

6

Stratégies de promotion et de facilitation des investissements

Ce chapitre dresse l'inventaire des pratiques auxquelles recourent les agences de promotion des investissements (API) de huit économies de la région MENA afin que praticiens et décideurs puissent comparer au moyen d'indicateurs leurs institutions avec celles d'autres pays, tant dans la région qu'à l'extérieur. Il porte sur l'environnement institutionnel et les mandats des API, leurs priorités stratégiques et les activités formant le cœur de leur action de promotion et de facilitation des investissements. Il livre en outre des enseignements sur la promotion et la facilitation des investissements à l'échelon infranational dans les économies de la région.

Résumé et considérations intéressant l'action publique

Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA) pourraient tirer profit de leur localisation stratégique, de la taille considérable de leur marché et de la jeunesse de leur population active pour attirer des IDE. Les gouvernements des huit économies MENA examinées dans le présent rapport (ci-après appelées « économies MENA examinées ») ont accéléré les réformes depuis dix ans pour y rendre le climat des affaires plus propice en réponse à la concurrence de plus en plus âpre que se livrent les pays émergents et en développement pour accueillir les investissements. Plusieurs réformes confient aux agences de promotion des investissements (API) des responsabilités accrues pour sensibiliser les investisseurs aux possibilités existant dans ces économies, les y attirer et faciliter leur implantation et le développement de leurs activités.

Si les API sont souvent les interlocuteurs de référence pour la promotion et la facilitation des investissements, il est rare qu'elles se cantonnent exclusivement à cette fonction qui est au cœur de leur mandat. Des réformes récentes ont élargi les attributions de la plupart des API de la région MENA dans des proportions plus importantes que ce n'a été le cas pour la plupart de leurs homologues des autres régions. L'Algérie, l'Égypte et la Jordanie ont les organisations les plus larges; loin d'être circonscrit à la promotion des investissements, le mandat de leurs API inclut diverses missions, notamment dans les domaines de la réglementation et de contrôle, comme la gestion des zones franches et la négociation des traités internationaux. Bien que leur taille soit sensiblement plus faible, les API du Liban, de la Libye et de l'Autorité palestinienne ont aussi un mandat étendu. L'AMDI marocaine et la FIPA tunisienne, plus spécialisées, ressemblent à leurs homologues des pays de l'OCDE en ce qu'elles se consacrent prioritairement à la promotion des investissements étrangers. Toutefois, le paysage institutionnel tunisien comprend d'autres agences telles que l'Instance tunisienne de l'investissement (TIA).

La plupart des agences MENA examinées jouissent d'une large autonomie dans leur organisation et sont investies de pouvoirs réglementaires de manière à disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour améliorer le climat des affaires alors que cette tâche est souvent du ressort de ministères dans les autres pays. Cependant, l'étendue de leur mandat, qui a été soumis à de fréquents changements, pourrait affecter la capacité des API des économies examinées à s'acquitter efficacement de leur mission principale de promotion et facilitation des investissements. La variété des tâches qui leur sont confiées signifie aussi que leurs attributions font souvent double emploi avec celles d'autres organismes dans une mesure plus grande que dans les autres pays. Si le fait que ces agences se soient dotées d'un conseil pour superviser leurs activités, les conseiller sur leur stratégie ou améliorer la coordination inter-gouvernementale est une bonne chose, les représentants des parties prenantes autres que l'État y ont généralement un poids limité.

Les priorités des API examinées concordent généralement avec les objectifs de développement de leurs économies. Toutefois, leurs stratégies pour promouvoir les investissements et les objectifs de performances correspondants pourraient être davantage portés à la connaissance du public. La première préoccupation de l'Égypte, du Liban et de la Libye est de se construire une image en tant que destination de choix pour les investissements, tandis que l'Algérie et l'Autorité palestinienne consacrent une bonne part des moyens de leur API à faciliter l'installation des investisseurs. Les priorités données à la correction des perceptions négatives et à combler les lacunes en matière d'information sont motivées par une conjoncture peu propice à l'investissement ainsi qu'une instabilité politique et sécuritaire qui règnent dans plusieurs économies. Sauf au Maroc et en Tunisie, toutes les API jouent un rôle de guichet unique mais en pratique le degré de centralisation des procédures varie d'une agence à l'autre. La Jordanie et le Maroc consacrent une part considérable de leurs moyens à la prospection des investisseurs, notamment en ciblant certains secteurs, le but étant de développer la participation de l'économie nationale aux chaînes de valeur mondiales.

Face à l'épidémie de Covid-19, les API des économies MENA examinées ont révisé leurs priorités, leur premier souci étant de répondre aux besoins des investisseurs existants et de diversifier leur service de suivi. La crise sanitaire les a aussi poussées à innover et à concevoir de nouveaux outils et services

numériques qui pourraient être pérennisés. Plaidoyer pour des politiques favorables à l'investissement pourrait revêtir une importance accrue alors que les pouvoirs publics s'attachent à repenser l'ensemble de leurs stratégies économiques et entreprendre les réformes qui en découlent pour améliorer le climat des affaires. La pandémie et ses répercussions sur l'économie mondiale pourraient également amener les API examinées à réviser leurs stratégies de promotion des investissements pour accompagner la reprise. Les réflexions engagées pour évaluer les perturbations subies par les chaînes de valeur et le positionnement futur de la région MENA dans les réseaux d'investissement mondiaux ont une importance cruciale.

La configuration des institutions d'un pays influe aussi sur la manière dont il assure la promotion des investissements et les facilite à l'échelon infranational. Les économies MENA examinées se sont efforcées d'attirer les IDE vers les régions les moins favorisées mais, jusqu'à présent, les outils et stratégies qu'elles ont mis en œuvre (notamment des incitations fiscales) sont le plus souvent conçus au niveau national, ne tenant parfois pas compte de la spécificité de chaque région dans la façon dont elle est en concurrence pour attirer l'investissement. Dans la plupart des économies MENA examinées, la promotion des investissements obéit à une approche centralisée et en général les API collaborent avec leurs propres succursales (quand elles existent) plutôt qu'avec des organismes décentralisés qui ne font pas partie de leur propre structure. La priorité des succursales est de faciliter l'investissement, ce que se justifie au vu de la lourdeur des procédures de création d'entreprise. Mais il pourrait être tout aussi utile pour ces succursales de concevoir des outils sur mesure de promotion de l'investissement qui permettent d'attirer des IDE soutenant le développement local.

Considérations intéressant l'action publique

- Clarifier les responsabilités et renforcer la coordination dans le domaine de la promotion et facilitation des investissements pour réduire les chevauchements entre institutions et les objectifs incompatibles, notamment dans les cas où de nombreux mandats sont confiés aux API et où elles assument des fonctions réglementaires. Il faudrait que la répartition des responsabilités soit équilibrée, qu'elles soient assorties de financements suffisants, explicites et connues de tous les acteurs. Des réformes lisibles et ciblées sont préférables à un réagencement des institutions exécuté à la hâte car il perturberait le fonctionnement quotidien des API et serait une source d'incertitudes pour les investisseurs.
- Énoncer les missions, activités et objectifs de l'API dans une stratégie de promotion des investissements bien définie et mise à la disposition du public qui soit élaborée en consultant les autres services concernés de l'État et qui concorde avec les objectifs de développement nationaux. Assortir cette stratégie d'indicateurs clefs de performances pour rendre les objectifs plus transparents et améliorer le suivi et l'évaluation de l'action des agences.
- Examiner si les moyens financiers et humains alloués sont bien répartis entre les activités de promotion et de facilitation des investissements. La numérisation des procédures préalables à l'établissement d'une entreprise peut aider les agences à recentrer leurs efforts sur les services de suivi pour accompagner les investisseurs existants pendant la phase de reprise faisant suite à la crise du Covid-19. Envisager de maintenir en service définitivement les outils numériques conçus pendant la crise.
- Revoir la composition du conseil de l'API de manière à assurer un meilleur équilibre entre les représentants de l'État et des parties prenantes du secteur privé. Il est indispensable que des représentants du secteur privé et des autres parties prenantes siègent au conseil de l'API pour mieux prendre en compte leurs priorités dans sa stratégie et se tenir au fait de leurs préoccupations. Afin d'éviter un phénomène de capture réglementaire, il est nécessaire que soient énoncés des critères de sélection transparents et que les attributions des membres du conseil soient claires.

- Laisser aux succursales de l'API à l'échelon infranational (ou, dans le cas du Maroc, aux API créées à cet échelon) une certaine latitude pour exercer des activités de promotion et facilitation des investissements conjointement ou en coopération avec l'API nationale et les faire participer à l'élaboration de la stratégie nationale d'investissement et des plans de développement régional.
- Améliorer les compétences du personnel de l'API en développant les possibilités d'accroissement des capacités et en promouvant l'apprentissage entre pairs et le partage des bonnes pratiques avec d'autres agences par la participation aux forums internationaux (ex. : Réseau OCDE des API, Programme UE-OCDE sur la promotion de l'investissement en Méditerranée, réseau ANIMA, et Association mondiale des organismes de promotion de l'investissement (WAIPA)).

Mandats et choix institutionnels

De grandes différences existent entre les API en termes de cadre institutionnel, de politique de gouvernance, de priorités stratégiques, et d'outils à leur disposition. La manière dont, dans le monde entier, les gouvernements conçoivent le cadre institutionnel de la promotion et de la facilitation des investissements reflète leurs objectifs d'action publique et le degré de priorité qu'ils attribuent aux investissements. Ces choix peuvent influencer considérablement sur l'efficacité et l'efficience des efforts consentis pour attirer des investissements.

Les principales institutions chargées de la promotion et la facilitation des investissements dans les huit économies MENA examinées sont : en Algérie, l'Agence nationale de développement de l'investissement (ANDI), en Égypte, la General Authority for Investment and Free Zones (Autorité générale pour l'investissement et les zones franches – GAFI), en Jordanie, la Jordan Investment Commission (Commission jordanienne des investissements – JIC), au Liban, l'Autorité de développement des investissements au Liban (IDAL), en Libye, le Privatisation and Investment Board (Conseil de privatisation et d'investissement – PIB), au Maroc, l'Agence nationale de développement des investissements et des exportations (AMDIE), dans l'Autorité palestinienne, la Palestinian Investment Promotion Agency (PIPA), en Tunisie, l'Agence de Promotion de l'Investissement Extérieur (FIPA). La Tunisia Investment Authority (TIA) a été créée récemment dans le cadre d'une réforme de l'État portant sur le cadre institutionnel et juridique de l'investissement.¹

Dans le cadre du Programme UE-OCDE sur la promotion de l'investissement en Méditerranée, les agences MENA mentionnées ci-dessus ont participé en 2018 à une enquête de l'OCDE sur les API. Ses résultats sont à la base de l'analyse comparative présentée dans le présent chapitre, qui compare les API avec leurs homologues d'autres régions en fonction de certains indicateurs et développe les conclusions du rapport *Cartographie des agences de promotion de l'investissement : Moyen-Orient et Afrique du Nord* (Encadré 6.1).

Encadré 6.1. Cartographie des agences de promotion des investissements : Moyen-Orient et Afrique du Nord

Le rapport intitulé *Cartographie des agences de promotion des investissements : Moyen-Orient et Afrique du Nord* (OCDE, 2019_[1]) dresse l'inventaire des pratiques actuelles des API au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Il couvre huit économies MENA : Algérie, Autorité palestinienne, Égypte, Jordanie, Liban, Libye, Maroc et Tunisie. Cet exercice de cartographie couvre un large éventail de

domaines concernant la promotion et la facilitation des investissements dans le but d'améliorer l'apprentissage par les pairs entre praticiens.

Cette cartographie a pour but d'aider les dirigeants des API et les décideurs de la région MENA à comprendre les diverses possibilités qui s'offrent à eux pour bâtir des stratégies efficaces de promotion et facilitation des investissements en se fondant sur une analyse comparative avec les autres agences et sur des statistiques sur leur propre cadre organisationnel. Elle doit les aider à progresser dans leur rôle de défense de politiques, à prendre leurs décisions sur la base d'éléments probants et à réfléchir aux futures orientations stratégiques en s'inspirant d'idées et connaissances nouvelles.

Cette cartographie est basée sur une enquête exhaustive conçue par l'OCDE et la Banque interaméricaine de développement (BID) en vue de mettre en évidence les grandes tendances à l'œuvre chez les API et d'effectuer des comparaisons entre régions. Les API de 69 pays ont participé à l'enquête ; elles se trouvent dans la zone OCDE (32 pays), l'Amérique latine et les Caraïbes (ALC) (19), le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (MENA) (8), l'Europe de l'Est, le Sud Caucase et l'Asie centrale (Eurasie) (10) et l'Asie du Sud-Est (2).

L'enquête se compose de neuf parties : (1) Profil de base des API ; (2) Budget ; (3) Effectifs ; (4) Bureaux (dans le pays et à l'étranger) ; (5) Activités ; (6) Stratégie de priorisation ; (7) Suivi et évaluation ; (8) Interactions institutionnelles ; et (9) Perception de l'API dans le domaine de l'IDE.

Source : (OCDE, 2018_[2]) (OCDE, 2019_[1])

Gouvernance des API : la composition de leur conseil pourrait être plus inclusive

Les autorités des gouvernements MENA ont entrepris de nombreuses réformes couplées à une réorganisation de leurs API depuis la création de ces dernières afin de les adapter à un environnement changeant et à de nouveaux défis. Ces réformes ont généralement fait suite à l'adoption d'une nouvelle législation sur l'investissement (pour le cadre légal de l'investissement, voir le chapitre 3). Les réformes organisationnelles de certaines agences leur ont conféré un poids politique accru dans le but d'améliorer le climat des affaires. Par exemple, toutes les API de la région MENA ont le statut d'agence publique autonome et sont généralement rattachées organiquement au Président ou au Premier ministre. La plupart rendent compte directement au chef du gouvernement alors que leurs homologues des zones OCDE et ALC sont subordonnées à leur ministère fonctionnel (OCDE, 2018_[2]) (Volpe Martincus et Sztajerowska, 2019_[3]).

Le conseil d'administration est essentiel pour la gouvernance des API parce qu'il permet à une instance extérieure indépendante de la superviser ou de la conseiller. Le pouvoir de décision et la composition du conseil varient fortement d'une agence à l'autre (OCDE, 2018_[2]). Dans la plupart des cas, le cadre juridique établissant les API de la région MENA précise aussi le rôle et la composition de son conseil. La taille (une dizaine de personnes) et la composition (représentants des secteurs public et privé) des conseils d'administration de la majorité des API MENA sont similaires à celles de la plupart des API des zones OCDE et ALC. Seules deux des agences MENA examinées ont à leur conseil des représentants de la société civile ou du monde universitaire (Égypte et Maroc), cette présence limitée s'observant aussi dans d'autres régions.

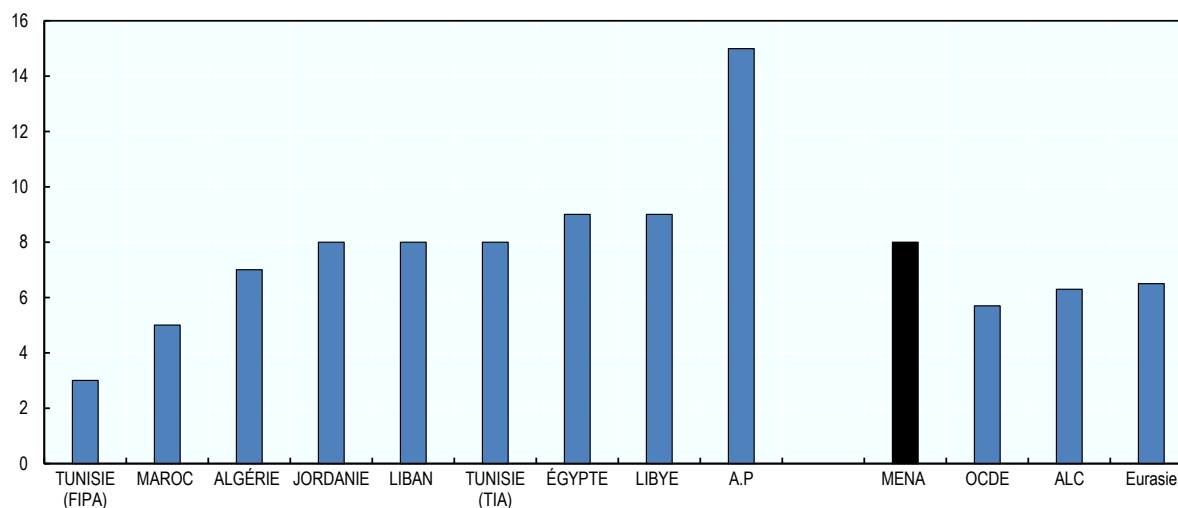
Le secteur privé est moins fortement représenté au conseil des API dans la région MENA que dans les autres régions. Il existe deux exceptions : au Liban, le conseil de l'API est exclusivement composé de représentants du secteur privé et, au Maroc, la moitié de ses membres en sont issus. La présence de représentants du secteur privé au conseil d'une API garantit que le point de vue des entreprises est pris en considération dans les orientations stratégiques. Ils doivent être choisis en fonction de critères transparents et leurs attributions doivent être clairement définies parce qu'ils pourraient être tentés de

demander des privilèges fiscaux ou de s'opposer à l'entrée de nouveaux concurrents, en particulier s'ils représentent des grandes entreprises ou des sociétés ayant des connexions politiques. Les API ne doivent pas se préoccuper uniquement de la composition de leur conseil, mais procéder en outre à des enquêtes périodiques pour appréhender les défis auxquels le secteur privé est confronté (OCDE, 2020^[4]).

La plupart des API de la région MENA combinent des fonctions réglementaires avec la promotion des investissements

Les API de la région MENA ont un mandat plus large que celles des autres régions (Graphique 6.1). Elles sont fréquemment investies de responsabilités très étendues qui vont bien au-delà de la promotion et la facilitation des investissements étrangers. Ce peuvent être, selon l'API concernée, des fonctions d'investissement telles que la présélection des projets d'investissement étranger ou l'octroi d'avantages fiscaux voire, si leur mandat est encore plus large, des tâches liées à la promotion des exportations ou à la gestion des zones franches. Dans les autres régions du globe, quoique ce cas soit moins fréquent qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les API de nombreux pays ont de multiples responsabilités et leurs activités, loin de se cantonner à la promotion des investissements étrangers, incluent aussi la promotion des exportations et de l'innovation. À titre d'illustration, les API de plus de la moitié des pays de l'OCDE combinent l'une de ces deux grandes attributions avec leur mission de promouvoir les investissements en provenance de l'étranger (OCDE, 2018^[2]).

Graphique 6.1. Nombre de mandats par agence



Note : A.P. : Autorité palestinienne.

Source : Enquête OCDE-BID sur les organismes de promotion de l'investissement.

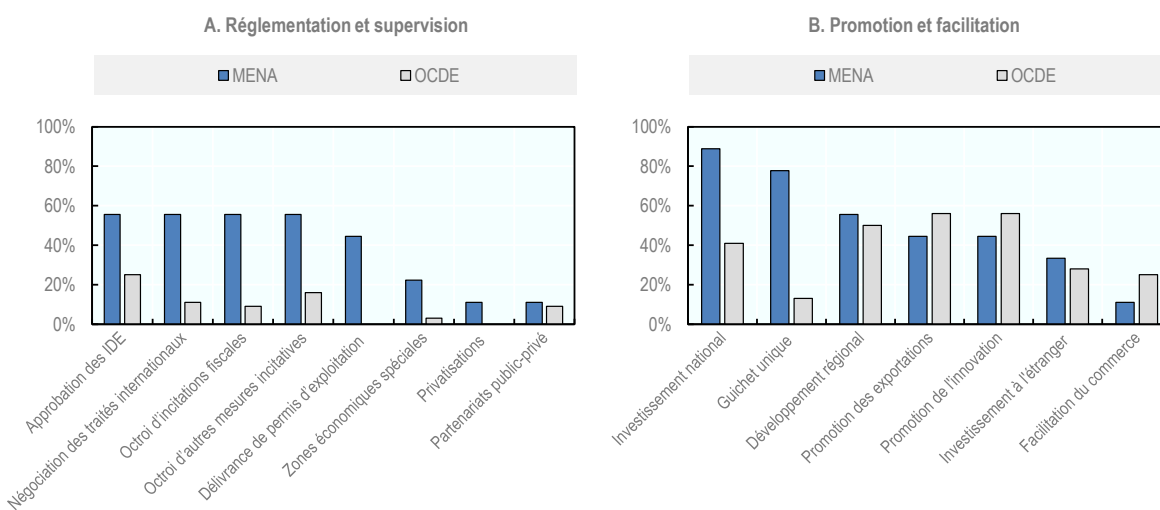
Les agences de la région MENA se distinguent en outre les unes des autres par l'étendue de leur mandat. Des réformes récentes ont confié de nouvelles responsabilités à quelques API, comme la mise à disposition d'un guichet unique (Égypte), ou les ont élargies de manière à inclure la promotion des exportations (Maroc) ou la gestion des zones franches (Jordanie). Les missions de l'API n'ont été resserrées par les réformes récentes que dans un seul cas : le pouvoir d'accorder des avantages fiscaux a été retiré à l'API de l'Algérie et transféré au ministère des Finances conformément aux bonnes pratiques. En Tunisie, la FIPA n'a que trois missions conformément à son rôle d'agence spécialisée dans la promotion des investissements étrangers, mais le mandat confié à la TIA récemment créée est plus large et comprend des fonctions réglementaires et de facilitation des investissements. L'API des économies de

plus petite tailles, comme l'Autorité palestinienne, a généralement des attributions plus étendues que celles des économies plus grandes, qui ont tendance à répartir les missions entre elle-même et d'autres agences (OCDE, 2018^[2]).

L'API de plusieurs économies MENA combine avec sa mission de promotion des investissements des fonctions réglementaires ou de supervision telles que la présélection des projets d'investissements étrangers, la délivrance de permis d'exploitation, la négociation de traités internationaux, l'octroi d'avantages fiscaux ou la gestion de zones franches (Graphique 6.2, volet A). Ce choix est peut-être motivé par le souci des API d'administrer elles-mêmes les procédures réglementaires afin de pouvoir aider les investisseurs à s'y retrouver (Banque mondiale, 2012^[5]). Les API d'Asie du Sud-Est, notamment en Indonésie et en Thaïlande, ont aussi des fonctions de réglementation, mais cette configuration est rare chez leurs homologues de la zone OCDE (OCDE, 2018^[2]) (OCDE, 2020^[6]) (OCDE, 2021^[7]). Celles de la région MENA font fréquemment office de guichet unique de manière à centraliser les procédures et faciliter l'implantation des investisseurs. Cette caractéristique, qui les distingue nettement des API des zones OCDE et ALC, est probablement imputable à l'existence d'un appareil bureaucratique vaste et complexe dans certaines économies de la région. Au surplus, en sus de leur vocation d'attirer les investissements étrangers, les API de quelques économies MENA ont des missions connexes telles que la promotion de l'investissement national, le développement régional ou la promotion des exportations (Graphique 6.2, volet B).

Graphique 6.2. Au-delà de la promotion des IDE : autres missions des API

En % des API interrogés



Source : Enquête OCDE-BID sur les organismes de promotion de l'investissement.

La multiplicité des mandats dont sont investies les API de la plupart des économies MENA peut être la cause de tâches faisant double emploi avec celles qui sont accomplies par d'autres organismes publics. À titre d'illustration, il n'est pas rare que d'autres organismes soient chargés de négocier les traités internationaux ou de délivrer des permis d'exploitation, et en particulier de promouvoir l'investissement national. Plus précisément, la combinaison de la promotion des investissements avec des fonctions de réglementation ou de supervision peut entraîner une confusion des rôles et amoindrir la capacité d'une API de relayer les préoccupations des investisseurs alors même qu'elle est chargée de réglementer leur implantation ou de superviser leurs activités. Elle engendre en outre fréquemment un biais culturel chez l'API, de telle sorte que celle-ci s'acquitte bien de ses fonctions réglementaires mais est moins apte à jouer

son rôle de promotion des investissements (Banque mondiale, 2012^[5]). Inversement, puisque les pouvoirs publics évaluent les performances de l'API à l'aune des investissements suscités, elle peut être tentée d'assouplir la réglementation pour atteindre ses objectifs, notamment au moyen de règles peu claires et d'un pouvoir discrétionnaire de délivrer des permis d'exploitation ou accorder des incitations fiscales. Elle peut en outre être encline à négocier des traités internationaux qui ne tiennent pas suffisamment compte des priorités socio-économiques ou des risques environnementaux.

Priorités stratégiques et ressources y afférentes

Une API peut se livrer à des activités très diverses, tant de promotion que d'assistance, pour présenter son pays comme une terre d'accueil privilégiée pour les investissements. Ses missions s'articulent autour de quatre fonctions clefs :

- la *construction d'image* consiste à donner du pays hôte une image positive et à le présenter comme un lieu où il est rentable d'investir ;
- la *prospection des investissements* recourt à des techniques de marketing direct ciblant certains secteurs, marchés, projets, activités et investisseurs conformément aux priorités nationales ;
- la *facilitation et rétention des investissements et le suivi des investisseurs* consistent à soutenir les investisseurs pendant la phase d'établissement et à retenir ceux qui opèrent déjà dans le pays en répondant à leurs besoins et leurs préoccupations pour les inciter à réinvestir ; et
- le *plaidoyer des politiques favorables à l'investissement* consiste à identifier les blocages causés par le climat des affaires et à recommander au gouvernement des mesures pour les lever.

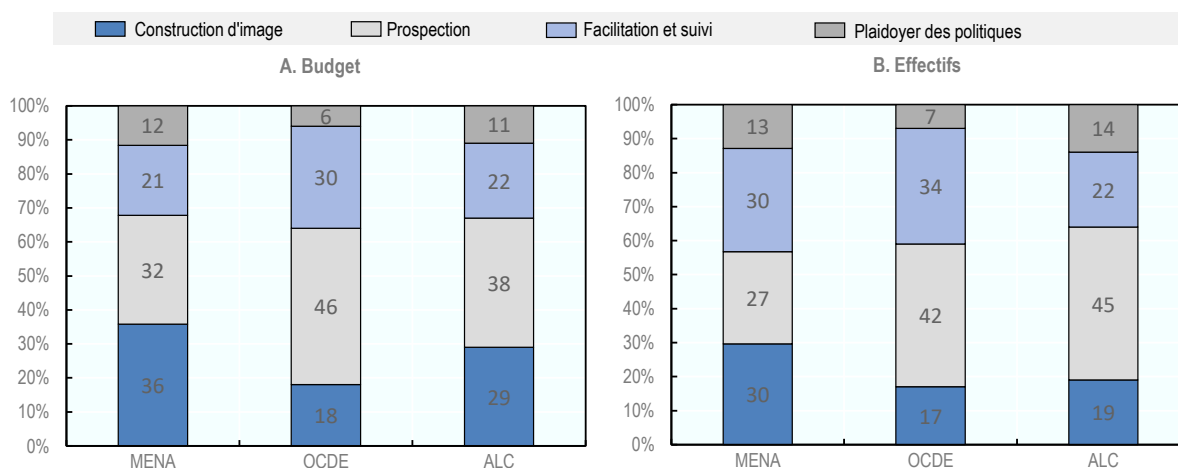
La construction d'image et la prospection des investissements ont pour finalité d'attirer les investisseurs potentiels qui n'ont pas encore choisi le pays de destination de leurs investissements, tandis que la facilitation des investissements débute pendant la phase préalable à l'établissement durant laquelle un investisseur fait part de son intérêt pour une implantation. Les deux premières fonctions, qui indiquent en quoi consiste la promotion des investissements stricto sensu, sont essentiellement du ressort des API. La facilitation des investissements et le plaidoyer des politiques, loin d'être l'apanage des API, impliquent une approche pangouvernementale (Novik et De Crombrughe, 2018^[6]).

La manière dont les API répartissent leurs ressources est cohérente avec leurs priorités

Les API ont besoin d'un large spectre de compétences et de moyens suffisants pour s'acquitter correctement de leurs fonctions clefs dans le domaine de l'investissement. Leurs budgets varient dans des proportions considérables au gré de la taille de l'économie de leur pays et de l'étendue de leur mandat. Les API de nombreuses économies MENA rapportent que leurs budgets n'ont pas connu d'évolution notable entre 2012 et 2017, encore que quelques-unes aient subi de fortes fluctuations et des coupes claires. Seules deux API ont vu leurs dotations augmenter durant cette période: l'IDAL au Liban et la FIPA en Tunisie. Les effectifs des API ont diminué dans la moitié des économies MENA examinées, à l'exception de la Tunisie (TIA), qui a été le seul pays avec la Jordanie à les accroître en six ans.

L'allocation des ressources révèle les priorités stratégiques d'une API par rapport à ses homologues. En général, les API de la région MENA consacrent la majeure partie de leur budget (Graphique 6.3, volet A) et de leurs effectifs (Graphique 6.3, volet B) à la promotion des investissements, c'est-à-dire à la construction d'image et à la prospection des investissements, et, dans une moindre mesure, à la facilitation et à la rétention de l'investissement ainsi qu'au suivi des investisseurs. Dans la région MENA comme dans le reste du monde, le plaidoyer des politiques favorables à l'investissement est la fonction à laquelle sont dévolus les moyens les plus faibles, tant budgétaires qu'en effectif².

Graphique 6.3. Répartition des ressources entre les fonctions des API



Source : Enquête OCDE-BID sur les organismes de promotion de l'investissement.

Bien que ces API aient hiérarchisé leurs priorités en matière d'allocation des ressources selon un ordre peu différent de leurs homologues des autres régions, on constate quelques différences. Les API de la région MENA consacrent en moyenne plus de ressources à la construction d'image, et moins à la prospection des investissements, que celles des zones OCDE et ALC. Celles de la zone OCDE affectent généralement moins de moyens à la construction ou l'amélioration de l'image de leur pays et consacrent le plus clair de leur action de promotion à des activités plus sophistiquées et ciblées visant à attirer des investissements. Tout en allouant aussi la majeure partie de leurs ressources aux actions de prospection, celles de la zone ALC accordent à la construction de l'image des moyens plus limités que dans les économies MENA, mais plus importants que dans ceux de l'OCDE. Quant aux pays émergents, aiguillonnés par une concurrence intense entre les pays à bas salaires tributaires des industries à forte intensité de main-d'œuvre, leurs API ont tendance à donner la priorité à l'amélioration de leur image en tant que destination accueillante aux investissements.

On constate des disparités entre toutes les API en matière de répartition des moyens budgétaires et humains entre les quatre fonctions d'investissement. Dans la région MENA, l'écart entre les ressources budgétaires et humaines dévolues aux activités de facilitation des investissements est beaucoup plus prononcé que dans les autres régions. Ce phénomène pourrait être dû au fait que les API de la plupart des économies MENA jouent un rôle de guichet unique, une activité cruciale pour la facilitation des investissements et qui exige beaucoup de main-d'œuvre sans grande qualification. Une autre explication de l'écart est que le personnel affecté au guichet unique proposé par certaines API (par exemple en Égypte) est détaché et rémunéré par le ministère ou l'organisme fonctionnel auquel il appartient. La disproportion entre les ressources financières et humaines dévolues à la construction d'image et à la prospection des investissements est imputable aux coûteuses campagnes publicitaires qu'exige la construction d'image et à l'emploi de personnes hautement qualifiées (pour la prospection), en particulier si elles travaillent dans des bureaux à l'étranger.

L'épidémie de Covid-19 pousse les API à revoir leur méthode de travail

Pendant la crise du Covid-19, les API de la région MENA et leurs homologues du monde entier ont revu leurs priorités et pris des mesures d'urgence pour soutenir et conserver les investisseurs existants (OCDE, 2020^[9]). Elles ont repensé la conception de leurs services de suivi des investisseurs de manière à les recentrer sur leurs clients existants, en particulier dans les secteurs stratégiques et essentiels. Comme

une partie de leurs activités (ex. : salons professionnels) étaient annulées et certaines de leurs fonctions mises en sommeil (ex. marketing et prospection), le plus clair de leurs moyens a été redéployé vers des programmes d'urgence de rétention des investisseurs. À titre d'illustration, la FIPA consacrait 70 % de son activité au suivi des investisseurs pendant la pandémie alors qu'elle a ordinairement pour priorité d'en attirer de nouveaux (OCDE, 2020^[10]). La réaction immédiate de certaines agences telles que la GAFI en Égypte a été d'actionner le levier des incitations budgétaires.

Le rythme de la reprise économique, l'évolution des flux mondiaux d'IDE et les politiques publiques pourraient influencer à long terme la manière dont les API de la région MENA travaillent et dont elles répartissent leurs ressources entre leurs fonctions principales. Plusieurs tendances qui étaient déjà perceptibles avant la crise du Covid-19 pourraient s'accélérer, en particulier le basculement vers les outils numériques pour promouvoir et faciliter les investissements. Il est apparu pendant la crise que les API de ces pays se tournaient davantage vers la création ou le développement de services électroniques et plateformes numériques pour aider les investisseurs et tout indique que cette tendance se confirmera à l'avenir. Le plaidoyer des politiques favorables à l'investissement, l'une des fonctions auxquelles les API de la région MENA consacrent plus de ressources que celles de la zone OCDE, pourrait revêtir une importance accrue alors que les pouvoirs publics s'attachent à repenser l'ensemble de leurs stratégies économiques et entreprendre les réformes qui en découlent pour améliorer le climat des affaires.

Promotion des investissements : stratégies et outils de mise en œuvre

Promouvoir les investissements exige une stratégie transparente et bien définie

Une stratégie de promotion des investissements indique ce qu'il faut promouvoir (à savoir des secteurs, pays, projets et/ou investisseurs) et la manière dont cela doit être fait en pratique. Elles fixent aussi des objectifs et des indicateurs clefs de performances pour en mesurer l'efficacité. Il importe que la stratégie et ses principales caractéristiques soient conçues selon une approche impliquant tous les services de l'État puisque les priorités de l'investissement doivent s'articuler avec les autres stratégies d'action publique, notamment dans les domaines du commerce extérieur, de l'innovation et des compétences. Ces stratégies ne sont pas toujours portées à la connaissance du public dans les économies MENA examinées alors même qu'elles pourraient contribuer à améliorer leur image auprès des investisseurs étrangers et les informer des possibilités d'investissement y existant (OCDE, 2020^[4]).

Les efforts de promotion de l'investissement devraient être hiérarchisés en fonction d'une batterie de critères conformes aux objectifs de développement national. Le choix des mesures auxquelles donner la priorité devrait faire suite à une évaluation des forces, faiblesses, possibilités et menaces pour s'assurer qu'il obéit à un raisonnement économique mûrement réfléchi plutôt qu'à des préoccupations politiques. Les priorités sont souvent décidées au plus haut niveau de l'État dans la région MENA, mais les API de certaines économies de la région jouissent d'une certaine autonomie pour le choix des secteurs prioritaires à condition qu'il s'inscrive dans les objectifs de développement à portée plus large qui ont été arrêtés par le gouvernement. Par exemple, la législation tunisienne énumère plusieurs secteurs prioritaires, mais les organismes publics s'efforcent aussi de donner la priorité aux investissements qui vont dans le sens de certains objectifs de développement. En revanche, l'API de l'Algérie se borne pour l'essentiel à exécuter les directives fixées par le pouvoir exécutif.

Presque toutes les API donnent la priorité à certains investissements plutôt qu'à d'autres même quand il n'existe pas de stratégie de promotion des investissements en bonne et due forme. La plupart des API de la région MENA ciblent les investissements émanant de certains pays (90 %), secteurs (90 %) et projets d'investissement spécifiques (70 %). L'Égypte est le seul pays à cibler des investisseurs spécifiques quoique son API emploie les mêmes critères que ceux qui servent à hiérarchiser les secteurs, y compris dans le cas où un projet peut contribuer à la création d'emplois, entraîner des transferts de technologie ou

renforcer la capacité d'exportation. Les API d'Eurasie fixent généralement leurs priorités en fonction des secteurs et des projets, seul un petit nombre ciblant des pays ou investisseurs en particulier (OCDE, 2020^[11]). Moins de la moitié des API de la zone OCDE arrêtent leurs priorités en fonction des pays, secteurs, projets et investisseurs (OCDE, 2018^[2]).

Les pays conçoivent leurs stratégies de manière à attirer les investissements dont ils escomptent les plus grands avantages pour l'économie. Toutes les API de la région MENA recherchent des projets ayant des effets positifs sur les capacités de production des entreprises de leur pays, sur son image, sur le développement régional, sur l'emploi et sur l'innovation. Toutes les API qui arrêtent leurs priorités en fonction des secteurs visent les industries permettant de diversifier l'économie nationale et la plupart d'entre elles ciblent les secteurs concourant au développement régional et renforçant la compétitivité de l'économie par rapport à celle des autres pays. Cette logique traduit le souci de trouver un juste équilibre entre la diversification de l'économie et la mobilisation de capacités dans les secteurs où se trouvent les points forts de la nation selon une démarche analogue à celle des API de la zone OCDE (OCDE, 2018^[2]).

Lorsqu'elles donnent la priorité à certains pays ou régions plutôt qu'à d'autres pour attirer des investissements, les API de la région MENA privilégient ceux avec qui des accords internationaux sur l'investissements ou le commerce ont été conclus. Si les API de la zone ALC appliquent le même raisonnement, leurs homologues des pays de l'OCDE donnent moins de poids à ces accords dans leur stratégie de ciblage. Cette différence d'approche est probablement due au fait que les barrières aux échanges et à l'investissement sont plus élevées dans les économies MENA que dans ceux de l'OCDE.

La pandémie de Covid-19 et ses répercussions sur l'économie mondiale pourraient amener les agences de la région MENA à réviser leurs stratégies de promotion des investissements et les priorités qui en découlent. Les réflexions engagées pour évaluer le choc subi par les chaînes de valeur et le positionnement futur de la région MENA dans les réseaux d'investissement mondiaux ont une importance cruciale (OCDE, 2020^[10]). Par exemple, les API de plusieurs économies MENA, comme la FIPA en Tunisie, prévoient d'ajuster leurs stratégies de manière à privilégier les sociétés européennes relocalisant leur production au départ de la Chine et, selon le même raisonnement, à attirer les sociétés chinoises désirant exporter dans l'UE.

La plupart des économies ont pour priorité de construire leur image en tant que destination d'investissement

Pour appliquer la stratégie de promotion de l'investissement dans son pays, une API affecte des moyens à tout un ensemble d'outils incluant la construction d'image et la prospection et ciblage des investisseurs. La construction de l'image est le premier poste de dépenses (entre 40 % et 50 %) chez la plupart des API de la région MENA alors qu'au Maroc, en Jordanie et dans l'Autorité palestinienne les efforts de prospection et de ciblage des investisseurs absorbent une plus grande partie du budget (Graphique 6.4).

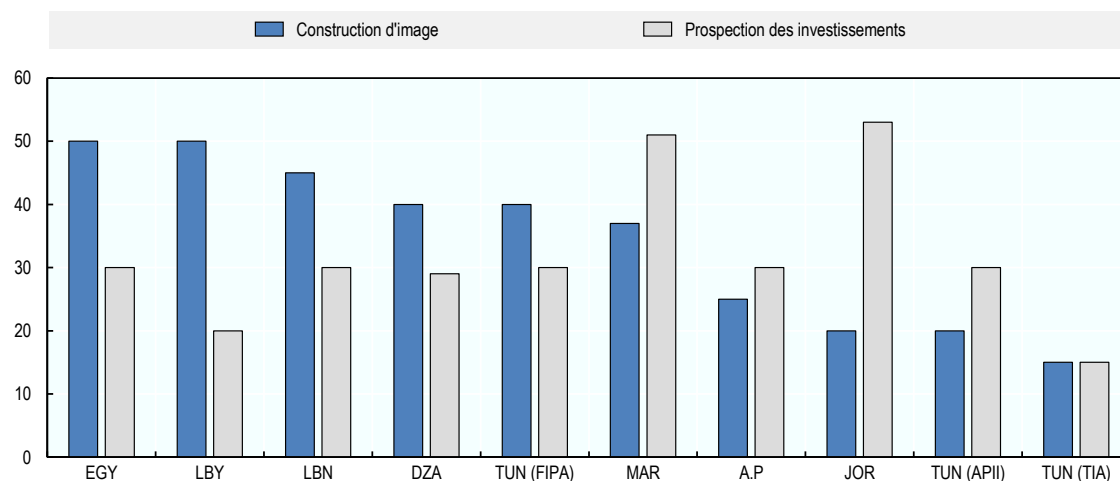
Par exemple, l'Égypte et la Libye allouent la moitié de leur budget à la construction de leur image. Cette fonction recouvre fréquemment les activités de marketing à caractère général (site et services Internet, télévision, documents imprimés et promotionnels tels que les brochures) et les événements organisés dans le cadre des relations publiques (tournées de présentation et forums, missions générales à l'étranger et accueil de missions commerciales dans le pays). La priorité à l'image pour présenter le pays comme une destination de choix pour l'investissement peut s'expliquer par le contexte politique et sécuritaire régnant dans certaines économies de la région MENA et par l'âpreté de la concurrence que livrent les autres pays ayant des capacités similaires mais dont le coût de la main-d'œuvre est plus bas³.

La prospection des investissements est la fonction principale de trois API de la région MENA, dont deux (en Jordanie et au Maroc) lui allouent plus de 50 % de leur budget. La priorité donnée par le Maroc à la prospection est cohérente avec la récente réorganisation de l'AMDIE en services spécialisés par secteurs comme avec la décision de fusionner la promotion des investissements et des exportations afin de

promouvoir certaines chaînes de valeur. Cette organisation est similaire à celle des API de plusieurs pays de l'OCDE, comme Business France. L'Allemagne, l'Espagne, la Grèce et la Pologne ont aussi fusionné il n'y a pas très longtemps les fonctions de promotion des investissements et des exportations (OCDE, 2018^[2]).

Graphique 6.4. Promotion des investissements : construction d'image et prospection des investissements

En % du budget total alloué aux fonctions principales, 2017



Note : Les fonctions sont la construction d'image, la prospection des investissements, la facilitation des investissements et le plaidoyer des politiques favorables à l'investissement.

Source : Enquête OCDE-BID sur les organismes de promotion de l'investissement.

Il est difficilement concevable de sous-traiter la prospection des investissements parce qu'elle fait appel à un savoir-faire pointu tel que le recueil de renseignements (analyse de données brutes et études de marché), des événements visant des secteurs et investisseurs précis (comme les tournées de présentation, les missions à l'étranger et l'accueil de missions) et le ciblage direct de certains investisseurs (rencontres en face à face, campagnes de relations publiques et traitement des requêtes et des demandes de renseignements). Ces activités sont parfois exercées, lorsqu'ils existent, par les bureaux des API à l'étranger, ce qui gonfle le budget alloué à la prospection des investissements (Encadré 6.2).

Encadré 6.2. Bureaux à l'étranger d'une API : un outil de promotion des investissements efficace mais coûteux

Dans la région MENA, les API de la Tunisie (FIPA) et de l'Autorité palestinienne sont les seules à avoir des bureaux à l'étranger ou un personnel dédié dans les antennes d'une autre agence gouvernementale à l'étranger. Récemment, l'AMDIE marocaine a fermé ses six bureaux à l'étranger parce que, d'après le gouvernement, les avantages qu'elle en avait retirés étaient trop faibles au regard de leur coût. Les API de la plupart des pays de la zone ALC n'ont pas de bureaux à l'étranger. En Asie du Sud-Est, la BKPM indonésienne a sept bureaux à l'étranger tandis que la BOI thaïlandaise en exploite 16, en général situés en Asie et dans des pays riverains du Pacifique. Trois API des pays membres de l'OCDE sur quatre disposent en propre de bureaux à l'étranger, ce qui signifie qu'elles y emploient du personnel qui se consacre à la promotion des investissements. En moyenne, ces API des

pays de l'OCDE ont 34 bureaux à l'étranger, mais ce nombre varie grandement d'un pays à l'autre. Celles de la Corée, de l'Irlande et de la République tchèque ont respectivement 36, 19 et 10 bureaux à l'étranger.

Quoique les antennes d'une API à l'étranger puissent améliorer sensiblement sa capacité d'attirer des IDE, elles ont pour inconvénient de grever lourdement ses finances. Les API recourent à divers procédés pour réduire le coût de leurs bureaux à l'étranger. Puisque les API de plusieurs pays de l'OCDE font partie d'un réseau avec d'autres agences chargées d'autres missions, leurs bureaux à l'étranger peuvent assumer plusieurs fonctions différentes (ex. : commerce extérieur ou promotion touristique). Ainsi, les API des pays de l'OCDE comptant plus de 50 bureaux à l'étranger sont investies de plusieurs mandats en sus de la promotion de l'investissement. Plusieurs API recrutent du personnel local pour leurs bureaux à l'étranger de manière à réduire les coûts. D'autres API font l'économie de bureaux en propre à l'étranger en plaçant des agents dans les représentations diplomatiques ou en déléguant la totalité des tâches de promotion des investissements à des attachés commerciaux. L'efficacité de cette dernière approche ne fait pas l'unanimité ; à l'usage, plusieurs API ayant des antennes à l'étranger ont découvert que le personnel des ambassades ne possède pas toutes les compétences requises pour s'acquitter au mieux de sa mission de promotion des investissements.

Source : (Volpe Martincus et Sztajerowska, 2019^[3] ; OCDE, 2020^[6] ; OCDE, 2021^[7] ; OCDE, 2018^[2])

Efforts de facilitation des investissements et évolution des priorités

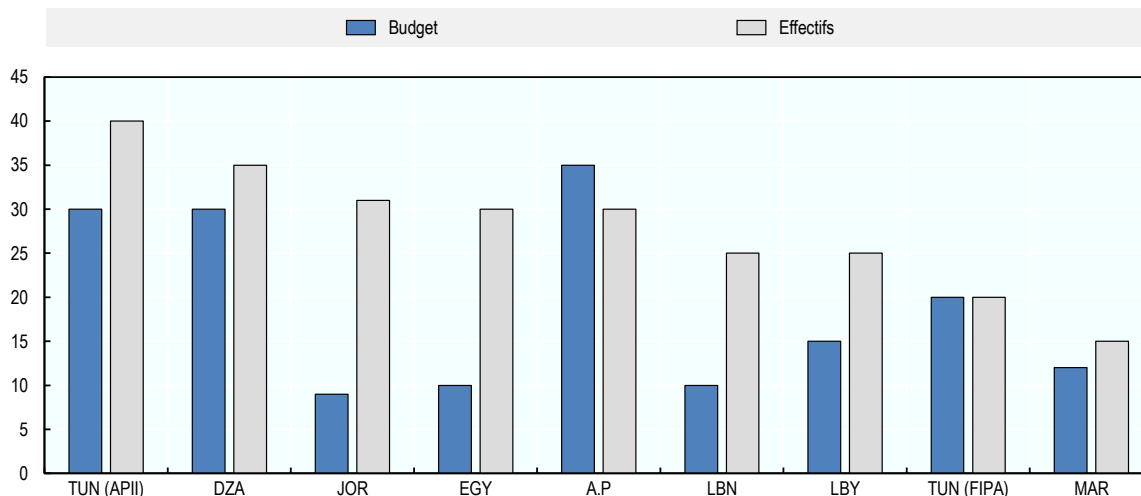
Les gouvernements de la région MENA consacrent des moyens non négligeables à la facilitation des investissements, qui participe d'un souci plus général d'améliorer le climat des affaires. La facilitation des investissements débute quand un investisseur manifeste son intérêt pour un lieu d'investissement. Elle comprend le traitement des demandes de renseignements par l'API et les mesures pour lever les obstacles auxquels sont confrontés les investisseurs une fois qu'ils ont décidé d'investir. Elle inclut aussi les incitations aux investisseurs existants à développer leur activité en les aidant à relever les défis auxquels ils font face et en les mettant en relation avec des fournisseurs locaux aptes à satisfaire leurs exigences. Le suivi des investisseurs, qui englobe des services tels qu'une résolution structurée des problèmes, un médiateur, des interventions et l'atténuation des différends, peut influencer sur la décision d'une entreprise de rester et réinvestir dans le pays.

Les efforts de facilitation des investissements sont axés sur les services préalables à l'établissement...

Les API de la région MENA offrent une large gamme de services de facilitation des investissements aux investisseurs bien que la plupart privilégient les services préalables à l'établissement au détriment du suivi des investisseurs et des activités visant à la rétention de l'investissement. Ce biais participe de la volonté d'alléger les formalités administratives et de faciliter le lancement d'une entreprise. La majorité des API proposent une aide aux démarches d'enregistrement d'une entreprise à travers leur guichet unique, ce qui nécessite un personnel nombreux mais pas très qualifié. L'accent mis sur les services à forte intensité de main-d'œuvre explique l'écart considérable entre le budget et les effectifs affectés à la facilitation des investissements chez la plupart des API (Graphique 6.5). Cet écart est plus prononcé chez les API des de la région MENA que chez celles des zones OCDE et ALC, où la plupart s'abstiennent de proposer un guichet unique.

Graphique 6.5. Facilitation et rétention des investissements: dotations budgétaires et en personnel

En % des effectifs et du budget total alloués aux fonctions principales, 2017



Note : Les fonctions sont la construction d'image, la prospection des investissements, la facilitation des investissements et le plaidoyer des politiques favorables à l'investissement.

Source : Enquête OCDE-BID sur les organismes de promotion de l'investissement.

En Égypte, la GAFI est l'une des API de la région MENA qui privilégie le plus fortement les services préalables à l'établissement. Afin de lever les entraves persistantes à l'exercice d'une activité, l'API a créé récemment dans plusieurs gouvernorats des centres de services aux investisseurs qui proposent une large gamme de services administratifs aux investisseurs désirant s'implanter dans le pays (Encadré 6.3). En Algérie, l'API, qui dispose d'un vaste réseau de bureaux à l'échelon infranational pour aider les investisseurs tant nationaux qu'étrangers à s'établir, consacre des moyens considérables à la facilitation des investissements. La TIA récemment créée en Tunisie a pour priorité de faciliter l'établissement de grands projets d'investissement et de traiter leurs demandes d'incitations fiscales plutôt que de dispenser des services de suivi des investisseurs comme la FIPA, encore qu'une séparation plus nette entre les fonctions des deux agences n'ait pas encore été opérée.

Encadré 6.3. Guichets uniques : le centre des services aux investisseurs en Égypte

Un guichet unique consiste à regrouper des fonctionnaires de différents ministères et agences gouvernementales en un même lieu afin de centraliser les procédures administratives et les exigences auxquelles sont soumis les investisseurs désirant s'implanter dans le pays. L'API faisant souvent office d'organisme fédérateur, il n'est pas rare que ce guichet soit tourné en priorité vers les entreprises étrangères. Si, d'un côté, le guichet unique est synonyme de moindres frais de transaction pour les entreprises à condition qu'il fonctionne parfaitement, il peut se transformer en un simple guichet de plus si les fonctionnaires ne sont pas investis d'un pouvoir de décision suffisant pour délivrer eux-mêmes les permis et doivent en référer à leur ministère fonctionnel ou prier l'investisseur de se mettre directement en rapport avec lui. Il peut aussi se révéler un dispositif coûteux parce qu'il oblige les ministères à augmenter le nombre de leurs agents, parfois très fortement, pour en avoir dans les offices jouant un rôle de guichet unique.

L'Égypte a créé en 2017 des Centres de services aux investisseurs (Investor Services Centres – ISC) dans plusieurs gouvernorats en vue de délivrer les autorisations, attestations et licences indispensables pour créer et faire fonctionner une société. Le nombre des ministères et services de l'État représentés dans un ISC varie selon la région dans laquelle il est situé et son niveau de développement. C'est ainsi qu'en 2018 l'ISC d'Alexandrie comptait des représentants de 28 ministères et organismes publics. Tous les ISC appliquent un certain nombre de bonnes pratiques. Premièrement, ils sont incités à préserver leur efficacité parce que tous les investisseurs sont tenus de passer par eux pour entreprendre leurs démarches. Deuxièmement, les ISC sont équipés d'un système de gestion de la relation client (GRC) permettant de suivre leurs performances au moyen d'indicateurs clefs. Troisièmement, il semble que le coût des ISC soit partagé efficacement et équitablement entre la GAFI et les ministères impliqués.

Quoique le monde des affaires ait salué la création des ISC, un certain recul est indispensable pour évaluer leur influence à long terme sur l'environnement des entreprises. Une amélioration est indispensable : il faut que l'ISC puisse prendre lui-même les décisions sur l'octroi des licences et permis sans avoir à en référer aux ministères fonctionnels dans les cas complexes. Il faut aussi que la décision d'accorder ou refuser un permis soit fondée sur des critères transparents et publiée et que les investisseurs auxquels ce refus a été opposé puissent faire appel.

Source : (OCDE, 2020^[4]).

Les agences spécialisées telles que l'AMDIE au Maroc ou la FIPA en Tunisie consacrent moins de ressources à la facilitation des investissements et l'écart entre leurs moyens budgétaires et en personnel y est plus faible, ce qui s'explique probablement par l'absence de service de guichet unique, qui exige des effectifs nombreux. Cette assistance est dispensée dans les deux pays par d'autres organismes (comme par exemple la TIA nouvellement créée en Tunisie), ce qui devrait laisser aux API une plus grande latitude pour offrir des services répondant mieux aux besoins des entreprises. Les procédures d'enregistrement des entreprises y ont en outre été rationalisées – les deux pays se classent dans les 50 premiers du classement *Doing Business* de la Banque mondiale sur la facilité avec laquelle peut être créée une entreprise –, de sorte que la nécessité d'un guichet unique se fait moins sentir.

... mais pendant la crise du Covid-19 les API ont donné la priorité aux investisseurs existants

L'épidémie de Covid-19 et les mesures sanitaires qu'il a fallu prendre dans son sillage ont entraîné un changement du mode de fonctionnement des API ainsi que de la nature de l'assistance que demandent les clients. Dans l'immédiat les API ont donné la priorité à leurs clients existants et à la fourniture d'informations (OCDE, 2020^[10]). La plupart des API de la région MENA ont créé des cellules de crise pour informer les investisseurs existants et communiquer avec eux, répondre à leurs questions et assurer un suivi pour les perturbations de la production.

- La GAFI égyptienne a adopté de nouvelles mesures pour faciliter le fonctionnement des ISC et s'est dotée d'outils électroniques pour faire en sorte que la communication avec les investisseurs soit pleinement opérationnelle malgré le confinement.
- L'API de la Jordanie a créé un « centre de gestion de crise » pour communiquer régulièrement avec les investisseurs, débattre des problèmes, inventer des solutions pour maintenir l'investissement et procurer aux investisseurs le soutien dont ils ont besoin.
- Celle du Liban a affiché sur Internet toutes les mesures qui ont été prises pour aider les entreprises à surmonter la crise, des avantages fiscaux aux campagnes de sensibilisation ciblées, en s'appuyant sur une initiative antérieure ayant pour objet de répondre à la crise politique et économique avec laquelle ce pays était aux prises avant la pandémie. L'IDA a aussi créé un portail

d'accès à des services juridiques et de conseil gratuits pour aider les entreprises dans leurs mesures sanitaires, budgétaires et financières.

- Au Maroc, l'AMDIE a mis sur pied une cellule dédiée pour dispenser des informations et assurer le suivi des investisseurs et pour coordonner les réponses à la crise avec les autres institutions.
- En Tunisie, la FIPA s'est dotée d'une cellule de crise incluant le personnel des bureaux à l'étranger pour informer de la situation et des mesures prises par le gouvernement, collecter des informations sur les activités des investisseurs étrangers, assurer la coordination avec les partenaires pour répondre aux problématiques des investisseurs et accompagner la mise en œuvre des solutions.

Le déplacement des priorités des API de la région MENA vers l'aide aux investisseurs existants et un service de suivi très attentif tout au long de l'épidémie de Covid-19 les a amenées à concevoir les nouveaux outils numériques et services innovants de maintien de l'investissement qui leur faisaient défaut avant la crise. La facilitation des investissements requérant une approche impliquant tous les services de l'État, plusieurs API ont dû renforcer leur coordination avec ces derniers. Les agences de la région MENA pourraient se pencher sur le maintien des outils et services à long terme et y apporter des retouches de manière à les rendre permanents.

Suivi et évaluation

Depuis quelques années, les API sont l'objet de pressions de plus en plus fortes pour prouver leur efficacité en raison tant des restrictions budgétaires que des incertitudes relatives à la dimension inclusive des IDE qu'elles ont suscitées et à leur contribution au développement durable. Veiller à l'efficacité et l'efficacéité des API est aussi un souci constant des gouvernements dans d'autres régions du monde. Il est vraisemblable que cette tendance s'amplifiera dans le sillage de l'épidémie de Covid-19 puisque les API sont soumises à une pression de plus en plus vive pour attirer des IDE et en tirer le meilleur parti pour le développement durable. Les API doivent compiler des informations précises sur leurs activités et pour rendre compte de leur action. C'est pourquoi des systèmes fiables de suivi et d'évaluation sont nécessaires.

Avant de mettre en œuvre le suivi, il convient de décider sur quoi doit porter le suivi en s'appuyant sur des données probantes et sur un consensus, ce qui dépend en grande partie de la stratégie suivie par l'API ; il reste ensuite à définir les objectifs ou indicateurs clefs de performances (KPI) (Sztajerowska, 2019^[12]). D'après l'enquête OCDE-BID, la plupart des API de la région MENA déclarent que de tels objectifs existent. Mais il est rare qu'ils soient publiés, de même que la stratégie qui les sous-tend. Dans ces conditions, il peut être difficile de comprendre comment les objectifs sont sélectionnés et définis et comment ils s'articulent avec la stratégie globale de l'API.

Quelques API, dont IDA Ireland ou CINDE Costa Rica, décrivent dans un rapport ad hoc leur stratégie et les priorités et objectifs mesurables qui en sont la traduction. La stratégie d'IDA est assortie d'indicateurs chiffrés basés sur « une évaluation détaillée du marché mondial de l'IDE et des perspectives des secteurs ». Ces indicateurs portent fréquemment sur le montant des investissements, le nombre d'emplois qui seront créés ou les dépenses de R&D. Bien qu'il existe des similitudes avec les stratégies appliquées par les API de la région MENA, notamment la définition des secteurs clefs sur lesquels faire porter leurs efforts, les documents sont enrichis d'objectifs et d'un plan d'action détaillé sur la manière de les atteindre.

Pour la plupart, les API de la région MENA déclarent qu'elles ont créé une unité de suivi et d'évaluation et qu'elles font un usage intensif des outils de gestion de la relation client (GRC) pour mesurer leurs performances et leur impact sur l'économie. Ces réponses à l'enquête OCDE-BID s'accordent difficilement avec le fait qu'un système de suivi et d'évaluation fiable est coûteux et que sa mise en œuvre est complexe, de sorte qu'il est souvent rudimentaire, y compris chez les API des pays de l'OCDE qui disposent d'un budget plus étoffé et de plus d'agents formés aux techniques d'évaluation (OCDE, 2018^[2]). Il ressort des

entretiens qualitatifs que, si un grand nombre d'API de la région MENA se sont dotées d'outils d'audit ou de contrôle qualité plus ou moins perfectionnés, rares sont celles qui disposent d'une unité transversale vouée spécifiquement à l'évaluation des performances.

Les agences de la région MENA se soucient davantage de vérifier le lien entre les projets d'investissement et les résultats obtenus en matière de développement que d'évaluer leurs performances opérationnelles en ce qui concerne la fourniture de services adéquats. La majorité d'entre elles surveillent le nombre d'emplois créés et les résultats en matière de développement régional, encore que quelques-unes, comme le Privatization and Investment Board (Conseil de privatisation et d'investissement) libyen, déclarent assurer un suivi de tous les résultats, une réponse qui contraste au vu des moyens dont dispose cette agence et de la nature de l'IDE qu'elle reçoit (Tableau 6.1). Quelques agences, comme l'ANDI en Algérie ou le GAFI en Égypte, sont tenues par la loi d'exiger des investisseurs auxquels sont accordés des avantages fiscaux qu'ils rendent compte de certains résultats tels que le nombre d'emplois créés. Ces renseignements leur permettent de prendre des mesures appropriées si les investisseurs ne tiennent pas leurs promesses. Les API de la région MENA sont plus enclines à sanctionner les investisseurs quand les emplois promis ne sont pas au rendez-vous que quand ils enfreignent les normes de la conduite responsable des entreprises (CRE). Cela est peut-être moins vrai de leurs homologues jordanienne (JIC) et marocaine (AMDIE) car toutes deux hébergent le Point de contact national (National Contact Point – NCP) compétent pour la CRE (pour des indications plus détaillées à ce sujet, voir le chapitre 10).

Le processus de rapport de comptes de l'API au gouvernement et le fait que ses comptes rendus soient publiés sont un autre aspect crucial de l'organisation du suivi et de l'évaluation. Toutes les agences produisent des rapports financiers et la plupart remettent au gouvernement ou à leur conseil d'administration un rapport d'activité, mais ces rapports sont rarement publiés sur leur site Internet. Au Royaume-Uni, le Department for International Trade inclut dans son rapport annuel une section sur les performances dans laquelle sont énumérés ses objectifs et les indicateurs clefs de performances ainsi qu'une évaluation détaillée de ces dernières.

Tableau 6.1. Indicateurs de résultats des API de la région MENA

		ALGÉRIE	ÉGYPTE	JORDANIE	LIBAN	LIBYE	MAROC	A.P	Tunisie	
	% des API OCDE	ANDI	GAFI	JIC	IDAL	PIB	AMDIE	PIPA	FIPA	TIA
Montant des IDE	81%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Emplois	88%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Salaires	28 %		✓			✓		✓		
Exportations	34%	✓	✓			✓	✓	✓		
Innovation / R&D	53%	✓	✓			✓		✓		✓
Développement régional	41%	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Recettes fiscales	16%	✓				✓		✓		
Capacité des entreprises nationales	22%	✓			✓	✓		✓		✓
Formation dispensée par les EMN à leur personnel ou à des entreprises du pays	n.d.	✓				✓		✓		
Antécédents de l'investisseur au regard de la CRE	6%					✓		✓		✓
Investissement vert	23%	✓	✓			✓		✓		✓
Développement durable	19%	✓	✓			✓		✓		✓

Note : A.P : Autorité palestinienne.

Source : Enquête OCDE-BID sur les organismes de promotion de l'investissement

Promotion et facilitation des investissements dans les régions et provinces

La fragmentation croissante de la production et des services fait que les investisseurs s'intéressent de plus en plus à ce que leur offre une ville ou une région spécifique (Crescenzi, Di Cataldo et Giua, 2019^[13]). L'attractivité de deux sites dans un même pays peut varier du tout au tout en fonction de leur niveau de productivité respectif, des compétences disponibles dans leur bassin d'emploi et des autres caractéristiques de leur écosystème local. Les économies MENA ne font pas exception à la règle et ceux qui sont riverains de la Méditerranée présentent des écarts considérables entre le littoral et l'intérieur du pays, ce qui a engendré des tensions sociales. Les gouvernements se sont efforcés de pousser les investisseurs à s'implanter dans les régions les moins développées, mais ils ont privilégié des politiques nationales telles que les incitations fiscales offertes pour une région donnée et ils ont négligé l'élaboration avec les institutions locales de stratégies infranationales pour la promotion de l'investissement, mésestimant ainsi les caractéristiques propres à chaque région et grâce auxquelles elle peut se distinguer sur la scène de l'investissement national et internationale.

Le degré de centralisation de l'État influe sur le caractère local de la promotion et de la facilitation des investissements

La configuration des institutions d'un pays influe sur la manière dont il mène sa politique d'investissement à l'échelon local. Cette configuration est déterminée en grande partie par le degré de centralisation de la politique économique et les dispositifs de gouvernance régissant la répartition des compétences entre les organismes centraux et infranationaux (régions, État, province ou ville). Certains pays ont fait le choix de centraliser la promotion de l'investissement au niveau de l'API nationale, cette dernière disposant ou non d'un réseau de bureaux à l'échelon infranational. D'autres, dont le système économique ou la gouvernance sont généralement plus décentralisés, ont créé des API infranationales partiellement ou totalement indépendantes de celle qui existe au niveau de l'État central.

Toutes les économies de la région MENA examinées sont des États unitaires ayant affiché une nette propension à la centralisation tout au long de leur histoire⁴. C'est pourquoi la promotion et la facilitation des investissements obéissent dans la plupart d'entre eux à une approche centralisée. Près du tiers des API de la région MENA n'ont aucun contact avec les agences infranationales et déclarent avoir des difficultés à travailler avec les collectivités locales, qui souvent n'ont pas les compétences nécessaires. Seules quelques rares API les consultent pour intégrer les plans de développement locaux dans leur stratégie nationale pour attirer les investissements. Les API préfèrent travailler avec leurs antennes locales, quand elles existent, plutôt qu'avec des organismes décentralisés et indépendants d'elles. Ces antennes ont pour mission principale les services de facilitation des investissements et de suivi des investisseurs et font parfois office de guichet unique. Les seules API des huit économies MENA examinées à ne pas avoir de bureaux infranationaux sont la FIPA tunisienne et l'AMDIE marocaine. Au Maroc, l'API nationale coopère avec les centres régionaux d'investissement récemment réorganisés, qui sont placés sous l'autorité des gouvernorats (*wilayas*) et coordonnés par le ministère de l'Intérieur au niveau national. Les centres régionaux sont des agences autonomes jouant un rôle de guichet unique qui recueillent des informations économiques, promeuvent leur région et proposent des services de règlement des différends.

Il existe dans beaucoup d'autres pays un système centralisé d'API nationales entretenant des liens avec des succursales infranationales, en particulier dans des pays émergents tels que la Thaïlande et dans plusieurs pays de l'OCDE, notamment l'Irlande, le Japon ou la République tchèque (OCDE, 2018^[2]) (OCDE, 2021^[7]). L'approche adoptée par de nombreuses autres API consiste à partager la responsabilité de la promotion et de la facilitation des investissements avec les gouvernorats et autres institutions voire, dans certains cas, à s'en décharger entièrement sur eux. C'est celle qu'ont retenue près de la moitié des API de la zone OCDE et de pays tels que le Vietnam, où les autorités provinciales sont habilitées à se doter d'instruments de promotion de l'investissement pour améliorer le climat des affaires dans leur territoire (Encadré 6.4).

Encadré 6.4. Promotion et facilitation décentralisées des investissements : le cas du Vietnam

Au Vietnam, la Loi sur la promotion de l'investissement de 2005 (remplacée par la Loi sur l'investissement de 2014) a transféré aux 58 provinces le pouvoir, entre autres, de délivrer des certificats d'investissement et des licences d'activité aux entreprises. Les autorités provinciales ont été officiellement autorisées à prendre des mesures pour rendre l'environnement des affaires plus favorable dans leur territoire. Des équipes ont été chargées de faciliter l'IDE dans chaque province et nombre de provinces ont pu apporter des changements notables aux règles régissant les activités des entreprises. Dans chaque province existe un Service de la planification et de l'investissement (Department of Planning and Investment – DPI) responsable des activités relatives à l'investissement et qui rend compte au Comité du peuple de sa province.

Les DPI des provinces assurent diverses fonctions relatives à la promotion de l'investissement comme les activités de marketing pour présenter la province comme une destination de choix pour l'investissement, les missions de prospection à l'étranger et l'organisation de visites sur place pour les investisseurs potentiels. De plus, quelques provinces ont créé des Centres de promotion de l'investissement dédiés qui sont soit hébergés par le DPI, soit placés sous l'autorité directe du Comité du peuple. Ainsi, par exemple, le Centre de promotion de l'investissement et du commerce (Investment and Trade Promotion Centre) de Ho Chi Minh Ville dispense aux entreprises locales et étrangères les services d'information et de conseil dont elles ont besoin et met les sociétés affiliées de groupes étrangers en relation avec des entreprises locales. Certaines provinces, comme celles de Hanoï et de Ho Chi Minh Ville, ont ouvert des bureaux de représentation à l'étranger.

Quoique les provinces soient le point d'entrée auquel s'adressent les investisseurs pour s'établir au Vietnam et y réaliser leur investissement, leur niveau d'activité et leur efficacité en matière de promotion des investissements dépendent fortement des capacités locales et des moyens mis à leur disposition. À présent que la décentralisation est entrée dans les faits, l'apprentissage entre pairs a aidé les provinces à faire avancer à grands pas les réformes pour améliorer le climat des affaires à l'échelon local même si la décentralisation des activités de promotion de l'investissement peut créer des possibilités de corruption.

Source : (OCDE, 2018⁽¹⁴⁾).

Plusieurs économies MENA ont entrepris des réformes depuis 2011 afin de répondre aux attentes de la population, qui réclame une gouvernance plus participative et une plus grande efficacité des services publics au niveau local, l'objectif ultime étant le développement régional. Le Maroc a inclus l'objectif de la régionalisation dans sa Constitution de 2011, mais les résultats des réformes poussées qu'il a entreprises dans ce but en 2015 ne sont pas encore à la hauteur des espérances (OCDE, 2018c). Conformément à la Constitution de la Tunisie, qui consacre un chapitre entier à la décentralisation, une loi de décentralisation a été votée et des conseils locaux ont été élus en 2018. En Jordanie, la loi de décentralisation a marqué la première étape d'une approche inductive pour identifier les besoins en matière de services ainsi que les priorités de l'action publique à partir des missions des conseils locaux récemment créés. En Tunisie comme en Jordanie, la création de conseils locaux ne s'est pas accompagnée d'un transfert de compétences budgétaires, ce qui limite leur capacité d'action.

Les raisons de confier des activités de promotion de l'investissement au niveau local

La promotion et la facilitation des investissements doivent trouver un juste équilibre entre la centralisation des décisions stratégiques et le souci de laisser aux autorités infranationales une marge de manœuvre suffisante pour exercer leur pouvoir. L'État central ne peut à lui seul améliorer l'attractivité économique

d'un pays, ce qui souligne l'importance d'une coordination avec les échelons locaux. Par ailleurs, les investisseurs et sociétés étrangers apprécient l'existence d'un point d'entrée unique (Pasquinelli et Vuignier, 2020).

Quatre considérations plaident pour l'exercice d'activités de promotion de l'investissement à l'échelon local (MCI et VCC, 2009) :

- *les objectifs de développement* : les organismes infranationaux et l'administration centrale peuvent avoir des avantages concurrentiels différents et leurs objectifs dans le domaine du développement économique ne sont pas forcément les mêmes ;
- *la connaissance locale* : les organismes infranationaux connaissent mieux les forces et faiblesses de leur territoire et sont donc mieux à même de les promouvoir en fournissant des informations précises aux investisseurs ;
- *un rôle de facilitation au plus près du terrain* : étant plus proches des décideurs locaux, les organismes infranationaux sont mieux placés pour aider les investisseurs pendant la phase d'établissement et celles qui lui font suite ;
- *la volonté d'attirer les investisseurs nationaux* : Pour de nombreuses régions, attirer des investisseurs du même pays peut être aussi important que celui d'attirer des IDE. Les organismes infranationaux peuvent appliquer les mêmes principes et techniques que ceux qui sont employés pour promouvoir l'IDE tout en reliant plus efficacement leurs activités à l'économie locale.

Qu'ils recourent à un réseau d'API nationales disposant d'antennes locales ou à un système d'API infranationales indépendantes, les gouvernements de la région MENA pourraient donner aux organismes infranationaux une plus grande latitude pour exercer des tâches de promotion et facilitation des investissements. L'expérience des régions de l'Union européenne montre que l'IDE répond mieux aux API infranationales plus proches des activités des investisseurs (Crescenzi et al., 2019). Quant au Vietnam, on voit que les mesures de promotion des investissements menées à l'échelon local peuvent être des instruments efficaces pour accroître les investissements tant nationaux qu'étrangers ainsi que la contribution des investissements au développement local. De plus, grâce à une certaine décentralisation de la promotion des investissements, les provinces de ce pays ont été incitées à faire un usage plus efficace des moyens à leur disposition pour améliorer l'environnement des affaires (Encadré 6.4).

Même si, dans la région MENA, la priorité des antennes infranationales des API est de faciliter l'établissement des investisseurs, il importe tout autant de concevoir des outils de promotion des investissements plus adaptés. Le fait que plusieurs instances infranationales s'efforcent de promouvoir les investissements n'implique pas que les différents sites soient automatiquement en concurrence. Il s'avère que des villes (ou régions) voisines, y compris dans un même pays, peuvent attirer des investissements étrangers provenant de sources géographiques différentes et visant des segments de la chaîne de valeur ou activités économiques distincts (Wall, 2019_[15]). Les stratégies nationales de promotion des investissements méconnaissent fréquemment les caractéristiques spécifiques des villes du pays et de leurs concurrents, et elles reflètent les avantages concurrentiels au sens large de leur pays par rapport aux autres pays.

Par exemple, Casablanca et Le Caire ne sont pas forcément en concurrence pour les investissements étrangers parce qu'ils n'attirent pas les mêmes types d'investisseurs (Wall, 2019_[15]). Les rivaux de Casablanca sont des villes portuaires réparties entre plusieurs continents, notamment Panama City, Danang (Viet Nam) et Valence en Espagne. Le Caire est souvent en concurrence avec Alger, Riad et Tunis. L'une des raisons pour lesquelles les concurrents de Casablanca sont mondiaux est que la ville est bien ancrée dans les chaînes de valeur mondiales et dispose d'un accès aux réseaux de lignes maritimes. Pour Casablanca comme pour ses rivaux, l'enjeu est d'attirer des investisseurs en recherche de gains d'efficience dans les secteurs de l'automobile, des transports et des services aux entreprises. Au Caire, 16^e métropole mondiale, les investisseurs étrangers visent davantage les consommateurs égyptiens et

s'établissent dans cette capitale pour desservir les marchés d'Afrique ou du Moyen-Orient. Le Caire et les villes concurrentes cherchent à attirer des IDE dans l'immobilier, l'énergie et les services financiers.

Des éléments de comparaison avec les villes concurrentes peuvent aider les API de la région MENA à concevoir avec leurs succursales ou antennes infranationales des stratégies de promotion des investissements intégrant les avantages concurrentiels et les potentialités de chaque territoire. Ils facilitent en outre la conception d'outils permettant de mettre en relation investisseurs étrangers et fournisseurs locaux. Par exemple, les petites villes peuvent déployer des efforts très onéreux pour attirer de grandes entreprises (notamment en offrant de généreuses aides fiscales) alors qu'il serait plus judicieux d'axer leurs stratégies et outils de promotion sur la recherche des investisseurs de plus petite taille qu'elles peuvent raisonnablement espérer attirer. Les outils de promotion des investissements visant à attirer ces entreprises de deuxième rang peuvent se révéler utiles parce ces entreprises pourraient nouer des liens plus solides avec l'économie locale que les grandes entreprises en raison d'une plus grande capacité d'absorption des entreprises locales et d'une plus grande mobilité de la main-d'œuvre.

Distribuer les responsabilités en matière de promotion des investissements entre les divers échelons administratifs peut soulever des difficultés. Il peut arriver que certaines régions s'opposent à l'établissement d'un investisseur étranger qui y a été envoyé par l'API centrale à cause de risques écologiques auxquels leur population pourrait être exposée ou de la crainte que des entreprises locales soient mises à mal par une concurrence accrue. Il peut aussi arriver du fait de la concurrence entre régions que l'API nationale soit délibérément exclue des opportunités qui ont été identifiées à l'échelon local ou, au contraire, qu'elle soit appelée à jouer un rôle d'arbitre (pour décider dans quelle région envoyer un investisseur étranger) et soit ainsi confrontée à des choix difficiles.

Les outils de coordination aident à surmonter ces difficultés. En Suède, un code de bonne conduite a été conclu entre l'API nationale et les régions pour améliorer la communication sur les possibilités d'investissement et encourager l'échange d'informations. Business France, l'API française, dispose d'un processus formel d'échange d'informations de manière à rendre plus efficace sa collaboration avec les API infranationales. Elle a mis en place une plate-forme sur laquelle sont affichés les projets et elle partage toutes les semaines avec ses partenaires régionaux les informations dont elle dispose au sujet des nouveaux projets d'investissements étrangers qui ont été identifiés et des demandes émanant des régions (OCDE, 2018^[2]). Grâce à cette plate-forme, les partenaires sont à même de coordonner leurs réponses et identifier des projets où une action conjointe pourrait être menée. Ce cadre garantit l'impartialité et la neutralité de Business France vis-à-vis de toutes les régions (de sorte qu'aucune ne soit favorisée au détriment des autres quand arrivent de nouveaux projets).

Références

- Banque mondiale (2012), *Global Investment Promotion Best Practices 2012*, the World Bank Group, <http://www.wbginvestmentclimate.org> (consulté le 27 février 2021). [5]
- Crescenzi, R., M. Di Cataldo et M. Giua (2019), « FDI Inflows in Europe: Does Investment Promotion work? », London School of Economics and Political Science, Institute of Global Affairs. [13]
- Novik, A. et A. De Crombrughe (2018), *OECD Investment Insights: Towards an International Framework for Investment Facilitation*, OECD. [8]
- OCDE (2021), *OECD Investment Policy Reviews: Thailand*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c4e4eee1c-en>. [7]

- OCDE (2020), *Investment in the MENA region in the time of COVID-19*, OECD, Paris, [10]
<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/investment-in-the-mena-region-in-the-time-of-covid-19-da23e4c9/> (consulté le 27 février 2021).
- OCDE (2020), *Investment promotion agencies in the time of Covid-19*, [9]
<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/investment-promotion-agencies-in-the-time-of-covid-19-50f79678/> (consulté le 27 février 2021).
- OCDE (2020), *Investment Promotion in Eurasia: A Mapping of Investment Promotion Agencies*, [11]
 OECD, Paris, <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/Investment-Promotion-in-Eurasia-A-Mapping-of-Investment-Promotion-Agencies-ENG.pdf>.
- OCDE (2020), *OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2020*, OECD Investment Policy [4]
 Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9f9c589a-en>.
- OCDE (2020), *OECD Investment Policy Reviews: Indonesia 2020*, OECD Investment Policy [6]
 Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b56512da-en>.
- OCDE (2019), *Mapping of Investment Promotion Agencies: Middle East and North Africa -* [1]
 OECD, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/mapping-of-investment-promotion-agencies-med.htm> (consulté le 27 février 2021).
- OCDE (2018), *Mapping of investment promotion agencies in OECD countries - OECD*, OECD, [2]
 Paris, <http://www.oecd.org/investment/Mapping-of-Investment-Promotion-Agencies-in-OECD-Countries.htm> (consulté le 27 février 2021).
- OCDE (2018), *OECD Investment Policy Reviews: Viet Nam 2018*, OECD Investment Policy [14]
 Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264282957-en>.
- Sztajerowska, M. (2019), *OECD Investment Insights: Monitoring and Evaluation, a Brief Guide* [12]
for Investment Promotion Agencies, OECD, <http://www.oecd.org/sti/ind/measuring-> (consulté le 27 février 2021).
- Volpe Martincus, C. et M. Sztajerowska (2019), *How to Solve the Investment Promotion Puzzle: A Mapping of Investment Promotion Agencies in Latin America and the Caribbean and OECD Countries*, Inter-American Development Bank, <http://dx.doi.org/10.18235/0001767>. [3]
- Wall, R. (2019), *The Geography of FDI in the Southern Mediterranean*, EU-OECD Programme [15]
 on Promoting Investment in the Mediterranean.

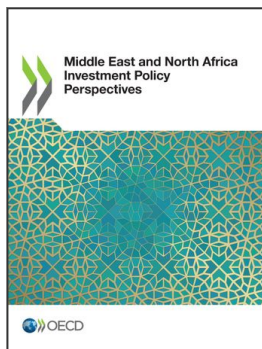
Notes

¹ Les institutions tunisiennes pour la promotion et la facilitation des investissements comprennent également d'autres organismes tels que l'Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (API).

² Les API ne décomposant pas leurs budgets d'investissement entre ces quatre catégories, leur ventilation repose sur les estimations qu'elles ont fournies et doit donc être considérée comme approximative. L'enveloppe allouée aux incitations budgétaires n'a pas été prise en considération. Le chapitre 7 dresse l'inventaire des incitations fiscales offertes par les économies de la région MENA.

³ Ainsi, la campagne de l'Égypte pour accueillir la Coupe du Monde de football de la FIFA en 2018 avait pour but de renforcer l'image du pays en le présentant comme une porte d'entrée à la disposition des investisseurs étrangers désireux d'atteindre le marché africain.

⁴ Un État unitaire est un État investi de la totalité de la puissance nationale dans lequel l'État central est l'ultime détenteur de l'autorité suprême. L'Irak, qui n'est pas abordé dans ce chapitre, est la seule exception de la région MENA en raison de sa structure fédérale.



Extrait de :
Middle East and North Africa Investment Policy Perspectives

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/6d84ee94-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2021), « Stratégies de promotion et de facilitation des investissements », dans *Middle East and North Africa Investment Policy Perspectives*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/6a6d005a-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, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.