investissements est la garantie que des obstacles structurels et comportementaux à l'accès au marché ne décourageront pas les investisseurs tant nationaux qu'étrangers. Il demeure toutefois que les activités des entreprises multinationales sont par définition transfrontières et soulèvent par conséquent à ce titre des questions de fond. C'est la raison pour laquelle la coopération internationale entre autorités chargées de la concurrence s'est généralisée dans le but de régler les questions liées à la concurrence qui concernent plusieurs juridictions.

Notes

1. Un certain nombre d'accords existant dans le cadre de l'OMC contiennent déjà des dispositions ayant trait à la concurrence et à l'investissement. Les accords ADPIC par exemple (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) disposent que les pays membres de l'OMC peuvent prendre « des mesures appropriées ... pour éviter l'usage abusif des droits de propriété intellectuelle par les détenteurs de droits ou le recours à des pratiques qui restreignent de manière déraisonnable le commerce ou sont préjudiciables au transfert international de technologie » (article 40). Un certain nombre d'accords régionaux portant sur les questions du commerce et de l'investissement comportent également des dispositions en matière de concurrence. Par exemple, l'ALENA contient des dispositions qui traitent des questions de concurrence liées aux entreprises publiques et également des dispositions sur la coopération entre autorités de la concurrence (chapitre 15). voir *Échanges et concurrence. Quelles politiques pour demain?* ch. 4, « Éléments relatifs à la concurrence inclus dans les accords commerciaux internationaux. Aperçu général des accords de l'OMC après le cycle d'Uruguay » et ch. 5, « Implications de l'Accord de l'OMC sur les télécommunications de base », OCDE (1999).
2. En 2001, quelque 80 pays du monde étaient dotés d'une forme de législation en matière de concurrence.
3. L'un des avantages dynamiques associés à la concurrence a trait à la permanence de l'investissement dans les toutes nouvelles technologies efficaces qui supplantent les anciens produits et procédés. En tant que telle, la politique de la concurrence n'est pas simplement associée au volume de l'investissement mais (ce qui est sans doute plus important) à la qualité de l'investissement qu'une économie est capable d'attirer.
4. Dans certains cas, les barrières à l'entrée sont intentionnelles et répondent à des objectifs spécifiques, par exemple dans les secteurs de l'économie réservés aux entreprises publiques.
5. Les barrières réglementaires à l'entrée sont parfois traitées comme un type de barrières distinct. De nombreuses barrières réglementaires peuvent toutefois être

considérées comme un type particulier de coûts irrécupérables. De nombreuses exigences en matière de résultats ou conditions posées à l'entrée, telles que les tests relatifs à la sécurité du produit, constituent par exemple pour les entreprises qui les supportent des coûts irrécupérables.

6. Autrement dit, le souhait de l'investisseur est d'atteindre au moins le seuil de rentabilité, c'est-à-dire que les rendements attendus au cours de la durée de vie de l'investissement couvrent au moins les coûts irrécupérables et les coûts variables.
7. « Roundtable on Intellectual Property Rights », Table ronde sur la concurrence, OCDE, 2004 (à paraître); « Note de synthèse sur les importations parallèles » [COM/DAFFE/COMP/TD (2002)18/Final], OCDE, 2002; *Politique de concurrence et propriété intellectuelle*, OCDE, 1998.
8. En fait, il a même été avancé que, notamment pour les économies de petite taille, les régimes de libéralisation des échanges et des investissements pouvaient se substituer utilement au droit et à la politique de la concurrence.
9. Notamment la possibilité qu'une position dominante sur le marché dure beaucoup plus longtemps que la période d'exclusivité formellement convenue, sauf si des mesures spéciales sont prises pour encourager les nouveaux entrants à la fin de cette période.
10. De fait, le Cadre des politiques d'investissement reconnaît aux pays le « droit souverain de réglementer ».
11. Il convient toutefois de faire observer que dans un certain nombre d'économies les autorités chargées de la concurrence jouent désormais un plus grand rôle en matière de prise de décisions et d'élaboration des politiques concernant les secteurs réglementés.
12. Par exemple, une protection contre la concurrence par le biais de restrictions sur les IDE et de la protection des échanges, des dérogations au droit de la concurrence et divers avantages fiscaux.
13. Voir *Politiques de la concurrence et des échanges. Options pour une plus cohérence*, ch. 5, « Contrôle des fusions et accès au marché » OCDE (2001).

Références

- CNUCED (1997), *Rapport sur l'investissement dans le monde 1997. Les sociétés transnationales, la structure des marchés et la politique de concurrence* (Nations unies, Genève et New York).
- CNUCED (2002), *Coopération multilatérale plus étroite dans le domaine de la concurrence. La dimension du développement*, Genève.
- CNUCED (2002), *Recent Important Competition Cases in Developing Countries* (TB/D/COM.2/CLP/26) (en anglais uniquement).
- CNUCED (2002), *Experiences Gained so far on International Cooperation on Competition Policy Issues and the Mechanisms Used* (Nations unies : Genève et New York) (en anglais uniquement).
- OCDE (1994), *Le contrôle des fusions et le monde des affaires. Méthodes et procédures*, Paris.
- OCDE (1995), *Politique antitrust et accès au marché*, Paris.
- OCDE (1995), *Recommandation révisée du Conseil sur la coopération entre pays membres dans le domaine des pratiques anticoncurrentielles affectant les échanges internationaux*, Paris.

- OCDE (1996), *L'accès au marché après le Cycle d'Uruguay. Perspectives sur l'investissement, la concurrence et la technologie*, Paris.
- OCDE (1996), *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, Paris.
- OCDE (1998), *Politique de concurrence et propriété intellectuelle*, Paris.
- OCDE (1998), *Pour l'ouverture des marchés. Les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*, Paris.
- OCDE (1998), *Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables*. Paris.
- OCDE (1999), *Échanges et concurrence. Quelles politiques pour demain?*, Paris.
- OCDE (1999), *Rapport sur la notification des fusions transnationales*, Paris.
- OCDE (2000), *Ententes injustifiables*. Paris.
- OCDE (2001), *Le nouveau visage de la mondialisation industrielle. Fusions-acquisitions et alliances stratégiques transnationales*, Paris.
- OCDE (2001), *Recommandation du Conseil concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés*, Paris.
- OCDE (2001), *Politiques de la concurrence et des échanges. Options pour une plus grande cohérence*, Paris.
- OCDE (2002), *Lutte contre les ententes injustifiables. Effets dommageables, sanctions efficaces et programmes de clémence*, Paris, 2002.
- OCDE (2002), *Rapport sur la nature et l'impact des ententes injustifiables et sanctions prévues contre les ententes par les législations nationales*, Paris.
- OCDE (2002), *Note de synthèse sur les importations parallèles*, Paris.
- OCDE (2004), *OCDE Global Forum on Competition: Preventing Market Abuses and Promoting Economic Efficiency, Growth, and Opportunity*. Paris (français non disponible).
- OCDE (2004), *Competition Law and Policy in Russia: An OCDE Peer Review*, Paris (français non disponible).
- OCDE (2004) (à paraître), « Roundtable on Intellectual Property Rights », *Table ronde du Comité de la concurrence*, Paris.
- OCDE-Banque mondiale, *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, Paris et Washington, DC (en anglais uniquement).
- OMC (1997), « Le commerce et la politique de la concurrence », in *Rapport annuel de l'Organisation mondiale du commerce de 1977*, chapitre IV, Genève.
- OMC (1998), *Document de synthèse sur le rapport du commerce et de la politique de la concurrence avec le développement et la croissance économique*, WT/WGTCP/W/80, Genève.
- OMC (2002), *Modalités d'une coopération volontaire*, WT/WGTCP/W/192, Genève.
- OMC (2002), *Dispositions relatives aux ententes injustifiables*, WT/WGTCP/W/191, Genève.
- OMC (2002), *Soutien en faveur du renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités*, WT/WGTCP/W/182, Genève.
- OMC (2003), *Étude des questions relatives à un éventuel cadre multilatéral sur la politique de la concurrence*, WT/WGTCP/W/229, Genève.

La politique fiscale au service de l'investissement*

Le régime fiscal d'un pays, qui est un instrument essentiel de son action politique, peut avoir une bonne ou une mauvaise influence sur l'investissement. Si l'on impose une charge fiscale élevée par rapport aux avantages obtenus grâce aux programmes publics en faveur des entreprises et élevée par rapport aux charges fiscales prélevées dans d'autres lieux concurrents, on risque de décourager l'investissement, en particulier lorsque les possibilités de bénéfices propres à un lieu sont limitées ou si les marges bénéficiaires sont minces. En outre, la charge fiscale du pays d'accueil est fonction non seulement des dispositions fiscales, mais aussi des coûts de discipline fiscale. Un régime fiscal mal conçu (qu'il s'agisse de la législation, de la réglementation ou de l'administration) peut dissuader l'investissement lorsque les règles et leur application ne sont pas transparentes, sont trop complexes ou imprévisibles, font naître un coût supplémentaire dans le cadre d'un projet ou des incertitudes sur la rentabilité nette. Les systèmes qui confèrent trop de pouvoir administratif aux agents concernant l'octroi d'un allègement d'impôt tendent à favoriser la corruption et à nuire aux objectifs de bonne gouvernance qui sont indispensables pour s'assurer des conditions d'investissement intéressantes. Les pouvoirs publics sont donc invités à veiller à ce que leur système fiscal impose une charge fiscale acceptable, qui puisse être fixée avec précision, qui maîtrise les coûts de discipline et d'administration fiscales et apporte une solution au risque du projet au lieu d'y contribuer.

Un régime fiscal moderne, concurrentiel, stable et transparent, qui établit un lien entre les régimes fiscaux du pays d'accueil et du pays d'origine à travers un réseau de conventions fiscales bien acceptées pour éviter la double imposition, peut faire clairement comprendre aux investisseurs, tant intérieurs qu'étrangers, que le contexte est très favorable. Les investisseurs

* Cet article a été préparé par W. Steven Clark, Chef de la Division des politiques fiscales et statistiques et programmes horizontaux, Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.

préfèrent généralement un faible taux d'imposition du pays d'accueil qu'une assiette de bénéfices définie en termes larges. Parallèlement, les incitations spéciales peuvent jouer un rôle important dans certains cas. Lorsque l'on a recours à des incitations fiscales, il faut veiller à choisir des catégories d'incitations et des caractéristiques de conception qui sont moins susceptibles que d'autres d'entraîner des pertes de recettes involontaires et excessives au profit d'activités non ciblées.

La recherche d'un compromis entre les pertes de recettes dues à une exonération fiscale et la réaction possible du côté de l'investissement est une considération importante dans la majorité des cas où les entreprises peuvent assumer une charge fiscale modeste dans le pays d'accueil. On reconnaît ainsi qu'une exonération fiscale peut être trop généreuse, allant au delà de ce qui est nécessaire pour proposer des conditions fiscales favorables à l'investissement. Lorsque les entreprises sont en mesure de contribuer au financement du développement de l'infrastructure (par exemple, les routes, les aéroports, les réseaux de télécommunication, et les dispositifs fiscaux dont ces structures tireront parti), et qu'elles sont tenues de le faire selon un ensemble de règles fiscales concurrentielles, mais pas facilement manipulables, le régime fiscal peut servir à la fois à attirer l'investissement et à soutenir des efforts parallèles pour construire un socle industriel solide.

Un défi essentiel pour les pouvoirs publics qui cherchent à encourager l'investissement direct intérieur et étranger, mais dont les ressources financières sont limitées, est de faire soigneusement la part des avantages et des inconvénients relatifs dans les différents choix en termes de politique fiscale et dans les options de conception afin d'atteindre le double objectif d'attirer l'investissement tout en augmentant les recettes pour soutenir le développement de l'infrastructure et d'autres piliers de nature à stimuler l'investissement direct.

Le présent article explore ces questions dans le but de fournir des informations de fond et une « liste de pointage » sommaire pour aider les pouvoirs publics à formuler une stratégie fiscale en faveur de l'investissement, en adoptant un point de vue « holistique » du rôle du régime fiscal.

La section I commence par présenter les différentes décisions économiques qui sont influencées par l'impôt, des décisions qui ont un impact sur l'orientation que prend l'évolution économique d'un pays. La section II s'intéresse à l'impact de l'impôt sur l'investissement et met en évidence non seulement les conséquences directes sur les taux de rendement après impôt (et par conséquent les effets possible sur le lieu de l'investissement et les décisions d'échelle), mais aussi les « conséquences budgétaires » qui lient l'impôt et les programmes publics non fiscaux de soutien de l'investissement financés par les recettes fiscales. La section III

étudie des considérations fiscales dont les pouvoirs publics devraient tenir compte lorsqu'ils évaluent la nécessité éventuelle d'une réforme en faveur d'un régime fiscal plus à même de soutenir l'investissement.

1. Politique fiscale et développement

La politique fiscale a un impact sur le développement économique en influençant un certain nombre de décisions économiques, y compris des décisions concernant l'emploi, des décisions sur les montants à investir dans les compétences (le capital humain), ainsi que les décisions d'échelle et de lieu en rapport avec l'investissement dans une usine, un bien immobilier et de l'équipement. L'imposition influence aussi l'intérêt relatif d'un achat ou d'une location-vente d'un bien corporel pour une entreprise. Le traitement fiscal de la recherche et développement (R-D) dans différents pays et des paiements aux termes de contrats de licence, a des répercussions sur les décisions de produire des éléments incorporels (et, le cas échéant, à quel endroit) ou de les acheter ou d'obtenir une licence de tiers, des considérations de planification fiscale particulières survenant dans le cas d'opérations intragroupe.

On peut expliciter certains des liens essentiels entre la politique fiscale et le développement comme suit :

- *Emploi.* La politique fiscale a un impact sur les décisions en termes d'offre et de demande de travail. L'offre de travail est influencée par l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) (les taux d'IRPP marginaux, les seuils, les crédits d'impôt récupérables sur les revenus du travail), le système de cotisation à la sécurité sociale (CSS) (taux de CSS pour les salariés, seuils). La demande de travail est aussi influencée par le système de CSS (taux de CSS pour les employeurs, seuils) et par l'impact de l'impôt sur l'investissement.
- *Investissement dans l'éducation et la formation (par exemple, l'éducation après l'enseignement du second degré, l'amélioration des compétences).* L'impôt entre en ligne de compte en influençant les avantages de (la rentabilité de) l'investissement (avec la hausse ou la baisse de l'IRPP ou des contributions sous forme de CSS avec les crédits d'impôt en faveur de l'emploi, les revenus salariaux), et en influençant les coûts de l'investissement supportés par les entreprises (par ex., quand les entreprises se voient accorder des allègements fiscaux spéciaux pour les aider à financer le coût de la formation) et/ou par des particuliers (par ex. un allègement d'impôt au titre des frais d'éducation).
- *Investissement par des entreprises dans des actifs corporels et incorporels.* L'impôt modifie le taux de rendement après impôt de l'investissement en influençant les revenus après impôt, les coûts d'acquisition nets des actifs et les coûts des fonds propres et des fonds empruntés, ce qui a des répercussions directes sur l'investissement.

- *Accès à des actifs incorporels à travers l'achat ou des conventions de concession de licence.* Au lieu d'investir dans la R-D pour développer des actifs incorporels, ce qui est influencé par la possibilité (ou non) de bénéficier de déductions fiscales spéciales et/ou de crédits d'impôt pour la R-D, une entreprise peut acheter des biens incorporels auprès de tiers, ou bien acquérir les droits d'utiliser ces actifs. L'impôt influence la quantité optimale de capital incorporel à détenir, ainsi que l'intérêt relatif et la dépendance vis-à-vis de moyens alternatifs d'acquérir ce capital (avec des conséquences éventuelles sur l'étendue des retombées sur l'économie intérieure).

La politique fiscale influence aussi dans une certaine mesure la viabilité du développement économique :

- *Conséquences sur la distribution des revenus :* la politique fiscale influence la distribution des revenus (par ex., une structure de taux progressifs de l'IRPP par opposition à un taux uniforme, des abattements à la base, des crédits d'impôt récupérables). Comme le développement économique durable impose des contraintes à l'inégalité de la distribution des revenus, la politique fiscale peut freiner ou au contraire contribuer à soutenir un programme en faveur de la croissance.
- *Conséquences sur l'environnement :* la politique fiscale peut servir d'instrument fondé sur les lois du marché pour remédier à la dégradation de l'environnement (par ex., ce que l'on appelle les « écotaxes »). L'utilisation d'instruments fondés sur les lois du marché (impôt environnemental, permis d'émission négociables) est désormais largement reconnue comme un moyen plus efficace de répondre à certaines préoccupations environnementales (par ex., le réchauffement de la planète) que des approches réglementaires.
- *Conséquences sur le budget :* la politique fiscale, qui recouvre le traitement fiscal de l'investissement, de l'emploi, d'autres activités économiques, opérations et actifs, a des conséquences « budgétaires » indirectes, en influençant la part de recettes fiscales disponible pour financer des dépenses publiques, notamment des programmes que les investisseurs jugent d'une importance critique pour déterminer les conditions en matière d'investissement.

2. Impôt et investissement – quels sont les liens ?

Lorsque l'on examine l'impact de l'impôt sur l'investissement, on distingue l'impact sur l'investissement direct qui représente une participation active et significative dans le capital, de l'impact sur l'investissement de portefeuille par des investisseurs qui détiennent une participation passive dans le capital. Le présent article s'intéresse surtout à l'impact sur l'investissement direct, y compris l'expansion d'entreprises, l'investissement

dans des succursales, l'investissement dans des filiales et les fusions et acquisitions.

On peut aussi distinguer l'impact fiscal dans un cas « purement » intérieur (des actionnaires résidents investissant dans des actifs locaux) par opposition à l'investissement transnational, tant sous forme d'investissement direct de l'étranger dans des actifs locaux par des actionnaires non résidents que d'investissement direct à l'étranger dans des actifs étrangers par des investisseurs résidents. Le présent article ne traite pas de considérations spéciales concernant l'influence de l'impôt dans le pays d'origine sur l'investissement direct de l'étranger¹.

Une autre distinction existe entre l'impact fiscal sur l'investissement direct de différents types : dans le capital corporel (par ex. les immobilisations comme les usines, biens immobiliers ou équipements); dans des actifs incorporels (par ex. des brevets) à travers la R-D; et dans le capital humain (par ex. l'éducation, la formation). Cet article se concentre sur l'impact fiscal concernant le capital corporel et, plus particulièrement, les décisions d'échelle et d'emplacement d'immobilisations. Les considérations fiscales spéciales en rapport avec le développement et l'utilisation des facteurs incorporels ne sont pas couvertes.

En examinant les liens entre l'impôt et l'investissement direct dans le capital corporel, on rencontre tout un éventail d'impôts qui font partie du régime fiscal des pays développés (par ex. de l'OCDE), ainsi que des pays en développement engagés sur la voie de la transition. Ces impôts comprennent l'impôt sur les sociétés, les impôts prélevés à la source sur les non-résidents, les droits de douane, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les cotisations de sécurité sociale, la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres impôts (dans l'ensemble moins pertinents). Les impôts du pays d'origine, comme du pays d'accueil, peuvent entrer en ligne de compte.

Cet article, qui s'intéresse essentiellement à l'investissement direct intérieur et de l'étranger dans le capital corporel, se concentre surtout sur des considérations concernant le pays d'accueil et met en évidence deux liens principaux entre l'impôt et l'investissement, précisés dans le troisième point du paragraphe 8². Le premier est l'impact direct de l'impôt sur le taux de rendement minimal de l'investissement après impôt. Le second est « l'impact budgétaire » qui reconnaît le rôle fondamental de l'impôt dans les programmes publics de financement et l'importance accordée par les milieux d'affaires au financement satisfaisant de programmes de développement des infrastructures et des compétences, ainsi qu'aux initiatives de gestion des affaires publiques qui sont essentielles pour créer des conditions favorables à l'investissement.

2.1. Impact direct sur l'imposition de l'investissement

L'imposition des bénéfices tirés de l'investissement dans un pays d'accueil donné (dans le cas purement intérieur ou bien dans le cas de l'investissement direct étranger) peut avoir un impact direct sur la quantité d'investissement en influençant les taux de rendement de l'investissement après impôt³. En théorie, on peut attendre d'un taux d'imposition réel élevé (faible) sur les revenus d'origine intérieure qu'il décourage (encourage) l'investissement intérieur d'investisseurs résidents, ainsi que l'investissement direct de l'étranger⁴.

Néanmoins, comme dans d'autres domaines, la théorie doit être résolue à travers la pratique. De toute évidence, généralement, l'imposition dans le pays d'accueil ajoute aux coûts d'investissement, en particulier dans le cas de l'investissement intérieur pur⁵. Cependant, l'impact direct prévu – la contraction de l'investissement si les impôts du pays d'accueil augmentent et le gonflement de l'investissement s'ils diminuent – ne se manifeste pas toujours.

La plupart des commentateurs conviendraient qu'une très grosse charge fiscale dans le pays d'accueil par rapport à celle d'autres pays – sous l'effet de dispositions réglementaires/juridiques et des coûts de discipline fiscale – décourage généralement l'investissement et peut constituer, dans certains cas, un facteur décisif à l'encontre d'un investissement ou d'un réinvestissement dans un pays d'accueil.

Un problème plus difficile est de savoir à quel moment – autrement dit, dans quelles circonstances et par quels moyens – une charge fiscale relativement faible d'un pays d'accueil peut décourager une fuite des capitaux, encourager un investissement supplémentaire et faire basculer des décisions d'emplacement en faveur d'un pays. À quel moment, par exemple, peut-on s'attendre à ce que la réduction des taux d'imposition réglementaires ou des incitations attirent un investissement supplémentaire? Comme on le verra plus en détail dans la section D, en répertoriant les facteurs qui déterminent si l'on peut tabler sur l'obtention d'investissements supplémentaires grâce à un allègement d'impôt ou des subventions dans un pays d'accueil, les pouvoirs publics peuvent évaluer le meilleur moyen de concevoir une stratégie générale, qui se compose d'éléments se renforçant mutuellement, en vue de créer des conditions encourageant l'investissement direct.

Certes, les dispositions fiscales réglementaires sont manifestement importantes, mais les pouvoirs publics sont aussi fortement invités à se pencher sur les coûts de discipline fiscale difficiles à évaluer (mais pouvant représenter un obstacle) qui incombent aux entreprises et sont fonction de la transparence du régime fiscal.

2.2. Impact budgétaire de l'imposition de l'investissement

L'imposition dans le pays d'accueil peut aussi influencer indirectement l'investissement en contribuant au financement du côté dépenses de l'équation budgétaire ou bien en le limitant. On admettra ici que l'investissement peut être encouragé ou découragé par l'état de l'infrastructure d'un pays (par ex. les routes, les aéroports, les ports maritimes), le type de compétences de la population active, l'état de la gestion des affaires publiques et d'autres aspects des conditions d'investissement que financent les recettes fiscales.

On souligne souvent à juste titre que les facteurs non fiscaux sont d'une importance capitale dans les décisions d'investissement – mais on oublie souvent que l'infrastructure publique, l'éducation et les politiques et programmes de gouvernance publique ainsi que d'autres conditions essentielles à l'investissement nécessitent un financement. Or, dans de nombreux pays, voire la plupart, les recettes fiscales constituent une source importante, et même principale, de financement (sachant qu'imprimer de la monnaie pour financer des projets génère de l'inflation, tandis qu'emprunter des capitaux a aussi ses contraintes).

L'impôt sur les sociétés ainsi que d'autres impôts liés à l'investissement contribuent aux recettes fiscales générales utilisées pour financer les dépenses publiques. Bien que ces impôts puissent constituer un pourcentage relativement faible du total des recettes fiscales, les montants en termes absolus peuvent être importants et doivent être considérés comme une source de revenus qui peut servir à s'attaquer en partie aux facteurs non fiscaux qui sont apparus comme un sérieux obstacle aux activités d'investissement.

Comme il a été souligné, une question essentielle à laquelle sont confrontés les pouvoirs publics, est de savoir dans quelles circonstances et dans quelles conditions une charge fiscale relativement faible d'un pays d'accueil peut avoir pour effet de décourager la fuite de capitaux, d'attirer des investissements supplémentaires et de faire basculer en faveur d'un pays les décisions concernant l'emplacement. Derrière cette question, il existe un arbitrage fondamental – en réduisant les impôts du pays d'accueil sur l'investissement et en subventionnant les investisseurs, on renonce à des recettes qui pourraient au contraire servir à construire une infrastructure, améliorer les compétences de la main-d'œuvre, renforcer la gouvernance et résoudre ce qui dans de nombreux contextes nationaux constituent les véritables obstacles à l'investissement.

L'attention devrait donc surtout se porter, dans la plupart des contextes nationaux, sur le double objectif qui consiste à concevoir des régimes fiscaux et un ensemble de dispositions destinés aux investisseurs pour les inciter à investir, sans pour autant renoncer à des fonds qui pourraient servir

plus utilement à financer des dépenses publiques considérées comme particulièrement importantes par les investisseurs.

3. Impôt et investissement – Bilan des principales considérations

On trouvera ci-après une liste des questions sur lesquelles les pouvoirs publics sont invités à réfléchir lorsqu'ils se demandent si le régime fiscal d'un pays d'accueil donné, et en particulier le régime fiscal concernant les sociétés, est favorable à l'investissement direct dans du capital vraiment productif, tout en s'intéressant comme il convient aux autres objectifs de la politique fiscale.

3.1. *Évaluation comparative de la charge fiscale sur les revenus d'entreprises*

1. Quelle est la charge fiscale actuelle sur les bénéficiaires locaux, en moyenne, en tenant compte des dispositions réglementaires, des possibilités de planification fiscale et des coûts de discipline fiscale?

La charge fiscale du pays d'accueil en rapport avec la réglementation au titre des bénéficiaires nationaux doit être évaluée en utilisant des mesures quantitatives et des informations qualitatives, en prenant en compte les principales dispositions réglementaires et l'impact sur les stratégies de planification fiscale habituellement employées par les entreprises nationales ou à capitaux étrangers pour réduire la charge fiscale du pays d'accueil (par ex., la sous-capitalisation, les prix de transfert non conformes au principe de pleine concurrence). Les coûts de discipline fiscale dus à une complexité excessive, une absence de transparence et un manque de prévisibilité de la réglementation doivent aussi être pris en compte.

3.1.1. *Évaluation de la charge fiscale du pays d'accueil*

Du point de vue quantitatif, les taux d'imposition effectifs marginaux des sociétés et les taux d'imposition effectifs moyens des sociétés sont couramment utilisés pour évaluer l'impact net de (certaines) grandes dispositions réglementaires principaux afin de déterminer les taux d'imposition effectifs en fonction du type d'actifs immobilisés (machines et équipement, immeubles, stocks, immobilisations incorporelles) et en fonction du type d'investisseurs (résident imposable, résident exonéré d'impôt, non-résident). Ces indicateurs peuvent être affinés en tenant compte de l'impact des stratégies de planification fiscale utilisées dans le pays d'accueil pour escamoter des bénéficiaires imposables (par ex. la sous-capitalisation, les prix de transfert non conformes au principe de pleine concurrence) dans des paradis fiscaux.

Un des intérêts d'une évaluation des taux d'imposition effectifs marginaux ou moyens est que ces taux peuvent être modélisés en se référant uniquement aux dispositions fiscales réglementaires, tirées du droit fiscal et

de la réglementation fiscale (autrement dit, ils ne nécessitent pas de rassembler des informations sur les recettes fiscales effectivement recouvrées). Néanmoins, comme ces indicateurs synthétiques ne peuvent intégrer facilement l'impact de toutes les dispositions fiscales pertinentes ayant une incidence sur la charge fiscale moyenne du pays d'accueil, il importe de les nuancer au regard de cet impact (par ex. l'impact des règles définissant le report à nouveau des pertes des entreprises, et les moins-values).

En outre, lorsque des informations sont disponibles au niveau du contribuable (par ex. les états financiers du contribuable, les déclarations de revenus), un échantillon stratifié d'entreprises doit être sélectionné et les microdonnées correspondantes doivent être examinées pour obtenir des indicateurs de la charge fiscale pesant sur les entreprises locales, en termes agrégés et non agrégés (entreprises rentables et imposables, rentables et non imposables, non rentables; petites, moyennes et grosses par rapport au total des actifs; principal secteur industriel; région). Comme l'ont montré d'autres études, les résultats fondés sur des microdonnées constituent un socle bien plus solide pour analyser les charges fiscales à travers les différents secteurs et au fil du temps⁶.

Les coûts de discipline fiscale devraient être pris en compte, au moins sur le plan qualitatif. Trop souvent, les pouvoirs publics évaluent la charge fiscale d'un pays d'accueil en se référant uniquement à l'impact direct des dispositions réglementaires. Un *indicateur plus approprié prend en compte les coûts de discipline fiscale* qui dans certains cas peuvent être assez importants, selon le degré et les sources de complexité, de transparence et de prévisibilité de la réglementation⁷.

3.1.2. Charge fiscale liée à un régime fiscal extrêmement complexe pour les entreprises

Face aux structures et transactions complexes des entreprises d'aujourd'hui, il est normal que le régime fiscal présente une certaine complexité. Toutefois, lorsque les investisseurs considèrent qu'un régime fiscal (législation, réglementation et/ou administration) est excessivement complexe par rapport à d'autres régimes fiscaux, le coût supplémentaire pour le projet dû à la compréhension et au respect du régime fiscal peut avoir tendance à décourager l'intérêt des investisseurs.

Pour procéder à un tel examen, il faut commencer par répertorier les différentes origines de la complexité – notamment celles liées directement à la politique fiscale, celles liées aux mécanismes à travers lesquels la politique est mise en œuvre et celles liées à l'administration fiscale – et par examiner si une telle complexité peut être évitée en comparant avec les approches adoptées dans d'autres pays.

Il importe de se demander si la structure du système d'amortissement fiscal (nombre de catégories de coût d'immobilisations amortissables, sélection des méthodes d'amortissement) est conforme aux normes internationales. Si les entreprises ont souvent qualifié le système d'amortissement de trop complexe, il faut sérieusement envisager une éventuelle simplification⁸.

Pour illustrer les compromis possibles lorsque l'on cherche à résoudre la complexité du système, il faut envisager l'intégration de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur les revenus du capital des personnes physiques pour réduire ou éliminer la double imposition des bénéficiaires intérieurs. Lorsqu'une exonération de la double imposition est souhaitable (par ex. lorsqu'elle permet un investissement – avantages pour le pays d'accueil – qui compense largement les recettes fiscales auxquelles il a fallu renoncer), il importe que les pouvoirs publics reconnaissent les avantages d'une approche simple. Dans cet exemple, un compromis pertinent pourrait avoir lieu entre l'efficacité, qui exigerait un crédit d'impôt à imputation variable au niveau du particulier qui dépend de la quantité d'impôt sur les sociétés effectivement payée sur les revenus distribués, et la simplicité, qui pourrait exiger l'inclusion partielle des revenus de dividendes, ou bien un crédit d'impôt fixe au titre des dividendes fondé sur un niveau notionnel ou supposé d'impôt sur les sociétés.

3.1.3. Charge fiscale liée à un régime fiscal non transparent pour les entreprises

Un autre aspect important du coût de la discipline fiscale concerne la transparence. Quand on se penche sur cette question, il convient tout d'abord d'admettre que même un régime relativement simple peut manquer de transparence, par exemple lorsque la législation et les conditions fiscales manquent de clarté, les déclarations fiscales et la documentation sont difficiles à obtenir et l'aide au respect des obligations fiscales par le contribuable est très insuffisante. Comme dans le cas d'un régime complexe, un régime qui manque de transparence génère des coûts supplémentaires pour le projet d'investissement. Il suscite aussi des craintes sur le plan de l'équité et peut inciter à croire que le régime fiscal est conçu pour un sous-ensemble de contribuables, y compris ceux qui gagnent des revenus supérieurs, en mesure de faire appel aux conseils fiscaux de spécialistes et éventuellement de bénéficier d'un traitement fiscal spécial. La perception d'un manque d'équité ébranle les régimes fiscaux fondés sur un respect volontaire, de même qu'elle encourage l'indiscipline et la transition d'activités commerciales vers une « économie souterraine », ce qui soulève des inquiétudes quant aux recettes et des craintes d'affaiblissement des performances de l'administration publique plus généralement.

Les pouvoirs publics sont donc encouragés à s'assurer que la législation et la réglementation fiscales soient rédigées clairement et de préférence par

des personnes ayant l'expérience de la rédaction juridique de dispositions fiscales. Les déclarations fiscales, les notes explicatives et les circulaires d'information doivent être facilement accessibles aux contribuables (par ex. électroniquement) et des services doivent être disponibles pour fournir des décisions anticipées sur le traitement fiscal d'opérations lorsque les conséquences fiscales ne sont pas claires.

Un autre aspect important lié à la « transparence » consiste à savoir si, dans certains cas, les sommes dues au titre de l'impôt sont établies à la discrétion des autorités fiscales (par ex. au moyen de règles individuelles ou de négociations informelles), plutôt qu'à travers l'application uniforme de la législation et de la réglementation fiscales. Lorsque la décision se fait à la discrétion de l'administration, il faut s'interroger sur le motif amenant les autorités à lui confier cette mission, car l'un des problèmes essentiels est de savoir si la discrétion laissée à l'administration contribue voire invite à des pratiques de corruption de la part des agents de l'administration fiscale (par ex. l'acceptation de pots de vin). Le cas échéant, la discrétion laissée à l'administration peut contribuer à faire douter l'investisseur de la somme due en définitive au titre de l'impôt et à celle qui est due par les autres entreprises. Lorsque la corruption est un problème et que la discrétion laissée à l'administration ajoute au risque du projet d'investissement en raison des incertitudes sur son traitement fiscal, les avantages potentiels d'une telle discrétion (par ex. un contrôle plus strict des allègements d'impôt) doivent être comparés aux divers coûts, y compris ceux liés à une réduction de la transparence.

3.1.4. Charge fiscale liée à un régime fiscal imprévisible pour les entreprises

Le manque de transparence dans le domaine fiscal fait que les investisseurs ont du mal à juger avec un certain degré de certitude des futurs rendements après impôt des investissements dans le pays d'accueil. Cela vaut aussi pour les fréquentes réformes des régimes fiscaux, même lorsqu'elles sont relativement simples et transparentes. Bien que tous les régimes fiscaux comportent une certaine imprévisibilité, un régime peut passer pour relativement ou excessivement imprévisible si le pays d'accueil a traditionnellement apporté des changements fréquents et spectaculaires à des aspects importants de son régime fiscal, à savoir des éléments ayant un impact significatif sur le rendement de l'investissement.

Les questions pertinentes sur ce point sont notamment les suivantes : quels aspects du régime fiscal ont contribué à le rendre imprévisible et comment peut-on le mieux les éviter? La responsabilité de la législation fiscale régissant l'impôt sur les revenus d'entreprises est-elle attribuée à un seul ministère de l'administration centrale (par ex. le ministère des Finances),

qui voit surgir des difficultés là où ce n'est pas le cas? (Toute) la législation/réglementation fiscale concernant les revenus fait-elle partie d'un seul et même code ou texte législatif, qui voit surgir des difficultés là où ce n'est pas le cas? Un seul ministère, une seule direction ou une seule instance de l'administration publique est-il chargé de l'administration de l'impôt sur le revenu des sociétés (par exemple avec des bureaux locaux/régionaux)? Si la législation et l'administration fiscale concernant les revenus n'est pas centralisée, quels sont les problèmes de coordination qui sont survenus, quel a été l'impact sur le coût de discipline fiscale pour le contribuable (compte tenu de la complexité, de la prévisibilité, de la transparence) et quelles réformes sont-elles souhaitables ?

2. Les pouvoirs publics ont-ils évalué la charge fiscale généralement acceptable pour les investisseurs? Ce niveau correspond-il à la charge fiscale effective ?

Un problème central de l'évaluation de la charge fiscale dans le pays d'accueil qui pourrait passer pour généralement acceptable pour les investisseurs est de savoir si le pays propose des possibilités attrayantes sur le plan du rapport risque/rendement, en tenant compte des conditions prévues par le dispositif, des caractéristiques du marché et des avantages liés à l'emplacement dans le pays d'accueil, hors considérations fiscales.

Certains aspects sont d'une grande importance pour les investisseurs potentiels : les questions sur les coûts et sur les risques non diversifiables associés l'obtention d'un accès au capital et aux bénéfices, en s'adaptant aux conditions macroéconomiques et en se conformant à la législation et aux pratiques administratives. Un autre point essentiel pour les investisseurs concerne les questions de demande à l'adresse des produits et d'offre de facteurs de production. Un autre problème fondamental est de savoir dans quelle mesure le pays d'accueil propose des avantages liés à l'emplacement (des avantages qui nécessitent d'être installé physiquement dans le pays d'accueil).

Les investisseurs sont généralement prêts à accepter une charge fiscale supérieure dans le pays d'accueil si les possibilités de risque/rendement proposées dans ce pays sont plus intéressantes, en tenant compte des conditions générales régnant dans le pays d'accueil, des caractéristiques du marché et des avantages économiques liés à l'emplacement. Les évaluations en termes absolus et comparatifs vis-à-vis des juridictions sont pertinentes.

3.1.5. Les conditions générales d'investissement

Un aspect important pour les investisseurs potentiels concerne les questions de coûts et de risques non diversifiables associées à l'obtention d'un accès au capital et aux bénéfices, en s'adaptant aux conditions

macroéconomiques et en respectant la législation, la réglementation et les pratiques administratives, notamment les questions suivantes :

- Quelle est la stabilité du système politique? Quelles sont la stabilité et l'accessibilité du dispositif juridique qui protège les droits de propriété, y compris, dans le cas de l'investisseur étranger, le droit de retirer des fonds et de rapatrier des bénéfices? Existe-t-il un contrôle des mouvements de capitaux ?
- Quelle est la stabilité du système monétaire et du dispositif fiscal et quelle est la dette publique accumulée? Quelles sont les attentes vis-à-vis de l'inflation, des taux d'intérêt et des taux de changes futurs?
- Dans quels domaines la gestion des affaires publiques présente-t-elle des faiblesses et où la corruption pose-t-elle un problème?
- Les coûts et les risques pour une entreprise en rapport avec les réflexions précédentes sont-ils importants?

3.1.6. *Caractéristiques du marché*

Les considérations relatives à la production et à la demande et l'offre sur le marché des facteurs sont aussi déterminantes pour les investisseurs :

- Quelle est la taille du marché intérieur? Quelle est l'ampleur du marché intérieur de la consommation (nombre de ménages, niveau moyen et répartition du revenu par habitant)? Quelle est l'ampleur du marché intérieur de la production (nombre d'entreprises, taille des actifs, besoins de facteurs)? Quelle est l'ampleur et l'accessibilité des marchés dans d'autres pays (par exemple, voisins)?
- Quelles compétences présente la main-d'œuvre dans le marché d'accueil et quelles prestations (par exemple, de sécurité sociale) sont-elles apportées aux salariés par l'État? Quelles sources d'énergie et quelles matières premières sont disponibles dans le pays d'accueil? Les coûts de main-d'œuvre (salaires plus contributions de sécurité sociale obligatoires des employeurs), les coûts de l'énergie, les coûts des matières premières sont-ils élevés ou faibles par rapport aux juridictions concurrentes?
- Quel est l'état des infrastructures du pays d'accueil en termes de services de transports (aéroports, ports maritimes, réseau ferroviaire, réseau routier), de télécommunications (téléphone, télécopie, Internet), d'autres services importants pour les entreprises? Les coûts privés d'utilisation ou d'achat de services d'infrastructure sont-ils élevés ou faibles par rapport aux juridictions concurrentes?

3.1.7. *Prévalence de bénéfices spécifiques au lieu d'investissement*

Les évaluations réalisées par les investisseurs sur le rapport risque/rendement de l'investissement dans un pays d'accueil tiennent normalement compte des conditions générales et des caractéristiques propres au marché du pays (ou de la région du pays lorsque les caractéristiques du marché varient selon les régions). Ces évaluations sont normalement réalisées en termes absolus et en termes relatifs ou comparatifs (afin d'examiner les disparités de risque et de rendement lorsqu'il s'agit de desservir un marché à partir d'un ou plusieurs lieux possibles)⁹. En d'autres, l'une des questions centrales consiste à savoir à quel point les bénéfices et les risques potentiels sont spécifiques à un lieu lorsqu'il s'agit de s'installer ou de travailler dans un pays d'accueil donné?

Pour bon nombre, voire la totalité des investissements, le niveau des bénéfices et des risques associés à l'exercice d'une activité commerciale quelconque faisant partie d'une chaîne de valeur ajoutée ou répondant à une demande particulière d'un marché, peut sensiblement varier entre différents lieux d'implantation possibles et peut dans certains cas être spécifique « à un lieu donné » – en d'autres termes, il peut nécessiter une présence physique dans un lieu particulier. À titre d'exemples de ce dernier cas de figure, on retiendra les privatisations, l'extraction de ressources naturelles et les prestations de services de restauration et d'hôtellerie. En pareil cas, si l'on peut attendre des bénéfices pour le niveau de risques que les investisseurs sont disposés à courir, les bénéfices sont spécifiques au lieu d'implantation – en d'autres termes, ils ne peuvent pas être réalisés en s'installant dans un autre pays ou une autre juridiction. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'existe pas d'autres projets tout aussi intéressants (voire plus) sur d'autres marchés. Il s'agit simplement d'admettre que l'on peut prévoir d'entreprendre de tels projets d'investissement s'ils sont rentables, à des niveaux de risques acceptables.

À l'autre extrême, des projets d'investissement destinés à desservir des marchés particuliers (par exemple, des investissements destinés à appuyer la prestation de services financiers du « siège » ou intragroupe) peuvent être réalisés à partir d'un grand nombre de lieux alternatifs, moyennant le même profil de rendement et de risques.

Entre ces deux extrêmes, on trouve normalement des projets dans lesquels plusieurs lieux d'implantation pour un investissement donné offre la perspective de bénéfices économiques analogues moyennant à peu près le même profil de risque (ou encore, des bénéfices supérieurs ou inférieurs, moyennant des risques supérieurs ou inférieurs). À titre d'exemple, on retiendra des installations de R-D et des usines de fabrication de produits (par exemple, des produits pharmaceutiques ou des puces informatiques) destinés aux marchés d'exportation.

3.1.8. Conséquences pour la politique fiscale

En général, les investisseurs sont prêts à accepter une fiscalité plus lourde dans le pays d'accueil si les bénéfices avant impôt pour un risque donné sont supérieurs lors qu'ils investissent dans ce pays, par rapport aux conditions générales, aux caractéristiques du marché et aux possibilités de dégager des bénéfices propres au lieu d'investissement. Comme on le souligne dans cet article, l'attrait de possibilités d'investissement dans un pays d'accueil dépend dans une plus ou moins grande proportion, selon le type d'activité commerciale, de l'affectation antérieure et présente des dépenses publiques au profit de programmes (par exemple, l'enseignement) et projets (par exemple, les infrastructures) permettant d'améliorer les conditions générales et d'autres caractéristiques du marché.

Lorsqu'une possibilité d'investissement rentable est spécifique à un pays d'accueil particulier, la question du poids de la fiscalité n'a sans doute dans une large mesure pas d'importance pour une décision d'investissement. En fait, en principe, le poids de la fiscalité sur un bénéfice spécifique à un lieu d'implantation pourrait être alourdi jusqu'au moment où le bénéfice économique va être épuisé sans pour autant décourager l'investissement¹⁰. De plus, les comparaisons d'ordre fiscal entre les lieux d'implantation (États ou pays) n'interviennent normalement pas (le bénéfice étant spécifique à un lieu d'investissement particulier). En conséquence, lorsqu'une économie propose un ensemble abondant de rentes spécifiques à un lieu d'investissement, les pouvoirs publics sont légitimement en droit de résister à des pressions visant à s'ajuster à une charge d'imposition relative, pour éviter un manque à gagner fiscal et des gains d'aubaine pour les investisseurs (et pour les administrations du Trésor dans le cas d'investissement venant de l'étranger). Vouloir réduire le taux effectif d'imposition du pays d'accueil (par exemple, pour le ramener au niveau observé dans les pays concurrents) tout en attirant si possible des capitaux dont l'offre présente une certaine élasticité, reviendrait à renoncer à des recettes sans pour autant agir sur des capitaux d'investissement dont l'offre n'est pas élastique).

Dans le contexte de bénéfices économiques qui ne sont pas spécifiques à un lieu d'investissement, les comparaisons avec les charges fiscales imposées dans les lieux concurrents devraient normalement intervenir. Lorsque le nombre de lieux concurrents est important (faible), le nombre de comparaisons fiscales pertinentes va être important (faible). Si une activité commerciale donnée peut être exercée dans un lieu concurrent qui impose les entreprises à un taux relativement faible, tout en présentant un profil intéressant de risque/revenu avant impôt en tant que lieu d'investissement A, (compte tenu de l'ensemble des avantages, coûts non fiscaux et des risques associé à chaque choix de localisation), les investisseurs vont théoriquement

être réticents à supporter dans le lieu A une charge fiscale supérieure à ce taux¹¹. Lorsqu'un lieu d'implantation concurrent présente un profil risque/rendement avant impôt moins intéressant, les investisseurs vont sans doute être disposés à se soumettre à une charge d'imposition supérieure dans le lieu A, sans être encouragés à investir ailleurs. Toutefois, lorsqu'un lieu d'implantation concurrent propose une possibilité d'investissement plus intéressante en termes de rapport risque/rendement, cela ne veut pas dire pour autant que l'on peut s'attendre à voir une charge d'imposition relativement faible dans le pays A compenser des obstacles à l'investissement et faire pencher le choix de l'investissement en faveur du pays A. C'est particulièrement vrai lorsque les avantages fiscaux sont faibles par rapport aux coûts supplémentaires induits par l'investissement dans le lieu A et/ou contribue au lieu de réduire aux coûts et aux risques du projet.

Ces généralités, si utiles soient-elles pour envisager les résultats produits par différentes charges d'imposition dans le pays d'accueil, masquent des difficultés pratiques d'évaluation et doivent être nuancées à plusieurs égards. Dans le cadre des prédictions simplifiées subsistent des difficultés quant à la façon d'évaluer la signification relative pour les bénéficiaires d'entreprise de considérations relatives aux conditions générales d'activité et au marché dans les lieux d'implantation concurrents. Lorsque les conditions d'investissement dans un lieu donné sont, dans l'ensemble, plus intéressantes qu'ailleurs, la question se pose de savoir jusqu'à quel point une imposition plus lourde à la source peut être appliquée sans avoir de répercussions notables sur l'activité? Reste également le fait que pour des investisseurs de l'étranger résident dans des pays mettant en œuvre un régime fiscal fondé sur le lieu de résidence, il existe des possibilités considérables de compenser tout ou partie de l'imposition dans le pays d'accueil en utilisant les crédits d'impôt étranger procurés par le pays d'origine. La question de savoir si ce type d'allègement est applicable dépend de la configuration relative des taux d'imposition du pays d'accueil et du pays d'origine, des règles sur le traitement groupé ou séparé des différentes sources de revenu étranger ainsi que de la nécessité immédiate pour l'investisseur de rapatrier des bénéficiaires.

3. Si les conditions générales ou les caractéristiques du marché sont médiocres, est-il raisonnable de considérer que la faiblesse de la fiscalité peut influencer sur les décisions d'investissement?

Les pouvoirs publics sont encouragés à réfléchir sur l'expérience décevante des économies en transition qui ont voulu s'appuyer sur une faible fiscalité (généralement ciblée sur l'investissement étranger) pour stimuler l'investissement. Lorsque les conditions générales ou les caractéristiques du marché sont relativement médiocres, les éléments dont on dispose tendent à montrer qu'il ne faut pas s'attendre à voir une faible imposition provoquer un

retournement des décisions d'investissement au profit du pays concerné. Le résultat le plus couramment observé est la création de possibilités involontaire et imprévue de planification fiscale. De plus, lorsque les conditions générales ne sont pas bonnes, la faible imposition du pays d'accueil obtenue au moyen d'incitations fiscales particulières peut contribuer à *décourager* plutôt qu'à encourager l'investissement, en ajoutant au coûts et aux risques du projet. C'est particulièrement vrai lorsque l'introduction et la modification ultérieure des mécanismes d'incitation donnent l'impression d'une instabilité du régime d'imposition.

Le corollaire de cette situation, c'est qu'un pays d'accueil dont les conditions générales sont médiocres et qui met en œuvre une stratégie d'incitations fiscales particulière risque de renoncer à des recettes fiscales importantes qui pourraient être collectées sans décourager l'investissement qui a été réalisé dans le pays d'accueil pour des motifs étrangers à la fiscalité – recettes qui pourraient servir à instaurer des conditions plus propices à l'investissement.

Un autre problème porte sur la méthode appliquée pour instaurer une faible imposition et, plus précisément, il s'agit de savoir si l'allègement de la fiscalité s'applique au rendement de l'investissement marginal ou inframarginal. À des degrés divers, cet allègement va aboutir à des gains exceptionnels – en d'autres termes à un allègement de la fiscalité pour les investisseurs (ou à une augmentation des recettes pour les caisses d'États étrangers) qui ne suscitent pas d'investissements supplémentaires, mais soutiennent des investissements qui auraient eu lieu en l'absence de cet allègement – même lorsqu'il est spécifiquement ciblé sur des investissements supplémentaires.

Prenons l'exemple de crédits d'impôt marginaux, dans le cadre desquels l'allègement de la fiscalité est lié à un certain pourcentage d'investissement courant en sus de l'investissement annuel moyen des années précédentes. Même dans de tels cas, une certaine fraction de l'investissement éligible aurait normalement été réalisée en l'absence de crédit d'impôt. Les gains exceptionnels sont d'autant plus probables avec des dispositifs de crédits uniformes (qui procurent un allègement égal à un certain pourcentage de l'investissement courant), prisés pour leur simplicité et pour éviter certaines distorsions du modèle marginal. Ces gains sont encore plus probables dans le cas d'incitations qui prévoient un allègement fiscal à un certain pourcentage du bénéfice tiré de capitaux nouveaux ou existants. Une exemption d'impôt applicable à une certaine fraction de bénéfice ou une réduction du taux réglementaire de l'impôt sur les sociétés constituent des exemples d'allègements applicables à la rentabilité de capitaux nouveaux ou existants. Le capital existant étant par définition en place, l'allègement accordé à ce titre constitue une pure aubaine¹².

4. La charge d'imposition pesant sur l'activité est-elle justifiée compte tenu de l'ensemble de buts et d'objectifs politiques de la fiscalité?

Lors du choix de la charge d'imposition des bénéfices intérieures, l'analyse doit faire la part des divers objectifs qui président à l'ensemble de conception de la politique fiscale, notamment les préoccupations d'efficience, d'équité et de redistribution ainsi que les exigences en matière de coûts de la discipline fiscale et de recettes. Lorsque différents objectifs indiquent différents niveaux de la charge d'imposition, il convient de rechercher un bon compromis entre ces objectifs concurrents.

Le choix de la charge d'imposition appropriée de l'investissement dans un pays d'accueil, déterminé par un compromis entre différentes considérations, peut commencer par une obligation de collecte d'un niveau fixe de recettes (pour financer un ensemble donné de dépenses publiques, y compris de transferts aux profits d'autres échelons de l'administration publique, avec moyennant le cas échéant des révisions des objectifs globaux de recettes et des dépenses). Compte tenu des exigences en matière de recettes, les autorités s'appuient normalement sur un ensemble d'impôts pour répondre à ces besoins (par exemple, des impôts sur le revenu et les bénéfices, sur la propriété et la fortune, sur les transactions, ainsi que d'autres taxes) pour des raisons d'équité, car certains impôts tendent à être plus supportés par certains contribuables que par d'autres, et pour des raisons d'efficience car les différentes assiettes de l'imposition réagissent plus ou moins différemment à l'impôt. En d'autres termes, il y a des limites à la sollicitation d'une assiette d'imposition donnée, ce qui explique la présence de divers impôts dans le « régime fiscal global ». Outre les préoccupations d'efficience et d'équité, d'autres considérations interviennent (comme le coût de la discipline fiscale pour le contribuable, le coût d'administration de l'impôt, entre autres).

Les préoccupations d'efficience, fondées sur une évaluation de l'utilité individuelle calculée à partir du revenu, des loisirs et d'autres facteurs influant sur le bien-être des particuliers (comme un environnement propre) amènent à se demander dans quelle mesure l'activité sous-jacente à un impôt réagit aux modifications du niveau de l'imposition. En général, l'efficience est considérée comme faible lorsqu'une activité productive, comme le travail ou l'investissement, qui génère des rendements supérieurs aux coûts d'opportunité, est freinée, par exemple par un impôt sur les salaires ou les bénéfices. En revanche, l'efficience ou le bien-être peut être stimulé lorsque l'on réduit la pollution, par exemple sous l'effet de l'introduction d'écotaxes.

Les préoccupations d'équité plaident généralement en faveur d'un partage égal de la charge fiscale entre les différents contribuables disposant à peu près du même revenu ou du même pouvoir d'achat (équité horizontale), et

d'une fiscalité progressive à mesure de l'augmentation du revenu, les contribuables ayant des gains supérieurs acquittant des impôts correspondant à un pourcentage supérieur de leurs revenus.

L'établissement d'un compromis entre ces considérations est préconisé dans la plupart des pays pour l'impôt sur le revenu d'activité au niveau des particuliers et des entreprises – principalement pour des raisons d'équité horizontale (entre les travailleurs percevant des revenus salariaux, les travailleurs indépendants percevant des revenus salariaux et des revenus du capital, les propriétaires d'entreprises non constituées en sociétés et les actionnaires). Comme le souhait d'imposer les revenus du capital suppose qu'un impôt sur le revenu des entreprises, sous forme de retenue à la source, vienne imposer les bénéficiaires qui seraient sinon difficiles à imposer en invoquant des motifs d'équité et d'efficacité (forme organisationnelle).

Les considérations d'efficacité intervenant dans les choix d'orientation sur la charge d'imposition convenable dépendent de la sensibilité de l'assiette de l'impôt sur le revenu des entreprises à l'impôt. Lorsque cette assiette y est sensible, il convient généralement d'appliquer une imposition plus faible pour des motifs d'efficacité. En d'autres termes, lorsqu'elles définissent le niveau de la charge d'imposition des revenus des sociétés nationales, les autorités doivent prendre en compte les limites de l'imposition du revenu des entreprises, l'alourdissement de l'impôt tendant à encourager la fuite des capitaux et la non-déclaration de l'impôt.

5. Lorsque la charge d'imposition sur le revenu des entreprises varie selon la taille de l'entreprise, ses structures de contrôle, le secteur ou le lieu d'activité, ces différences peuvent-elles être justifiées? Le régime fiscal est-il neutre vis-à-vis des investisseurs étrangers et nationaux?

Les régimes fiscaux peuvent imposer un taux d'imposition non uniforme à différentes entreprises en fonction de leur taille, de leur contrôle (par exemple, un actionnariat national par rapport à un actionnariat étranger), de l'activité ou du lieu d'implantation de l'entreprise. Certaines entreprises peuvent être spécifiquement ciblées pour recevoir un traitement fiscal préférentiel. Lorsqu'un allègement d'imposition est recherché, les autorités doivent examiner et peser les arguments (par exemple, une défaillance du marché) pour et contre un tel traitement et veiller à ce que les différences de traitement puissent être convenablement justifiées pour faire face aux pressions en faveur de l'élargissement du groupe cible. Lorsque ces justifications sont médiocres (par exemple, lorsque l'allègement de l'impôt sur les sociétés cible des investisseurs étrangers à l'exclusion des investisseurs nationaux), il convient d'envisager une approche non ciblée.

Lors du traitement de ce problème, l'analyse peut comprendre une évaluation du taux effectif moyen d'imposition (TEMI) des bénéficiaires de i) petites

et moyennes entreprises (PME), ii) de grandes entreprises majoritairement détenues par des résidents, iii) de grandes entreprises multinationales (EMN) contrôlées par des sociétés mères étrangères, en tenant compte des principales dispositions de la réglementation fiscale¹³. Une telle approche peut servir à étayer une évaluation de la question de savoir si les variations motivées par des considérations fiscales des TEMI entre les entreprises de tailles, de structure actionnariale et de secteur d'activité différents, peuvent être justifiées, compte tenu des distorsions involontaires et d'autres coûts qu'elles peuvent susciter¹⁴.

3.2. Détermination du revenu imposable de l'entreprise bénéfice/perte

6. Les règles relatives à la détermination du revenu imposable des entreprises sont-elles formulées par rapport à une définition de référence du revenu (par exemple, le revenu global) et les principales dispositions fiscales sont-elles généralement conformes aux normes internationales?

Lors du traitement d'un régime donné d'imposition des entreprises, les investisseurs pensent que les dispositions fiscales élémentaires reflètent convenablement les coûts de l'entreprise, y compris les dispositions pour report en avant des pertes qui sont conformes à celles que l'on applique communément par ailleurs. Les investisseurs considèrent aussi défavorablement la double imposition des revenus au sein du secteur des entreprises et s'attendent généralement à une imposition nulle ou à un abattement sur l'imposition des dividendes interentreprises, notamment lorsqu'ils sont versés tout au long de la chaîne de sociétés. Bref, les autorités sont encouragées à tenir compte des attentes raisonnables vis-à-vis des principales caractéristiques conceptuelles du régime d'imposition.

Les fonctionnaires du fisc des administrations publiques souhaitant retenir et attirer les investissements doivent être encouragés à répondre aux diverses préoccupations des investisseurs à l'égard des règles relatives à l'assiette d'imposition (et à les peser au sein de l'ensemble des objectifs des pouvoirs publics). Ces préoccupations peuvent s'exprimer à travers la série suivante de questions :

- Les méthodes et les taux d'amortissement fiscal reflètent-ils convenablement les véritables taux économiques d'amortissement des grandes catégories de biens amortissables (qui servent de taux de référence) et rendent-ils compte de l'inflation?
- Les éventuels délais de report en avant (voire en arrière) des pertes de l'entreprise, pour compenser des revenus imposables des années futures (antérieures) sont-ils suffisamment généreux/conformes aux normes internationales? [La justification de reports généreux en avant est

particulièrement fondée lorsque les déductions au titre des amortissements sont obligatoires et non discrétionnaires. De même, il importe de prendre en considération l'interaction entre l'amortissement et les règles de report en avant des pertes.]

- Les dividendes interentreprises (provenant d'une entreprise résidente au profit d'une autre) sont-ils exclus du revenu imposable des entreprises pour échapper à une imposition double, voire multiple? Les dividendes d'origine nationale versés à des particuliers résidents sont-ils soumis au traitement classique ou une abattement au titre de l'intégration est-il prévu au titre de l'impôt sur les bénéfices distribués des sociétés (par exemple, une inclusion partielle des revenus de dividende, ou le calcul d'un crédit d'impôt sur les dividendes? Dispose-t-on d'éléments montrant que ces éléments abaissent le coût de financement des entreprises? Ou cet allègement est-il destiné à encourager l'épargne intérieure? Lorsqu'un allègement est accordé au titre des bénéfices distribués (dividendes), un abattement analogue est-il prévu pour les bénéfices réinvestis (par exemple, l'intégration partielle des dividendes et des plus-values)?
- Lorsque les plus-values sont soumises à l'impôt sur la base de leur réalisation, les contribuables bénéficient-ils d'une déduction au titre des moins-values (par exemple, en contrepartie des plus-values imposables)? Les règles de « reprise d'impôt » s'appliquent-elles aux déductions fiscales pour amortissement supérieures au revenu imposable de biens amortissables?
- Le traitement fiscal des revenus salariaux, ainsi que des revenus d'intérêts, de dividendes et de plus-values (réalisés au niveau du particulier ou de l'entreprise) est-il conçu pour minimiser les incitations à i) modifier la caractérisation d'une forme de revenu et ii) choisir une forme organisationnelle au dépend d'une autre (constitution ou non en société) pour des motifs purement fiscaux? En d'autres termes, des efforts sont-ils consentis pour minimiser les possibilités d'arbitrage fiscal?

Tout en répondant aux préoccupations des investisseurs, les pouvoirs publics doivent être encouragés à :

- Limiter les profits d'aubaine (à savoir l'apport d'un allègement fiscal qui n'atteint pas l'objectif voulu) pour les investisseurs et, dans le cas d'investissements directs de l'étranger, pour le Trésor de pays étrangers.
- Minimiser les possibilités d'exploitation par les entreprises du régime fiscal (par exemple, au moyen d'arbitrages fiscaux).
- Assurer une imposition unique des revenus dont la source se trouve dans le pays d'accueil (par exemple, en faisant prévaloir la réglementation fiscale nationale et par la négociation de conventions fiscales).
- Maîtriser les coûts d'administration fiscale.

3.3. De l'utilisation prudente des incitations fiscales ciblées

7. Des possibilités de planification fiscale involontaires ont-elles été créées par des incitations fiscales ciblées et prises en compte dans l'évaluation du rapport coût-efficacité de telles incitations? D'autres problèmes associés à ces incitations ciblées ont-ils été étudiés et pris en compte lors de l'évaluation de leur rapport coût-efficacité?

Malheureusement, les incitations fiscales sont trop souvent considérées comme un « truc » relativement facile pour ceux qui travaillent en dehors du champ de la fiscalité et ceux qui ont une expérience limitée du travail dans le cadre de ce régime. Une incitation fiscale peut en effet être rapidement intégrée dans une annonce d'ordre budgétaire et présenter l'avantage apparent de ne pas exiger de dépense équivalente en espèces, contrairement au développement des infrastructures, à la formation de la main-d'œuvre ou à d'autres programmes introduits pour favoriser le développement. Le raisonnement est le suivant : en ciblant un allègement d'impôt lors d'un nouvel investissement, une incitation fiscale va uniquement réduire le montant de l'impôt collecté au titre des investissements supplémentaires, à savoir des recettes qui n'auraient de toute façon pas été collectées en l'absence de cette incitation.

Toutefois, cette perception des choses ne tient pas compte du fait que l'allègement induit par l'incitation fiscale, même s'il est ciblé sur un investissement nouveau, va toujours être sollicité par des entreprises extérieures au groupe cible. Les entreprises existantes vont en effet s'efforcer de ce présenter comme « nouvelles » et ont peu s'attendre à d'autres stratégies analogues de planification fiscale qui vont réduire les recettes fiscales d'activités sans lien avec un quelconque investissement nouveau imputable à l'allègement d'impôt, le manque à gagner représentant souvent plusieurs fois les projections initiales. En revanche, les aides directes, même si elles peuvent susciter plus d'inquiétudes parce qu'elles peuvent être une invitation à la corruption (sauf si l'octroi d'incitations fiscales ciblées va de pair avec une marge d'appréciation importante de la part de l'administration) peuvent offrir plus de contrôle sur les différentes formes de recours abusifs.

Les exonérations fiscales temporaires et partielles au titre des bénéficiaires, notamment, ouvrent des possibilités importantes d'allègement involontaire d'impôt de la part des administrations fiscales. D'autres formes d'allègement d'impôt ciblé peuvent aussi ouvrir involontairement des possibilités de planification fiscale et aboutir à un manque à gagner au-delà de ce qui a été anticipé initialement (par exemple, lorsque l'allègement gagne des contribuables non ciblés). Même s'il est notoirement difficile de le prévoir, les autorités sont encouragées à entreprendre de larges consultations pour affiner les estimations du manque à gagner découlant d'une incitation donnée.

Les exonérations fiscales temporaires et les exemptions partielles des bénéfiques sont normalement destinées aux « nouvelles » entreprises. Toutefois, il est difficile pour les administrations fiscales de déterminer si une société nouvellement établie est effectivement financée par des capitaux nouveaux ou par des capitaux déjà investis dans le pays d'accueil. En d'autres termes, une bonne partie des capitaux « nouveaux » peut effectivement être constitué par des capitaux préexistants qui ont été redéfinis comme nouveaux (par exemple, au moyen de la liquidation d'une entreprise existante, dont les capitaux ont été temporairement investis dans une société holding en régime d'extraterritorialité, avant d'être réinvestis dans le pays d'accueil sous l'apparence d'investissements nouveaux par cette société extraterritoriale).

Les dispositions prévoyant une exemption partielle ou totale des bénéfiques ouvrent aussi la possibilité de jouer sur les prix de transfert pour déplacer artificiellement un revenu imposable d'entités commerciales dans le pays d'accueil qui ne sont pas admises au bénéfice d'un allègement d'impôt. Les techniques de fixation des prix de transfert font pour l'essentiel appel à des prix non conformes au principe de pleine concurrence dans le cadre de transactions intragroupe et à des taux d'intérêt non conformes à ce principe au titre de prêts intragroupe, de façon à déplacer des revenus imposables vers des entités soumises à une imposition faible ou nulle. Ce déplacement de l'assiette d'imposition est artificiel au sens où il considère la structure d'entreprise correspondante comme donnée et se contente de manipuler les prix pour déplacer le revenu imposable associé à cette structure pour obtenir le résultat fiscalement le plus efficient. Comme il devient de plus en plus difficile de se prémunir contre les utilisations abusives du régime fiscal compte tenu du gonflement des échanges de biens incorporels (pour lesquels il est souvent difficile de définir un prix de pleine concurrence équitable pour les administrations fiscales, en raison du caractère limité, voire de l'inexistence de marchés secondaires à examiner), il devient aussi de plus en plus difficile de se prémunir contre des pertes de recettes excessives dues à des incitations accordant une exemption totale ou partielle de bénéfiques.

Il convient en outre de souligner que lorsqu'une incitation fiscale existe et que des possibilités de planification fiscale auparavant imprévues deviennent trop manifestes, on retraits ne va pas sans coûts pour les pouvoirs publics soucieux de protéger leur base d'imposition nationale contre une érosion supplémentaire. Alors que l'annulation d'allègements incitatifs pour les investissements futurs peut être accepté par les investisseurs, l'annulation de l'allègement lié à des décisions d'investissement antérieures – qui peuvent avoir été fondées sur l'attente d'incitations fiscales proposées auparavant – peut avoir un coût considérable. Plus précisément, la crédibilité de l'action des pouvoirs publics est sérieusement remise en cause, venant affaiblir leur capacité d'influencer des comportements en matière d'investissement à

l'avenir par des ajustements de leur dispositif. Dans ces conditions, lorsqu'on annule un allègement d'impôt incitatif lié à des dépenses d'investissement (par exemple, des possibilités d'amortissement supplémentaire ou accéléré, des crédits d'impôts pour investissement), il convient généralement de respecter (de ne pas supprimer) l'allègement d'impôt lié aux investissements antérieurs – sauf si ses coûts sont si exorbitantes que le respect des engagements antérieurs seraient dévastateurs pour les finances publiques.

À des degrés divers en partie en fonction de l'instrument utilisé, une réduction de l'impôt du pays d'accueil va alléger l'impôt concernant les investissements qui auraient été entreprise en l'absence d'un tel allègement – les fameux *profits d'aubaine* pour les investisseurs et, dans le cas d'opérations d'IDE, pour le Trésor du pays étranger concerné. Des profits d'aubaine peuvent même se produire lorsque l'allègement cible l'investissement « marginal » au-delà de la moyenne de investissements passés. Cela étant, éviter les profits d'aubaine va généralement de pair avec une augmentation de la complexité du dispositif¹⁵.

Dans le cadre d'un objectif politique général consistant à éviter les profits d'aubaine (et les pertes), il convient de traiter des *considérations* transitoires liées à l'introduction et au retrait d'incitations fiscales. Lorsque l'allègement d'impôt est accordé, l'objectif général consiste à réserver l'allègement d'impôt aux investissements marginaux, à savoir les investissements qui n'auraient pas eu lieu en l'absence d'incitation. À l'inverse, lorsque l'allègement d'impôt est supprimé, il convient d'essayer de ne pas pénaliser les investissements antérieurs.

Les incitations fiscales ciblées peuvent créer des *distorsions involontaires* de l'allocation du capital productif et des décisions de financement de l'entreprise et de rapatriement de capitaux, ce qui implique des pertes de bien-être¹⁶. Les taux d'amortissement accéléré, par exemple, peuvent induire des pertes de bien-être lorsqu'ils ne reflètent pas convenablement les variations des véritables taux économiques d'amortissement dans toutes les catégories d'actifs fixes (servant de taux de référence). De même, les abattements pour réinvestissement qui accordent une déduction d'impôt égale à un certain pourcentage des bénéfices réinvestis (avant impôt) tendent normalement à décourager les investissements financés à l'aide d'apports de capitaux propres supplémentaires et peuvent accroître le coût global des fonds, ce qui implique des pertes de bien-être¹⁷.

Les distorsions involontaires peuvent aussi naître lorsque les interactions entre les incitations fiscales et d'autres dispositions du code fiscal (par exemple, le traitement de l'amortissement, le traitement des pertes) ne sont pas convenablement réglées. En outre, la formulation de la politique, si elle n'est pas convenablement coordonnée peut aboutir à une « accumulation » de multiples incitations fiscales (et non fiscales) proposées par différents

ministères, se situant au même niveau ou à des niveaux différents de l'administration publique (donc ciblant des activités commerciales, des actifs ou des régions identiques ou analogues), ce qui induit des distorsions involontaires, voire des éventuels surinvestissement dans certains cas.

Les incitations fiscales, même celles qui apparaissent comme des mesures de simplification, peuvent aussi induire *un surcroît de complexité* dans le dispositif et amplifier les coûts de discipline fiscale et d'administration de l'impôt. Par exemple, certains affirment que les exonérations temporaires constituent une incitation simple à administrer, dans la mesure où il n'est pas nécessaire pour des sociétés (ou des pouvoirs publics) de se préoccuper de la tenue d'états financiers justifiant les déclarations fiscales durant la période d'exonération. Toutefois, pour que les entreprises demandent des déductions d'impôt (par exemple, des reports en avant de pertes commerciales) à la suite de la période d'exonération temporaire, il est normalement nécessaire de comptabiliser intégralement les recettes et les charges au cours de la période d'exonération temporaire. Rassembler et vérifier ces données après la fin de la période d'exonération peut être plus difficile et demander plus de temps que si les états financiers avaient été tenus de façon permanente.

Les incitations fiscales peuvent aussi *encourager la corruption* et attiser les craintes suscitées par une gestion médiocre des affaires publiques. Lors de leur utilisation, les incitations fiscales ciblées doivent être conçues pour que leur application soit le plus automatique possible, de façon à éviter l'intervention d'agents du fisc dans la détermination de l'application des dispositions aux différents contribuables. Il convient aussi d'éviter les situations dans lesquelles les agents du fisc procédant à des contrôles sont habilités à retirer le bénéfice de l'allégement incitatif de l'impôt, en l'absence de mesures de sauvegarde contre les pratiques de corruption. Il convient d'encadrer le dispositif pour décourager la corruption d'agents du fisc et des douanes dans de tels cas.

Enfin, les incitations fiscales ciblées peuvent être *incompatibles avec des obligations internationales* (comme les obligations de traitement national, les règles relatives aux aides publiques applicables aux pays de l'Union européenne).

8. Lorsque des incitations fiscales ciblées ne répondent pas au critère de coût-avantage en raison d'obstacles à l'investissement liés en partie à l'action des pouvoirs publics, quelles stratégies de rechange sont envisagées?

Lorsque de fortes pressions politiques s'exercent en faveur de l'introduction d'allègements d'impôt incitatifs – malgré les analyses indiquant une réaction limitée de l'investissement par rapport aux pertes de recettes fiscales et aux coûts d'administration subis (ce qui implique que l'opération ne répond pas au critère coût-avantage) – il convient d'accorder toute l'attention requise aux stratégies de rechange, notamment celle qui consiste à s'attaquer directement

aux obstacles à l'investissement. Les arguments pour et contre les autres approches doivent aussi être pris en considération.

3.3.1. Remédier aux principaux obstacles à l'investissement

Lorsqu'on envisage de recourir à des incitations fiscales ciblées pour soutenir l'investissement, il faut accorder l'attention qu'il convient aux possibilités de remédier directement aux obstacles à l'investissement. Il faut s'efforcer d'attaquer les obstacles réels indépendants de l'impôt avant d'essayer une solution fiscale ou à tout le moins au même moment.

Lorsque des conditions générales défavorables (une gestion budgétaire médiocre, une mauvaise gestion des affaires publiques, des pratiques de corruption de la part des agents du fisc ou des douanes) et/ou des coûts élevés du travail ou d'autres facteurs) font obstacle à l'investissement, certains agents publics risquent d'être tentés par la solution consistant à recourir à des incitations fiscales. Dans de telles situations, il convient d'encourager les pouvoirs publics à étudier quelles modifications de leur action ou de leur administration peuvent être mises en œuvre pour remédier directement aux obstacles à l'investissement, en commençant par les domaines dans lesquels des progrès peuvent être rapidement enregistrés. Lorsque les ajustements de l'action des pouvoirs publics nécessitent des recettes fiscales supplémentaires, il faut définir les domaines prioritaires et étudier l'assiette des recettes fiscales.

3.3.2. Allègement général de l'impôt et allègement non fiscal

Lorsque l'on envisage les stratégies fiscales possibles pour attirer l'investissement, il convient de prendre en considération des mesures d'allègement non ciblées pour éviter les problèmes rencontrés avec les mesures ciblées. Ces approches peuvent consister à réduire le taux légal de l'impôt sur les sociétés appliqué à une assiette de l'IS définie en termes larges (pour éviter des conséquences involontaires et des pertes de recettes) à titre de stratégie de rechange du rétrécissement de l'assiette de l'impôt par le recours à des incitations fiscales ciblées. Il convient aussi d'envisager de remédier aux obstacles possibles propres au sein du régime fiscal qui sont dues à des dispositions restrictives (par exemple, des règles limitant le report en avant des pertes), ou des dispositions accroissant les coûts de discipline fiscale.

Enfin, il importe pour les agents de l'administration fiscale de se souvenir que l'on peut aider financièrement les entreprises en dehors du système fiscal. Ce mécanisme plus transparent est sans doute plus souhaitable, notamment lorsque le système d'administration de l'impôt est relativement inexpérimenté ou s'il est médiocre et porté à la corruption.

3.4. L'enregistrement et l'évaluation des dépenses fiscales

9. Les postes de dépenses fiscales font-ils l'objet d'un enregistrement, des évaluations des incitations fiscales sont-elles réalisées et des clauses de caducité sont-elles utilisées pour gérer et éclairer convenablement le processus budgétaire?

Les comptes de dépenses fiscales faisant apparaître les recettes fiscales perdues sous l'effet des incitations fiscales ciblées et autres dérogation à un régime fiscal de référence doivent constituer la pierre angulaire de la politique budgétaire dans les pays accordant une grande importance aux efforts pour attirer les capitaux et régler les problèmes de gouvernance publique. De tels comptes doivent faire l'objet d'un suivi public, par exemple de la part d'un organisme de contrôle des comptes publics désigné à cet effet ou par des instituts de recherche indépendants, de façon que les pouvoirs publics rendent publiquement compte de l'utilisation des fonds. Le montant des dépenses fiscales doit être étudié en même temps que celui des dépenses directes ciblées sur des activités similaires de façon à éclairer le processus budgétaire et influencer positivement la réforme budgétaire en cours.

L'évaluation des dépenses fiscales impose au ministère des Finances ou à l'administration fiscale de disposer d'un modèle de microsimulation permettant d'estimer les effets en termes de recettes fiscales et de distribution des revenus des réformes proposées ou effectives de la fiscalité, en s'appuyant sur un échantillon représentatif de déclarations d'impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. L'évaluation du manque à gagner fiscal doit prendre en compte, à raison des prévisions, des réactions probables en termes de planification fiscale. Ces analyses doivent s'appuyer sur divers apports, notamment des consultations avec les milieux d'affaires et des conclusions tirées par d'autres pays ayant testé des mesures analogues (en tenant compte des différences entre les conditions dans les pays d'accueil qui influent sur les résultats).

Pour une gestion convenable des finances publiques, il convient d'évaluer les incitations fiscales ciblées sur l'investissement avant et après leur mise en œuvre éventuelle, de façon à vérifier si de telles mesures passent ou non le test du rapport coût-avantage. Pour permettre de telles évaluations, il convient d'afficher explicitement d'emblée les buts spécifiques d'une incitation fiscale donnée de façon à vérifier jusqu'à quel point ces objectifs ont été atteints.

Lors de l'introduction d'une loi relative à des incitations fiscales, il convient de prévoir des « clauses de caducité » pour la disparition de l'incitation (par exemple, 3 ans après l'introduction de la mesure) de façon à permettre une évaluation de la mesure pour déterminer si elle doit ou non être reconduite.

3.5. Coopération internationale

10. Les agents chargés de la politique et de l'administration fiscales travaillent-ils avec leurs homologues d'autres pays à étendre leur réseau de conventions fiscales, à renforcer l'échange de renseignements fiscaux et à lutter contre les stratégies abusives de planification fiscale transnationale qui réduisent artificiellement la base d'imposition intérieure des pays d'accueil?

Disposer d'un vaste réseau de conventions fiscales est utile pour des pays cherchant à attirer les investissements de différentes façons. D'abord et peut-être surtout, les conventions fiscales visent à éviter la double imposition de revenus transnationaux – le risque d'une double imposition de revenus transnationaux constituant une préoccupation majeure dans le contexte de l'investissement transnational. En l'absence de convention fiscale entre un pays d'accueil et un pays d'investissement, la double imposition des revenus d'investissement va normalement se manifester lorsque les deux pays traitent différemment un revenu donné. Par exemple, les pays peuvent adopter des points de vue différents sur la source ou l'origine du revenu et/ou le type de revenu payé (par exemples des intérêts ou des dividendes), ces caractérisations différentes déclenchant des traitements fiscaux différents. Les conventions fiscales visent à éviter ces différences de caractérisation et par là même à minimiser les possibilités de double imposition, ce qui réduit le coût des projets (l'impôt étant considéré comme un coût pour l'entreprise).

En apportant plus de transparence sur le traitement fiscal des investissements transnationaux, les conventions fiscales contribuent aussi à réduire l'incertitude pour l'investisseur quant au traitement fiscal qui lui sera réservé. De fait, certains articles des conventions fiscales visent spécifiquement à mettre en place des procédures (par exemple, les procédures amiables) pour essayer de régler des différends sur l'attribution de droits d'imposition entre les pays d'accueil et d'origine. L'existence d'un vaste réseau de conventions fiscales tend donc à rendre des pays plus intéressants, en matière de considérations fiscales, en tant que lieu d'exercice d'une activité commerciale aussi bien que de lieu à partir duquel il est possible d'exploiter une entreprise à l'échelle mondiale, en abaissant à la fois les coûts et les risques inhérents à des projets.

Troisièmement, les conventions fiscales prévoient généralement pour les non-résidents des taux plus faibles de retenue à la source sur les dividendes, les intérêts et les redevances. De fait, les taux négociés dans le cadre des conventions sont sensiblement plus faibles que les taux légaux de retenue à la source qui seraient sinon appliqués. Cet aspect des conventions fiscales sert aussi à abaisser le coût des projets d'investissement.

Parallèlement, les conventions fiscales définissent un cadre permettant l'échange de renseignements entre administrations fiscales en vue de lutter contre des formes plus agressives de planification fiscale en lieu avec le revenu de source étrangère comme de source nationale (qui peut être escamoté dans des paradis fiscaux au moyen de structures sociétaires spéciales et de stratégies de financement et de rapatriement).

Notes

1. Le traitement fiscal des revenus de source étrangère constitue généralement une importante considération fiscale lorsque l'on décide de l'emplacement du siège d'une société à partir duquel on peut détenir des actifs étrangers. Néanmoins, l'examen des considérations fiscales spéciales qui se dégagent de cette situation ne rentre pas dans le cadre de cet article, qui se concentre sur l'investissement à des fins de production plutôt qu'à des fins de gestion/coordination.
2. Le terme « pays d'accueil » est couramment utilisé dans le contexte de l'investissement transnational (de l'étranger ou à l'étranger) pour désigner un pays dans lequel un actif productif se situe (par ex., où une société est située et d'où proviennent des revenus), le terme de « pays d'origine » étant utilisé pour se référer au pays de résidence de l'investisseur (du propriétaire de l'actif productif). Dans cet article, nous utilisons aussi le terme « pays d'accueil » pour nous référer au pays dans lequel une société se situe et nous appliquons ce terme à la fois au contexte de l'investissement direct de l'étranger (investisseur non résident dans une entreprise locale) et à celui de l'investissement intérieur pur (investisseur résident dans une entreprise locale). L'utilisation du terme « pays d'accueil » n'implique donc pas forcément un IDE.
3. Le niveau du taux d'imposition réel des bénéficiaires et la méthode (types d'impôt et leurs caractéristiques de conception) qui sert à déterminer le taux d'imposition réel peuvent être pertinents.
4. De même, l'imposition dans le pays d'origine des revenus d'origine étrangère peut avoir un impact direct sur l'investissement – plus le taux d'imposition net du pays d'origine sur les bénéficiaires étrangers est élevé (faible), plus le niveau d'investissement direct à l'étranger par des entreprises locales est habituellement faible (élevé) dans les cas où l'impôt a une influence sur les décisions d'investissement. Les répercussions sur l'investissement intérieur de l'imposition dans le pays d'origine des revenus d'origine étrangère ne sont pas vraiment claires – l'effet décourageant ou encourageant sur l'investissement intérieur de la faiblesse de la charge fiscale réelle sur les revenus d'origine étrangère par rapport à celle sur les revenus intérieurs dépend, en partie, du fait que l'investissement direct à l'étranger est un substitut ou un complément de l'investissement intérieur.
5. Dans la situation transnationale, ce n'est pas nécessairement le cas. En particulier, les coûts de l'investissement privé ne seront pas affectés lorsque l'augmentation (la baisse) d'impôt dans le pays d'accueil est compensée par une augmentation (baisse) du crédit d'impôt étranger autorisé par le régime fiscal du pays d'origine réservé à l'investisseur.
6. Voir par exemple OCDE 2003, Utilisation de données microéconomiques pour évaluer les taux moyens d'imposition – Études de politique fiscale de l'OCDE n° 8.

7. En traitant ce problème, on peut évaluer pour les petites et moyennes entreprises et pour les entreprises multinationales, la quantité moyenne du temps de spécialistes (des comptables, des juristes ou des administrateurs spécialisés dans la fiscalité) nécessaire par an pour se conformer au code fiscal. Elle peut ensuite être convertie dans un coût de discipline annuel moyen pour une entreprise, en se référant à la rémunération horaire moyenne d'un fiscaliste, et être incluse dans le calcul du total de la somme due au titre de l'impôt d'un échantillon représentatif d'entreprises.
8. Une question connexe de politique fiscale est de savoir si les taux d'amortissement reflètent correctement les vrais taux d'amortissement économiques des grandes catégories de biens amortissables (servant de taux de référence) et s'ils tiennent compte de l'inflation.
9. Parmi les exceptions à cette approche générale, on retiendra certaines privatisations dans lesquelles le bénéfice économique potentiel pur est à la fois spécifique au lieu et au moment.
10. Un éventuel épuisement du bénéfice économique revient à admettre que toutes les recettes collectées grâce à une augmentation de l'impôt du pays d'accueil vont être affectées à des dépenses publiques qui soutiennent directement les entreprises (par exemple, des infrastructures éducatives). En principe, lorsque les recettes de l'impôt sur les entreprises sont affectées à des programmes qui apportent une aide directe et immédiate aux entreprises, on peut prélever une charge fiscale plus lourde sans décourager l'investissement. Toutefois, cela suppose que les dépenses au titre du programme concerné sont aussi efficaces que les dépenses privées, qu'elles ignorent les délais entre le recouvrement de l'impôt et l'apport d'avantages aux entreprises ainsi que d'autres utilisations de fonds publics.
11. Les coûts de transaction du découplage d'activités commerciales doivent être pris en compte lors du choix d'un autre lieu d'implantation.
12. Lorsqu'un investissement supplémentaire se heurte à des contraintes de trésorerie, l'allègement de l'impôt sur les bénéfices tirés d'investissements antérieurs peut encourager l'investissement courant en apportant une source de financement. Toutefois, en l'absence de telles contraintes, l'allègement d'impôt au titre du capital installé (par exemple, au moyen d'une réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés) va constituer un pur profit d'aubaine.
13. Lors de la modélisation des taux effectifs d'imposition appliqués aux PME, il convient de tenir compte des entreprises constituées en société ou non (les informations sur la taille relative (des actifs) de la l'entreprise constituée en société par rapport aux entreprises non constituées en société indique normalement l'importance relative des différents indicateurs). Pour les entreprises non constituées en sociétés (des PME et éventuellement de grandes entreprises détenues par des résidents) ayant un accès limité aux marchés financiers internationaux, il convient de tenir compte des taux effectifs moyens d'imposition des revenus des sociétés à l'inclusion de l'imposition des revenus des sociétés et des personnes physiques de façon à intégrer les effets éventuels de l'IRPP sur les coûts de financement. Lors de la modélisation de l'IDE, il convient de tenir compte de l'investissement venant de plusieurs pays différents. Cela peut couvrir un dossier non couvert par une convention dans lequel un taux légal (non prévu par une convention) de retenue à la source sur les dividendes va s'appliquer et lorsque l'on peut considérer qu'il n'y aura pas d'imposition dans le pays d'origine. Lors de l'examen de dossiers relevant de conventions, l'échantillon doit comprendre un grand pays exportateur de capitaux mettant en œuvre un régime fondé sur la

source (exemption des dividendes) ainsi qu'un ou plusieurs pays mettant en œuvre un régime fiscal fondé sur le lieu de résidence (calcul du dividende brute et crédit).

14. Ce point concerne les différences de taux effectifs d'imposition qui découlent de l'application de différents taux et règles d'imposition aux mêmes transactions (en d'autres termes, cela ne concerne pas les différences qui résultent de l'application des mêmes règles à des transactions différentes). Par exemple, les taux d'amortissement du capital à des fins fiscales diffèrent généralement en fonction du type d'actifs financiers. Cela signifie que les taux effectifs d'investissement vont varier selon les secteurs dans la mesure où le stock de capital des entreprises d'un secteur a une composition différente du stock de capital d'un autre secteur. Ces différences peuvent être considérées comme structurelles, plutôt que motivées par des considérations fiscales. Un exemple de ces dernières différences serait le cas où le même type d'actif est amorti à un taux différent en fonction du secteur. Ce point concerne des différences résultant de considérations fiscales de ce type.
15. Par exemple, éviter des profits d'aubaine d'un régime d'amortissement accéléré suppose que le solde des coûts non amortis du capital, au moment de l'introduction de cette incitation, soit amorti aux taux antérieurs à la réforme et non pas aux taux accélérés pour éviter un allègement d'impôt au profit de stocks de capital antérieurs à la réforme. Les profits d'aubaine sont inévitables dans certains cas, selon le mécanisme utilisé pour apporter l'allègement d'impôt. Par exemple, il n'est généralement pas possible du point de vue pratique de chercher à appliquer un nouveau taux réduit d'impôt sur les sociétés aux bénéficiaires résultant uniquement de nouveaux investissements (en d'autres termes, il n'est pas possible dans la pratique de cantonner ces bénéficiaires, à l'exclusion de ceux d'investissements antérieurs).
16. Ce paragraphe concerne les distorsions involontaires, reconnaissant que les incitations fiscales sont généralement destinées à influencer ou fausser l'allocation de capital en s'écartant des schémas que l'on observe en l'absence de l'incitation. Whether intended distortions created by tax incentive use are welfare improving depends on whether the incentive corrects a true market failure.
17. En revanche, un abattement amélioré pour investissement permettant une déduction d'un certain pourcentage de l'investissement éligible, apportant un allègement indépendamment de la source de financement, ne poserait pas le même problème.

Table des matières

Chapitre 1. Tendances et évolution récente de l'investissement direct étranger	11
Faits saillants	12
Annexe 1.A1. Statistiques de l'investissement direct international	49
Chapitre 2. Coup de projecteur : cadre d'action pour l'investissement	55
La politique commerciale pour l'investissement	56
Annexe 2.A1. Une stratégie pratique en matière de politiques commerciales – la boucle du processus d'élaboration de la politique commerciale	94
Annexe 2.A2. Indices de référence pour évaluer la politique commerciale	110
La politique de la concurrence pour l'investissement	115
La politique fiscale au service de l'investissement	131
Chapitre 3. Promouvoir les partenariats public-privé dans les services publics : le rôle de l'aide au développement	163
Chapitre 4. Rôle de l'aide au développement pour mobiliser l'investissement : expériences récentes au Vietnam	211
Liste des encadrés	
1.1. Gros plan sur les statistiques d'IDE de la Chine	34
1.2. Les indicateurs économiques de la mondialisation	43
2.1. Succès à un moment décisif du programme national irlandais destiné à favoriser la création de liens	60
2.2. Chili : droits de douane uniformes avec annonce de réductions programmées	63
2.3. Relation entre le commerce et l'investissement dans l'AGCS ...	67
2.4. Les engagements des pays d'Amérique latine dans le cadre de l'Accord sur les services de télécommunication de base annoncent une libéralisation	68
2.5. Costa Rica et Intel – Promotion et facilitation des échanges	72

2.6. L'interdiction de l'exportation de grumes est peu susceptible de générer des IDE	73
2.7. L'externalisation internationale des services aux entreprises vers l'Inde a créé de la valeur	76
2.8. L'externalisation internationale des services aux entreprises vers l'Inde a créé de la valeur	77
2.9. L'élimination des contingents de l'AMF pourrait modifier profondément les avantages concurrentiels	80
2.10. Les exportations africaines dans le cadre de l'AGOA augmentent, l'IDE parfois aussi	83
2.11. Retour au pays des entrepreneurs du parc industriel scientifique de Hsinchu (Taipei chinois)	85
2.A1.1. La rencontre entre un entrepreneur et une possibilité d'IDE génère des échanges commerciaux	95
2.A1.2. Un exemple : incidences de la politique commerciale sur l'indice <i>Economic Freedom of the World</i>	99
2.12. L'expérience de l'Argentine en matière de droit et de politique de la concurrence dans le cadre de la libéralisation des échanges et des investissements	122
3.1. GrameenPhone – Fourniture de services de téléphonie mobile au Bangladesh	172
3.2. La participation privée dans le secteur de l'eau au Sénégal	182
3.3. Recherches récentes sur les facteurs qui influent sur l'échec des partenariats public-privé	190
3.4. La Public-Private Infrastructure Advisory Facility	193
3.5. Les risques pour les investisseurs privés dans les pays en développement	198
4.1. Programme multilatéral d'aide au commerce extérieur (MUTRAP)	225
4.2. Le projet STAR (projet d'aide à l'ajustement et à la réforme du commerce extérieur)	226
4.3. Modernisation de l'autoroute n° 5 et rénovation du port de Hai Phong	230
4.4. Le pont de My Thuan et l'autoroute n° 1, reliant Ho Chi Minh Ville à Can Tho	231
4.5. Le projet de « Renforcement des centres de formation professionnelle »	236
Liste des tableaux	
1.1. Flux d'investissement direct à destination et en provenance des pays de l'OCDE : 2001-04	17
1.2. Fusions-acquisitions transnationales à destination et en provenance des pays de l'OCDE, total	21

1.3. Entrées cumulées d'IDE dans les pays de l'OCDE 1995-2004	24
1.4. Investissement direct étranger quelques pays non membres ...	26
1.5. IDE des pays de l'OCDE dans quelques pays non membres, 2002..	31
1.6. TBI et ALE dans les principaux pays de l'OCDE	41
1.A1.1. Investissement direct à l'étranger des pays de l'OCDE : sorties	50
1.A1.2. Investissement direct de l'étranger dans les pays de l'OCDE : entrées	51
1.A3.1. Investissement direct à l'étranger des pays de l'OCDE : encours des sorties	52
1.A1.4. Investissement direct de l'étranger dans les pays de l'OCDE : encours des entrées	53
2.1. Taxinomie deux-deux des politiques commerciales	61
2.2. Un exemple : les engagements de la Bolivie en vigueur en novembre 2001	68
2.A1.1. Liste indicative de bonnes pratiques dans le contexte d'un cadre de politique commerciale	105
2.A2.1. Indices de référence qui mentionnent explicitement la politique commerciale dans la description qui est faite d'eux sur Internet	111
3.1. Caractéristiques des différentes formes de partenariats public-privé	168
3.2. Les 25 premiers pays en termes de partenariats public-privé, 1990-2003	175
3.3. Les partenariats public-privé par catégorie et par secteur et région	176
3.4. Investissements dans les partenariats public-privé : proportion des entreprises des cinq premiers pays investisseurs, par secteur	177
3.5. Les vingt premiers bailleurs de fonds privés des partenariats public-privé dans les pays en développement	179
3.6. Projets annulés ou en difficulté, par secteur et par catégorie, 1990-2003	184
4.1. Principaux donateurs d'APD au Vietnam (millions USD)	215
4.2. Répartition de l'APD en fonction des domaines	216
4.3. Répartition régionale de l'APD, 1993-2003	216
4.4. Taux de croissance de la production industrielle des secteurs privés et autres au Vietnam	222
4.5. Amélioration de l'ouverture 1994-2002	228
4.6. Investissement direct étranger par provinces, 1988-2004	242
4.7. Régression par la méthode classique des moindres carrés appliquée à l'IDE et à l'APD	243

4.8. L'investissement du secteur public et l'ADP mise en œuvre, 1995-2002	244
4.9. Impact apparent des projets financés par l'ADP japonaise sur les entreprises	245
4.10. Impact des prêts du Japon au titre de l'ADP	246

Liste des graphiques

1.1. Flux d'investissement direct à destination et en provenance de l'OCDE	15
1.2. Part des positions d'IDE totales investies en dehors de la zone OCDE	30
1.3. TBI et ALE nouvellement conclus dans les principaux pays de l'OCDE	40
1.4. Dépenses de R-D par les filiales à l'étranger en pourcentage des dépenses de R-D, 2001	44
1.5. Propriété nationale d'inventions faites à l'étranger, 1999-20012	45
2.1. Corrélation entre l'IDE et les échanges	57
2.2. L'augmentation des exportations intra-entreprises dans les pays en développement est synonyme d'IDE davantage tournés vers les échanges	59
2.3. Les échanges de services et les services intraentreprises deviennent plus importants	66
2.4. Progressivité des droits : des droits plus élevés pour des produits à plus forte valeur ajoutée dans la même chaîne de valeur	81
2.A1.1. La boucle du processus d'élaboration de la politique commerciale; évaluation et compréhension de l'évolution	96
2.A1.2. Obstacles aux échanges considérés comme graves ou très graves	101
2.A1.3. L'importance de l'incertitude politique	104
3.1. Les investissements dans les partenariats public-privé, total et par secteur, 1990-2003	170
3.2. Ventilation sectorielle et régionale des partenariats public-privé, 1990-2003 (%)	171
4.1. APD engagée et versée, 1993-2003	214
4.2. Taux de dépendance du Viêtnam vis-à-vis de l'aide, 1993-2003	217
4.3. Répartition de la croissance de la production industrielle selon le régime de propriété	223
4.4. Résultats en matière d'IDE 1992-2003	240
4.5. Corrélation de l'APD provinciale par habitant et de l'IDE provincial par habitant (1995-2000)	242



Extrait de :
International Investment Perspectives 2005

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/iip-2005-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2006), « Coup de projecteur : Cadre d'action pour l'investissement », dans *International Investment Perspectives 2005*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/iip-2005-3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.