



Liste de critères pour apprécier les stratégies d'incitations à l'investissement direct étranger

Le présent article reprend un rapport approuvé en avril 2003 par le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales (CIME). Il se divise en deux parties. La première partie, intitulée « Principes directeurs pour les stratégies destinées à attirer l'investissement direct étranger », est une déclaration approuvée par le CIME dans le cadre de l'examen des stratégies de promotion de l'IDE fondées sur les incitations. La deuxième partie, intitulée « Liste de critères pour apprécier les stratégies d'incitation à l'IDE », a été publiée par le CIME dans le but de fournir aux décideurs un outil d'évaluation de l'utilité et de la pertinence des stratégies d'incitation à l'IDE. Le Rapport a été réalisé à partir des données réunies par Hans Christiansen, de la Division de l'investissement, que le Comité a revues et affinées en 2002 et 2003.

Principes directeurs pour les stratégies destinées à attirer l'investissement direct étranger

Les principes directeurs qui suivent proviennent de l'étude effectuée en 2001-2002 par le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales (CIME) de l'OCDE sur la concurrence reposant sur les incitations pour attirer l'investissement direct étranger (IDE).

Les stratégies visant à attirer l'IDE consistent par définition à offrir aux investisseurs un environnement dans lequel ils peuvent mener leurs activités de manière rentable sans courir des risques inutiles. On a constaté que les facteurs les plus importants pris en compte par les investisseurs lorsqu'ils choisissent d'investir dans un pays sont notamment :

- Une réglementation prévisible et non discriminatoire et, sur un plan plus général, l'absence d'obstacles administratifs à la conduite des activités.
- Un contexte macroéconomique stable, permettant notamment l'accès au commerce international.
- Des ressources suffisantes et accessibles, notamment la présence d'une infrastructure adaptée ainsi que de ressources humaines.

Les conditions recherchées par les entreprises étrangères s'apparentent largement à celles qui sont plus généralement réunies dans un environnement propice aux échanges. Les investisseurs internationalement mobiles sont toutefois susceptibles de réagir plus rapidement à des modifications des conditions commerciales. Pour répondre le plus efficacement possible aux attentes des investisseurs, les autorités des pays d'accueil doivent :

- Préserver la transparence du secteur public, notamment grâce à l'impartialité du système de tribunaux et d'application de la loi.
- Veiller à ce que les règles et leur application reposent sur le principe de la non-discrimination entre les entreprises étrangères et nationales et soient conformes au droit international.
- Permettre le transfert gratuit des fonds liés à un investissement et assurer une protection contre les expropriations arbitraires.

- Mettre en place des cadres appropriés à un environnement concurrentiel solide dans le secteur commercial national.
- Supprimer les obstacles au commerce international.
- Corriger les aspects du système fiscal qui constituent des obstacles à l'IDE.
- Veiller à ce que les dépenses publiques soient appropriées et pertinentes.

Le recours aux incitations fiscales, aux aides financières et aux exemptions réglementaires dans le but d'attirer les investisseurs étrangers ne remplace pas la recherche de mesures générales adaptées (non plus que celle de l'objectif plus large consistant à encourager l'investissement, indépendamment de la source). Dans certains cas, les incitations peuvent soit constituer un attrait supplémentaire pour un environnement favorable qui attire déjà les investissements, soit compenser, sur un marché donné, des imperfections réelles auxquelles il ne peut être remédié autrement. Les autorités qui ont recours à des stratégies fondées sur les incitations doivent toutefois mener une tâche considérable consistant à évaluer la pertinence de ces mesures, leur caractère approprié et leurs avantages au plan économique, au regard des coûts budgétaires et d'autres coûts, notamment les impacts à long terme sur l'efficacité allocative nationale¹. Elles doivent également prendre en compte leurs engagements en vertu d'accords internationaux. La pertinence et l'utilité des stratégies fondées sur les incitations pour attirer l'IDE devraient être revues à intervalles réguliers. La transparence, à tous les niveaux d'administration, accroît considérablement le succès de ces évaluations.

Les incitations à l'investissement ont des incidences qui dépassent les frontières des pays qui les offrent, ce dont il faut dûment tenir compte. La concurrence que se livrent les États pour attirer l'IDE peut parfois mener à des résultats nettement inférieurs à ceux qui étaient visés, et entraîner par exemple un gaspillage de ressources économiques ainsi que des coûts sociaux. Les pays membres de l'OCDE et d'autres pays qui souscrivent à la Déclaration et aux Décisions de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales ont pris des engagements à cet égard². Selon la disposition sur les Stimulants et obstacles à l'investissement international, qui fait partie intégrante de la Déclaration, ces pays :

« ... reconnaissent la nécessité de renforcer leur coopération dans le domaine des investissements directs internationaux » ;

« ... reconnaissent (...) la nécessité de tenir dûment compte des intérêts des gouvernements adhérents qui seraient affectés par les lois, réglementations et pratiques administratives (...) visant spécifiquement les investissements directs internationaux (...) » ;

« ... s'efforceront de rendre ces mesures aussi transparentes que possible, de façon que leur importance et leur objet puissent être facilement déterminés et que des informations à leur sujet puissent être facilement obtenues. »³

En 1984, le Conseil de l'OCDE a en outre décidé que... « des consultations auront lieu dans le cadre du Comité de l'Investissement international et des entreprises multinationales à la demande de tout pays membre qui estimerait que ses intérêts pourraient avoir à souffrir des effets exercés sur ses investissements directs internationaux par des mesures prises par les autorités d'un autre pays membre pour stimuler ou décourager notablement les investissements directs internationaux. L'objet des consultations sera (...) d'étudier la possibilité de réduire au minimum ces effets. » (Stimulants et obstacles à l'investissement international, deuxième décision révisée du Conseil, mai 1984⁴.)

A cet égard, le Comité a approuvé une liste de critères pour apprécier l'utilité des stratégies d'incitation à l'IDE. Cette liste sert à évaluer les coûts et les avantages des incitations ; à fournir des critères concrets à prendre en compte pour éviter toute dépense inutile et repérer les pièges et les risques liés au recours excessif à des stratégies fondées sur les incitations pour attirer l'investissement direct étranger. Le Comité estime également que l'examen attentif de la liste et sa prise en compte dans le cadre de la réflexion sur les projets d'incitation à l'investissement pourrait contribuer à atténuer les éventuels effets défavorables des incitations, tant pour les administrations qui y ont recours que pour celles qui cherchent à attirer l'investissement direct étranger.

Les pays membres de l'OCDE estiment en outre qu'il n'est pas indiqué d'encourager l'investissement en abaissant les normes en matière de santé, de sécurité ou d'environnement ou en abaissant les normes fondamentales du travail. Selon les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui font partie intégrante de la Déclaration, les entreprises doivent :

« ... s'abstenir de rechercher ou d'accepter des exemptions non prévues dans le dispositif législatif ou réglementaire concernant l'environnement, la santé, le travail, la fiscalité, les incitations financières ou d'autres domaines »⁵.

Notes

1. Cette démarche, difficile dans la pratique, nécessite par ailleurs des organismes publics compétents et disposant de ressources.
2. Les pays membres de l'OCDE ont tout récemment réitéré leur adhésion à l'égard de cette déclaration (révision de 2000).
3. Extraits des Parties IV.1, IV.2 et IV.3 de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, 27 juin 2000.
4. Les pays non membres qui adhèrent à la Déclaration souscrivent également à la Décision de 1984.
5. Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, chapitre II, paragraphe 5.

Liste de critères pour apprécier les stratégies d'incitations à l'IDE

Le présent article reprend un document publié par le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales pour aider les autorités nationales dans leurs décisions à l'égard des mesures visant à attirer l'investissement étranger. Le document propose une liste de critères permettant d'évaluer les coûts et les avantages des incitations, fournit des critères concrets à prendre en compte pour éviter toute dépense inutile et met en garde contre les pièges et les risques liés à un recours excessif à des stratégies fondées sur les incitations pour attirer l'investissement direct étranger¹. Il s'inspire de différentes analyses menées par l'OCDE, dont une vue d'ensemble est présentée à l'annexe 1. Cette liste a été établie dans le cadre de la déclaration du Comité intitulée « Principes directeurs pour les stratégies destinées à attirer l'investissement direct étranger »², dont elle ne doit pas être dissociée.

La présente liste ne doit pas être considérée comme une prise de position en faveur de l'utilisation d'incitations. Il s'agit d'une analyse partielle dans la mesure où, tout au long de la présente note, on s'est placé dans l'optique des autorités concernées agissant individuellement. En d'autres termes, la liste de critères met l'accent sur les problèmes et les embûches que peuvent rencontrer les autorités nationales ou infranationales agissant isolément. En conséquence, les importants problèmes posés par la concurrence entre juridictions ne sont pratiquement pas abordés. Si la concurrence au niveau des incitations peut dans certains cas contribuer à une répartition efficiente de l'IDE, il existe un risque important que ces avantages se révèlent exagérément coûteux pour la communauté internationale dans son ensemble. Les Principes directeurs pour les stratégies destinées à attirer l'investissement direct étranger reconnaissent l'existence de ce risque. Des partenaires sociaux de l'OCDE adoptent une position similaire à cet égard, ainsi qu'en témoigne une déclaration récente du Comité consultatif économique et social auprès de l'OCDE (BIAC), qui estime entre autres que les États doivent « ...veiller à ne pas contribuer à créer des conditions dans lesquelles l'IDE va principalement vers les pays les plus riches... »³.

Les Principes directeurs notent en outre que même du point de vue d'un pays pris individuellement, les politiques d'incitations ne sont en soi que rarement la meilleure stratégie pour attirer l'IDE. De très nombreuses données d'expérience montrent que les investisseurs sont principalement motivés par la qualité des conditions offertes par le pays d'accueil. En conséquence, les mesures qui visent à améliorer l'infrastructure, l'ouverture aux échanges, la transparence et d'autres aspects du gouvernement d'entreprise et de la gestion des affaires publiques, ainsi que les niveaux de savoir-faire dans l'économie locale, sont tous des instruments plus puissants pour attirer les investisseurs. Dans nombre de cas, les incitations à l'IDE peuvent au mieux faire pencher la balance en faveur d'un pays déterminé parmi plusieurs économies qui paraissent offrir des conditions à peu près équivalentes.

La suite du document est organisée comme suit. La section 1 vise à déterminer des principes généraux concernant les mesures qui constituent des incitations à l'IDE et les résultats que l'on pourrait considérer comme positifs, ou, au contraire, inutilement coûteux. La section 2 recense et examine les stratégies d'incitation à l'investissement et les instruments dont disposent les autorités. La section 3 énumère quelques-uns des problèmes et des risques auxquels sont confrontées les autorités lorsqu'elles mettent au point et appliquent des stratégies d'incitation à l'IDE, avant de tenter de faire la synthèse des éléments ainsi réunis pour dresser une liste de critères opérationnels à l'intention des responsables de l'action gouvernementale.

1. Incitations, concurrence et pratiques inutilement coûteuses : définitions

Les échanges de vues entre responsables de la promotion de l'IDE (et souvent aussi les travaux d'économistes universitaires) sont souvent confus, essentiellement du fait de l'absence d'un langage commun. Des notions aussi différentes que les stratégies visant à promouvoir l'IDE, les incitations à l'IDE, la concurrence au niveau de l'action menée dans ce domaine et, même, les guerres de surenchère sont dans la pratique souvent utilisées de manière interchangeable. Le résultat en est que des distinctions fondamentales entre stratégies bénéfiques et stratégies inutilement coûteuses, entre réaffectation délibérée et réaffectation involontaire des ressources, ou entre pratiques légitimes relevant d'un intérêt bien compris et comportements abusifs, se sont estompées. La présente section tente, en guise d'introduction, de poser quelques principes directeurs pour déterminer si telle ou telle stratégie de promotion de l'IDE est fondée sur des « incitations », si elle fait intervenir le jeu de la « concurrence », ou si elle se révèle être – ce qui est le plus important – « inutilement coûteuse ».

1.1. Incitations à l'IDE

Le désir d'attirer des investisseurs internationalement mobiles a parfois été l'argument officiellement invoqué pour justifier l'adoption de mesures visant spécifiquement à améliorer les conditions offertes par les pays d'accueil. Ainsi, certains pays ont eu recours à des taux particulièrement faibles d'imposition des sociétés pour attirer des entreprises étrangères (et inciter les entreprises locales à rester sur place). Diverses autres stratégies ont été également utilisées, notamment l'application de régimes douaniers préférentiels, la simplification des formalités administratives, l'accélération des investissements d'infrastructure ou encore des mesures visant l'enseignement. Bon nombre de ces stratégies ont été ciblées vers des secteurs économiques (par exemple les stratégies privilégiant les technologies de pointe en Asie du Sud-Est ; les régimes particuliers réservés à l'industrie automobile en Amérique latine) et des régions (en particulier dans le cas des « zones économiques spéciales », des « zones franches pour l'industrie d'exportation », etc.) jugés prioritaires. D'autres ont eu pour objectif de renforcer généralement l'intensité capitalistique par le biais de subventions directes à l'investissement. Même si le succès de bon nombre de ces stratégies dépend dans une certaine mesure de la participation d'investisseurs étrangers, elles ne peuvent être considérées comme des incitations à l'IDE.

Les incitations à l'IDE, au sens de mesures qui visent ou qui accordent un traitement préférentiel aux investisseurs étrangers, sont par nature discriminatoires. Le présent document en propose la définition suivante : *Mesures destinées à influencer le montant, le lieu ou le secteur d'un projet d'investissement direct étranger en agissant sur son coût relatif ou sur les risques qui l'entourent au moyen d'incitations dont ne peuvent bénéficier les investissements locaux comparables*⁴. Les mesures qui visent à encourager l'investissement privé en général ne constituent pas l'objet du présent document.

Deux catégories de mesures répondent à cette définition, à savoir les *approches fondées sur des règles*, qui exercent une discrimination entre les investisseurs (en fonction de leur nationalité) en vertu de textes législatifs, et les *approches spécifiques*, conçues à l'intention d'investisseurs étrangers particuliers ou de conditions d'investissement particulières. Les approches fondées sur des règles correspondent dans nombre de cas à l'octroi sélectif, selon des modalités relativement simples, de subventions à l'investissement. En revanche, les approches spécifiques se traduisent par des incitations très diverses, notamment des dérogations fiscales spécialement négociées, des dons et des prêts à des conditions libérales, la mise à disposition gratuite de terrains, la formation de personnel, des subventions à l'emploi et aux infrastructures, des mesures visant à favoriser certains produits, des aides à la R-D, ou encore des exceptions et des dérogations ponctuelles aux

réglementations⁵. La frontière entre ces deux catégories est cependant, dans la pratique, souvent imprécise.

Une mise en garde s'impose lorsque l'on considère isolément les incitations à l'IDE, dans la mesure où la définition de ces incitations est nécessairement étroite. Dans la pratique, les autorités offrent souvent des incitations dont peut bénéficier n'importe quelle entreprise qui n'était pas précédemment implantée dans le pays d'accueil. De plus, des incitations spécifiques sont parfois proposées à des entreprises déjà en place pour encourager leur expansion et pour les décourager de se délocaliser. Bien que ces pratiques ne correspondent pas toujours nécessairement à la stricte définition des incitations à l'IDE, leurs effets sont économiquement équivalents, et les problèmes qu'elles soulèvent sont dans la plupart des cas les mêmes.

1.2. Concurrence pour attirer les IDE

On notera que, dans nombre de cas, l'utilisation d'incitations à l'IDE n'implique pas de concurrence entre les juridictions. On peut considérer qu'il y a concurrence lorsque les autorités sont tentées de proposer des incitations ou de modifier les incitations à l'IDE existantes (pour en accroître la générosité) du fait des stratégies d'incitations menées par d'autres pays. Il existe semble-t-il deux formes distinctes, quoique interdépendantes, de concurrence. On parlera de *concurrence ciblée* lorsque les autorités cherchent à attirer des projets déterminés d'IDE en surenchérissant sur les incitations proposées par d'autres juridictions. Pour ce faire, elles offrent normalement des incitations spécifiques, encore que, dans certains cas, la législation soit modifiée dans le cadre d'un processus de surenchère. La *concurrence structurelle* intervient lorsque la générosité (ou la conception) globale des incitations à l'IDE offertes par un pays est définie en fonction des incitations existant ailleurs. Il faut souligner que la concurrence structurelle a des implications à la fois pour la conception des incitations fondées sur des règles et pour les sommes que les juridictions s'autorisent à dépenser au titre des incitations spécifiques.

Dans la plupart des cas, l'utilisation d'incitations à l'IDE n'implique pas une concurrence ciblée. Il convient cependant de noter qu'il n'existe pratiquement pas d'études systématiques, internationalement comparables, sur les incitations à l'IDE et que toute évaluation doit donc être fondée sur des études de cas et des données d'observation. En premier lieu, pour un pourcentage relativement important de projets d'investissement direct auxquels sont associées des incitations à l'IDE, les investisseurs ont déjà une idée arrêtée de la localisation qu'ils préfèrent. La question des incitations se ramène donc essentiellement à des négociations bilatérales entre les investisseurs et les autorités d'accueil pour déterminer le moyen de réduire le

niveau de risque et de perte (notamment pendant la phase initiale des projets) et sur la façon de répartir la différence entre la rentabilité de l'investissement pour l'entreprise et sa rentabilité pour la société. En second lieu, les investisseurs qui ont dressé une liste restreinte de sites acceptables peuvent examiner les mesures d'incitations dont ils peuvent bénéficier dans chaque cas pour déterminer les plus attrayantes, mais les autorités des sites rejetés ne tentent généralement pas de récupérer l'investissement en ajoutant de nouvelles mesures à leurs programmes d'incitations.

Les dernières décennies ont cependant été marquées par une très vive concurrence ciblée. Les autorités des pays « concurrents » sont particulièrement tentées de faire de la surenchère lorsque le projet concerné est de grande taille et lorsque les investisseurs n'ont pas de préférence nette pour sa localisation. Ce sont donc essentiellement la plupart des économies situées dans la même région géographique et présentant une dotation comparable en facteurs de production qui se livrent concurrence au niveau des incitations. Selon une note conjointe du Secrétariat et du Centre de développement de l'OCDE, s'il existe quelques cas dans lesquels des pays en développement ont dû affronter la concurrence directe d'économies matures au niveau des IDE, il ne semble guère qu'il s'agisse là d'un problème de caractère général⁶.

Dans certains cas, la concurrence ciblée pour attirer des IDE est devenue une véritable guerre de surenchère, dans la mesure où non seulement les autorités concernées rivalisent entre elles mais où elles continuent de surenchérir jusqu'à ce que les incitations atteignent finalement des niveaux qui sembleraient irrationnels du point de vue économique. Certains chercheurs ont constaté l'existence de ce phénomène dans des branches d'activité où le projet envisagé représentait un investissement important et où les bénéfices que pouvait en attendre l'économie d'accueil étaient suffisamment substantiels pour retenir l'attention des responsables gouvernementaux. Ces bénéfices peuvent revêtir différentes formes, notamment la création d'emplois, des recettes fiscales futures, et l'amélioration des conditions offertes aux entreprises (souvent grâce à des investissements de haute technologie). La surenchère autour de ce type de « projets phares » semble avoir été particulièrement intense dans des secteurs comme l'automobile, l'industrie pétrochimique, l'électronique et les technologies de l'information⁷.

La concurrence au niveau du régime d'incitations semble généralisée dans à peu près tous les pays et toutes les juridictions. Les réponses à des enquêtes et les données d'observation confirment que bon nombre des juridictions qui offrent des incitations à l'IDE préféreraient s'en abstenir et s'inquiètent des coûts que cela engendre. Pour reprendre les termes d'un homme politique local : « *vous ne pouvez pas refuser, mais vous n'avez pas les moyens d'accepter* »⁸. En bref, la plupart des décideurs estiment qu'ils ne

pourraient pas attirer certains projets d'IDE s'ils n'offraient pas un ensemble d'incitations généralement aussi généreux que ceux qui sont proposés ailleurs.

1.3. Stratégies inutilement coûteuses

Le but essentiel du recours à des incitations à l'IDE (ou à toute autre stratégie destinée à attirer l'IDE) est de tirer à long terme le maximum de profit de la présence d'une entreprise étrangère. Ce faisant, il faut avoir l'assurance que ces profits sont supérieurs aux coûts, et que les coûts qu'implique la réalisation d'objectifs donnés sont contenus au niveau le plus faible possible.

Les avantages économiques qui découlent de la présence d'IDE sont généralement doubles. Premièrement, les pays où l'épargne intérieure est si faible qu'elle ne permet pas de financer une stratégie d'expansion économique (ou qui se trouvent dans cette situation du fait du manque d'intermédiation financière) peuvent tirer parti de l'IDE comme source de financement extérieur. On suppose que c'est tout particulièrement le cas des pays en développement et des économies émergentes. Deuxièmement, la présence d'une entreprise étrangère va généralement de pair, comme le démontrent de très nombreuses études économiques, avec des externalités positives (« retombées ») dont bénéficie l'économie d'accueil.

Les mécanismes par l'intermédiaire desquels interviennent ces retombées sont au moins au nombre de cinq. La présence de l'entreprise étrangère peut : 1) déclencher des transferts de technologie et de savoir-faire ; 2) aider au développement et à la restructuration des entreprises, essentiellement dans le contexte des privatisations ; 3) contribuer à une intégration (commerciale) internationale plus étroite ; 4) stimuler la concurrence dans le secteur des entreprises ; et 5) aider à la formation de capital humain dans le pays d'accueil⁹. Dans le cas des pays de l'OCDE, les deux premiers mécanismes sont généralement jugés les plus importants. De fait, la justification officielle de bon nombre d'incitations à l'IDE (« faire naître des pôles d'entreprises », « améliorer les compétences au sein des entreprises », « attirer une réserve de personnel qualifié », etc.) suppose implicitement que l'IDE contribue puissamment au transfert de technologie.

La présence (et l'ampleur) de ces retombées revêt une importance déterminante si les incitations à l'IDE doivent être économiquement justifiées. Si les retombées étaient jugées négligeables, les autorités du pays d'accueil seraient mieux avisées, en l'absence de contraintes de financement, de mettre en œuvre des politiques génériques de promotion de l'investissement¹⁰. Ce point n'est pas négligeable pour une autre raison : dans la mesure où l'on pense généralement que les externalités varient d'un secteur économique à l'autre, les mesures d'incitation en faveur de l'IDE

devront soit faire une discrimination entre les secteurs, soit faire la part d'un certain pourcentage de gaspillage.

A partir de ce qui précède, il semble que les critères à retenir pour considérer comme « inutilement coûteuses » certaines incitations à l'IDE du point de vue du pays d'accueil aient au moins deux dimensions. Premièrement, les différents pays peuvent avoir à l'égard des investisseurs des pratiques qui laissent intrinsèquement à désirer, à moins que le gaspillage ne résulte de la façon dont les pays concurrents réagissent à ces pratiques. Deuxièmement, dans une perspective intertemporelle, le gaspillage peut intervenir dès le départ, ou il peut résulter de la façon dont une mesure donnée influence les futures « règles du jeu ». On peut proposer les différents critères suivants pour déterminer les pratiques « inutilement coûteuses » :

- *Inefficacité.* C'est la caractéristique fondamentale d'une mesure inutilement coûteuse : l'utilisation d'incitations à l'IDE ne se traduit pas pour l'économie d'accueil par des bénéfices supérieurs aux coûts budgétaires des mesures mises en œuvre. C'est ce qui peut se produire lorsque les autorités procèdent à une analyse coût-avantages défectueuse (ou ne procèdent à aucune analyse coût-avantages) de leurs programmes d'incitations, ou lorsque les bénéfices promis ne se concrétisent pas et que les conditions prévues ne permettent pas de récupérer tout ou partie des incitations versées.
- *Inefficacité.* C'est le cas lorsque les incitations se traduisent par des avantages qui sont supérieurs aux coûts, mais que les autorités ne parviennent pas à exploiter au maximum ces avantages et à réduire au minimum leurs coûts. En d'autres termes, des résultats identiques auraient pu être obtenus à moindre coût, et la différence entre le coût effectif et potentiel doit donc être considérée comme une dépense inutile.
- *Coûts d'opportunité.* Lorsque les ressources disponibles pour attirer l'IDE sont rares, on est amené à se poser la question de savoir quelle autre utilisation pourrait en être faite. Des programmes d'incitations qui sont à la fois effectifs et efficaces peuvent néanmoins se révéler inutilement dispendieux si les fonds consacrés à leur financement auraient pu être utilisés autrement de manière plus rentable.
- *Perte sèche pour l'économie.* Le coût d'un programme donné d'incitations à l'IDE ne peut être considéré isolément. En offrant des incitations, les autorités peuvent se trouver amenées à engager des dépenses au-delà des activités qui attirent directement l'IDE. C'est le cas lorsque :
 - ❖ Les autorités se trouvent amenées à subventionner des projets d'investissement dont on constate, rétrospectivement, qu'ils seraient intervenus même en l'absence d'incitations.

- ❖ Les autorités ne précisent pas comme il le faudrait les investisseurs visés et ne limitent pas l'application de leurs programmes d'incitations à ce seul groupe, avec pour conséquence des retombées vers des groupes non ciblés.
- ❖ Les autorités, afin d'assurer aux entreprises locales des chances raisonnables d'affronter la concurrence, se sentent obligées de compenser les incitations à l'IDE par des subventions aux autres entreprises.
- ❖ Les autorités, en offrant pour certains projets des incitations particulièrement généreuses à l'IDE, « montent la barre », créant ainsi un point de référence que les investisseurs futurs utiliseront pour exiger un degré de générosité analogue.
- *Déclenchement de la concurrence.* Parmi les coûts à long terme d'un programme d'incitations figure la charge qui pèse sur l'économie si d'autres juridictions mettent en place des mesures comparables. Ceci est particulièrement préoccupant lorsque l'on adopte de nouvelles mesures ou lorsque l'on renforce sensiblement la générosité de celles qui existent déjà sans évaluer correctement les réactions probables des autres juridictions, ce qui peut dans nombre de cas se révéler être une stratégie inutilement dispendieuse.

2. Choix, instruments et pièges pour les décideurs

2.1. Les stratégies

Pour évaluer l'effet et le bien-fondé des incitations à l'IDE, il est nécessaire de prendre en compte la situation des investisseurs et des décideurs. En ce qui concerne les investisseurs, la multiplicité des raisons possibles d'investir confronte les autorités concernées à de multiples défis – et à des risques multiples d'erreur. Bon nombre de ceux-ci sont traités en détail dans les dernières sections. S'agissant de la situation des autorités, il est au moins deux aspects qu'il convient de considérer. Premièrement, il est très important de savoir si les programmes d'incitations sont gérés par des autorités nationales ou infranationales – par exemple, comme c'est de plus en plus le cas, par des autorités municipales. Deuxièmement, l'objectif ou le but poursuivi par le biais des incitations à l'IDE diffère fortement selon les sites d'accueil, ne serait-ce qu'en raison de leur état de développement économique, ce qui peut avoir d'importantes implications pour apprécier la valeur des incitations. Quelques exemples particuliers sont proposés ci-après. (Dans la pratique, la plupart des incitations à l'investissement relèvent de stratégies composites axées sur plusieurs objectifs individuels.)

- *Incitations générales à l'IDE.* Les autorités peuvent mettre au point une stratégie simple qui prévoit l'utilisation d'IDE pour renforcer l'attrait de

l'économie d'accueil au-delà de ce que l'on pourrait obtenir en améliorant la qualité du contexte dans lequel opèrent les entreprises. Deux catégories distinctes sont envisagées :

- ❖ L'adoption de politiques volontaristes visant à attirer les investisseurs étrangers en général. Ces stratégies peuvent avoir pour but de compléter ou renforcer les avantages généraux offerts par l'économie d'accueil, par exemple en facilitant ou en réduisant le coût des relocalisations ou en cherchant à couvrir les pertes par lesquelles se solde un investissement pendant la période de démarrage.
- ❖ Des stratégies défensives qui ne visent généralement qu'à égaler la générosité des incitations à l'investissement proposées ailleurs.
- **Stratégies ciblées.** La plupart des stratégies utilisées pour attirer l'IDE au moyen d'incitations sont de portée limitée, en ce sens qu'elles mettent l'accent sur des aspects spécifiques de l'économie d'accueil. Les quatre types suivants de stratégies paraissent les plus courants :
 - ❖ Stratégies à visée régionale, destinées à attirer des entreprises étrangères vers des régions économiquement défavorisées ou à compenser la fermeture d'un autre établissement. Les autorités nationales peuvent mettre au point de telles stratégies, ou les autorités infranationales peuvent disposer (ou être dotées) d'une liberté suffisante pour les appliquer de leur propre chef.
 - ❖ Développement d'activités jugées prioritaires. L'un des principaux exemples des stratégies de ce type est la création (et, dans le cas des incitations à l'IDE, le subventionnement) de zones franches pour l'industrie d'exportation, le but étant d'intégrer étroitement l'économie d'accueil au commerce international.
 - ❖ Exploitation d'avantages particuliers. L'exemple classique serait celui des stratégies visant à attirer des industries à forte intensité de main-d'œuvre vers des pays disposant d'une abondante population active. Bon nombre de pays ont également eu recours avec succès à l'IDE pour développer des activités particulières de services, comme le tourisme.
- Développement de certains secteurs. Certains pays et régions tentent d'utiliser l'IDE pour implanter de nouvelles branches dans des secteurs totalement nouveaux pour eux ou pour développer des « activités prioritaires » dans des secteurs dans lesquels on ne pensait pas jusque-là qu'ils disposaient d'avantages particuliers. C'est par exemple la stratégie qui a été appliquée aux industries de haute technologie et à certains compartiments à forte valeur ajoutée des secteurs de services, mais aussi à des projets à forte valeur ajoutée jugés souhaitables (construction de machines-outils, ingénierie de précision).

- *Improvisation.* Les incitations à l'IDE ne sont pas toutes accordées dans le cadre de programmes concrets ou ciblés. En fait, on a constaté que certains des exemples les plus médiatisés d'incitations à l'IDE concernaient des opérations pour lesquelles – en grande partie du fait de la simple importance des projets d'investissement – les autorités du pays ou de la région d'accueil ont dû largement improviser.

2.2. Les instruments

Les incitations à l'IDE sont généralement classées en trois catégories, à savoir les incitations fiscales, les incitations financières et les incitations réglementaires, qui sont toutes financées (ou, dans le cas des incitations réglementaires, offertes) par les autorités du pays ou de la région d'accueil.

Les **incitations réglementaires à l'IDE** sont des mesures qui visent à attirer des entreprises à capital étranger en leur offrant des dérogations aux règles et aux réglementations nationales ou infranationales. Bien que les autorités puissent en principe décider de déroger à n'importe quelle pratique réglementaire, elles se sont surtout employées dans la pratique à assouplir les obligations imposées aux investisseurs sur le plan environnemental, sur le plan social et sur le plan du marché du travail. Les incitations de ce type sont presque exclusivement accordées dans le cadre de stratégies ciblées, ou bien elles sont spécialement négociées dans le cadre de stratégies « improvisées » pour attirer d'importants projets d'investissement. Il convient cependant de noter que les informations disponibles sur ces pratiques sont fragmentaires, peu nombreuses, et pour la plupart limitées à des secteurs spécifiques de pays non membres de l'OCDE.

La décision d'offrir des **incitations financières à l'IDE** est souvent officiellement motivée par l'une des trois considérations suivantes. Premièrement, un pays ou une région d'accueil (ou un site à l'intérieur du pays ou de la région concernés) peut apparaître défavorisé par rapport à des sites comparables ailleurs, par exemple en raison de son stade de développement. Dans ce cas, les autorités se prononcent souvent en faveur d'efforts ciblés pour aider les investisseurs, dans un souci d'égaliser les chances. Les dépenses de ce type sont, dans de nombreux cas, largement génériques ou offertes à toutes les entreprises qui souhaitent investir dans une région donnée, et elles ne peuvent alors être considérées comme des incitations à l'IDE. Néanmoins, les dispositions spécifiques concernant l'investissement qui sont négociées entre les autorités et en particulier les grands investisseurs étrangers ont souvent comporté les éléments suivants :

- *Subventions au niveau des infrastructures.* L'une des méthodes privilégiées pour renforcer l'attrait d'un site (ou plus généralement d'une région) est d'offrir des infrastructures physiques (routes, chemins de fer, ports) ou des

moyens de communication conçus pour répondre aux besoins des investisseurs.

- *Subventions à la formation de main-d'œuvre.* Dans nombre de cas – et notamment lorsque l'investissement concerne des activités qui sont nouvelles pour l'économie d'accueil –, les investisseurs sont confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, pénurie que les autorités locales proposent d'atténuer par des programmes de formation publics ou financés par le secteur public.

Deuxièmement, les autorités font souvent valoir que les coûts que doivent supporter les entreprises pour se relocaliser, ou pour créer de nouveaux établissements à une certaine distance des sites antérieurs, peuvent les empêcher de choisir les sites les mieux adaptés. D'après ce raisonnement, il paraît bon que les autorités d'accueil potentielles puissent offrir une subvention afin de couvrir ces coûts de délocalisation. Parmi ces différentes incitations financières, on peut citer :

- *Les aides à la relocalisation et à l'expatriation.* Les autorités peuvent offrir des subventions pour aider à couvrir les dépenses supplémentaires en capital des entreprises et les coûts concrètement liés à la délocalisation. Dans certains cas, les autorités du pays d'accueil contribuent aussi aux coûts de déménagement de différents membres du personnel, ainsi qu'aux dépenses familiales du personnel expatrié.
- *Aide administrative.* Les autorités peuvent recourir à des subventions implicites, en confiant par exemple aux organismes de promotion de l'investissement, dans le cadre des efforts faits pour assurer le meilleur service possible à la clientèle, le soin d'accomplir toute une série de tâches qui auraient sans cela incombé aux entreprises procédant à l'investissement. On peut en donner pour exemple le traitement préférentiel accordé par les autorités responsables de la réglementation, qui permet d'atténuer les obstacles administratifs – tels que les délais nécessaires pour obtenir les autorisations.
- *Subventions de salaire temporaires.* La phase de démarrage peut également être facilitée par la prise en charge temporaire d'une partie de la masse salariale du nouvel établissement.

Troisièmement, outre les deux catégories susmentionnées d'incitations à l'IDE qui se justifient généralement par le désir de remédier aux imperfections du marché et de compenser les coûts de transaction, les autorités peuvent chercher simplement à bénéficier des externalités supposées de la présence d'entreprises étrangères grâce à différentes incitations ciblées. (Ceci vaut également pour les incitations fiscales énumérées ci-dessous, dont beaucoup sont « aveugles » et ne permettent pas de corriger des défaillances spécifiques du marché.) Néanmoins, comme, pour des raisons politiques, les autorités

d'accueil sont généralement contraintes de ne pas donner l'impression de faire des cadeaux aux entreprises à capital étranger, ces subventions sont habituellement liées à la réalisation par les investisseurs d'activités spécifiques qu'il semble opportun d'encourager. On peut en donner les exemples suivants :

- *Crédits aux investisseurs.* Les autorités peuvent choisir d'accorder des prêts assortis de conditions favorables ou des bonifications d'intérêts aux entreprises étrangères dans le but spécifique de la réalisation d'un projet d'investissement donné. Elles peuvent aussi alléger les coûts de financement des investisseurs en leur offrant des garanties de prêt.
- *Biens fonciers et immobiliers.* Dans nombre de cas, les autorités nationales ou locales vendent des terrains ou des bâtiments aux investisseurs étrangers à des prix inférieurs à leur valeur marchande. Dans la mesure où le bien n'était pas précédemment utilisé, beaucoup voient dans cette pratique un moyen pratiquement gratuit d'encourager l'investissement (les coûts d'opportunité étant de ce fait ignorés).
- *Participation aux coûts.* Outre l'aide accordée aux investisseurs pour le financement de leurs dépenses de démarrage, les autorités vont parfois encore plus loin. Dans l'espoir de pouvoir ainsi influencer le comportement des investisseurs, elles peuvent contribuer au financement des coûts de commercialisation et de développement, et même, dans certains cas, aux coûts ordinaires d'exploitation. Cette participation aux coûts peut être directe, ou elle peut être accordée indirectement par le biais des fournisseurs de biens et de services.

Diverses études sont arrivées à la conclusion que les incitations les plus fréquemment utilisées sont les **incitations fiscales à l'IDE**. Ceci vaut particulièrement pour les pays non membres de l'OCDE, qui ne disposent que de ressources limitées pour recourir à des incitations financières¹¹. Là où des mesures fiscales sont utilisées pour attirer l'IDE dans les pays de l'OCDE, elles revêtent généralement la forme d'incitations fondées sur des règles, dans la mesure où les modifications de la fiscalité exigent dans la plupart des cas l'intervention du pouvoir législatif¹². Plus précisément, et sachant que les incitations sont souvent proposées conjointement sous la forme d'un « ensemble » complexe, on peut dresser, à titre d'illustration, la liste suivante des différentes incitations fiscales qui sont actuellement proposées par certaines juridictions :

- *Réduction de l'imposition directe des sociétés.* Des mesures générales visant à alléger la charge fiscale des sociétés sont utilisées pour attirer les investisseurs directs étrangers. Il s'agit notamment :
 - ❖ De taux réduits de l'impôt sur le revenu des sociétés. Alors qu'une réduction générale des taux de l'impôt sur les sociétés affecte les

conditions générales offertes à l'investissement, certaines juridictions ont ciblé ces mesures sur les revenus provenant de sources particulières, ou sur les revenus acquis uniquement par les investisseurs non résidents.

- ❖ D'exonérations temporaires d'impôt. Avec ce dispositif, les entreprises nouvellement créées qui peuvent y prétendre ne sont pas tenues d'acquitter l'impôt sur le revenu des sociétés pendant une période de temps déterminée. Une variante prévoit qu'une entreprise n'acquitte pas d'impôt tant qu'elle n'a pas récupéré ses dépenses initiales en capital.
- De zones spéciales bénéficiant d'un régime fiscal privilégié. La création de zones « confinées » bénéficiant de faibles taux d'imposition des sociétés équivaut à une incitation fiscale à l'IDE lorsque les entreprises à capital étranger se voient offrir un accès privilégié pour s'implanter dans ces zones.
- *Incitations à la formation de capital.* Bon nombre de juridictions appliquent des taux d'imposition réduits aux investissements des entreprises pour attirer des entreprises étrangères tout en les encourageant à investir. On peut en donner les exemples suivants :
 - ❖ Déductions spéciales pour investissement. Dans le cadre de ce dispositif, les entreprises peuvent procéder à un amortissement plus rapide ou plus généreux des dépenses d'équipement répondant aux conditions requises. Il peut s'agir d'amortissement accéléré ou de déductions renforcées.
 - ❖ Crédits d'impôt à l'investissement. Ces crédits d'impôt représentent un pourcentage déterminé des dépenses répondant aux conditions requises et sont déduits des impôts dus par ailleurs.
 - ❖ Bénéfices réinvestis. Certaines juridictions offrent des déductions ou des crédits d'impôt au titre des bénéfices réinvestis dans l'économie d'accueil.
- *Réduction des obstacles aux activités transfrontières.* Les entreprises sont attirées vers des sites où le système fiscal impose des coûts minimes sur le transfert transfrontière de capitaux, de biens et de services ainsi que de main-d'œuvre. Parmi les incitations proposées, on peut citer :
 - ❖ Les retenues à la source. Certains proposent aux entreprises à capital étranger des taux réduits de retenue à la source sur les transferts de fonds vers leur pays d'origine.
 - ❖ Imposition du commerce extérieur. Des taux réduits de taxes à l'importation et de droits de douane (et dans certains cas de taxes à l'exportation) sont parfois utilisés comme incitations à l'IDE – par exemple lorsque les zones franches pour l'industrie d'exportation ne sont pas accessibles aux entreprises locales.

- ❖ Imposition des salariés. Des taux réduits d'imposition du revenu des personnes physiques ou des réductions des cotisations de sécurité sociale pour les cadres et les salariés expatriés permettent de renforcer l'attrait de certains sites pour les étrangers.
- *Autres avantages fiscaux.* La réduction sélective de tel ou tel taux d'imposition affectant le secteur des entreprises peut être utilisée pour attirer des entreprises étrangères. A l'heure actuelle, certaines juridictions offrent à titre d'incitations des taux réduits de l'impôt sur les ventes et des réductions de la TVA, tandis que d'autres proposent aux entreprises à capital étranger des réductions de l'impôt sur la propriété. Un cas spécial particulièrement intéressant est celui de certains pays non membres de l'OCDE qui donnent aux entreprises à capital étranger la possibilité de choisir entre un paiement forfaitaire en lieu et place de l'acquittement de l'impôt, le but étant de les inciter à développer leur activité économique dans le pays d'accueil¹³.

3. Les problèmes pour les décideurs : vers l'établissement d'une liste de critères

Les précédentes sections ont dressé un tableau assez complexe des avantages potentiels, mais aussi notamment des coûts et des embûches, que les responsables gouvernementaux doivent prendre en compte avant d'adopter une stratégie d'incitations à l'IDE. Précisément en raison de la complexité des problèmes et des arbitrages à opérer entre des objectifs concurrents, une grande prudence s'impose concernant le moment ou l'opportunité d'adopter des incitations à l'IDE. Au minimum, il semblerait souhaitable que chaque juridiction définisse une politique unique, suffisamment large et cohérente. Les autorités qui mettent au point une telle politique doivent être en mesure de prendre en compte non pas simplement l'intérêt d'attirer des investissements étrangers, mais aussi les implications budgétaires et réglementaires d'ensemble et le rôle de l'investissement direct étranger dans le développement du secteur des entreprises en général.

A partir du moment où les décideurs ont fixé leur choix sur la stratégie qu'ils jugent la plus souhaitable pour attirer des IDE, la conception des mesures à prendre à cet effet les confronte à une nouvelle série de choix complexes. En conséquence, pour éviter tout effet négatif, il faudrait que les principes régissant les incitations à l'IDE soient inscrits dans une stratégie définissant clairement les objectifs mesurables à poursuivre. (Ceci est important non pas simplement pour la cohérence de l'action menée, mais aussi parce que les avantages économiques de l'IDE ne se produisent que progressivement et peuvent être difficilement vérifiables.) En liant les mesures d'incitation à un ensemble d'objectifs vérifiables, il est plus facile d'en évaluer l'efficacité – ou

l'inefficience. De plus, les stratégies devront être conçues en tenant dûment compte des fonds disponibles pour leur mise en œuvre, leur formulation étant de ce fait intrinsèquement liée au processus budgétaire de la juridiction responsable.

Les sous-sections qui suivent énumèrent quelques-uns des principaux choix que doivent opérer les responsables et proposent des critères opérationnels pour apprécier la pertinence, la qualité et la cohérence d'un cadre d'action. Là encore, cette liste n'a pas pour objet de recommander ou de prescrire des orientations. Il s'agit plutôt d'attirer l'attention des décideurs sur certaines des questions qui se posent lorsqu'une juridiction entreprend de proposer des incitations à l'IDE. Les critères se classent en six grandes catégories, à savoir a) l'opportunité et l'intérêt de proposer des incitations à l'IDE ; b) les cadres dans lesquels doivent s'inscrire la conception et la mise en œuvre des mesures ; c) l'adéquation des stratégies et des instruments d'action choisis ; d) la conception et la gestion des programmes individuels ; e) la transparence des procédures (c'est-à-dire l'évaluation, la surveillance et le suivi) ; et f) l'évaluation des conséquences extrajuridictionnelles des stratégies d'incitation à l'IDE.

3.1. L'opportunité et l'intérêt d'offrir des incitations à l'IDE

Question 1 : Les incitations à l'IDE sont-elles un instrument adéquat dans la situation considérée ?

Les incitations sont rarement la meilleure option possible. On peut souvent apporter d'importantes améliorations au contexte général (par exemple en supprimant les obstacles inutiles et en améliorant les cadres réglementaires) pour un coût budgétaire peu élevé, et cette possibilité devrait être examinée.

Question 2 : Les liens entre les stratégies d'incitation à l'IDE et les autres objectifs de l'action des pouvoirs publics sont-ils suffisamment clairs ?

Lorsque les lacunes du contexte ne peuvent être comblées à bref délai, les autorités peuvent estimer nécessaire d'avoir recours à des incitations. Mais sauf si les incitations ont pour effet de corriger d'une certaine façon les lacunes concrètement, leur impact sur les investisseurs n'est pas assuré.

En formulant une politique destinée à attirer l'IDE, les autorités devraient d'abord déterminer de manière réaliste ce qu'elles peuvent et ce qu'elles ne peuvent pas obtenir. Comme on l'a vu, les incitations à l'IDE ne se substituent pas à l'existence pour les entreprises procédant à des investissements directs étrangers de conditions attrayantes dans lesquelles opérer. Si, comme on le suppose souvent, les investisseurs sont attirés par le rendement escompté

correction faite des risques, tout effort visant à améliorer le climat des affaires ou à réduire les risques peut potentiellement avoir un impact analogue, ou plus important, sur l'investissement que les incitations. L'offre de mesures d'incitation à l'IDE risque même de détourner l'attention des décideurs de mesures plus pertinentes visant à améliorer le climat des affaires.

De plus, s'il apparaît nécessaire de compléter le cadre dans lequel opèrent les entreprises, il est souvent préférable de recourir à des stratégies générales de promotion de l'investissement qu'à des incitations à l'IDE. L'offre sélective d'incitations aux entreprises étrangères risque très fortement de dégrader le contexte local d'ensemble au lieu de l'améliorer¹⁴.

3.2. Cadres pour la conception et la mise en œuvre de la politique en matière d'incitations

Question 3 : Quels sont les objectifs et les critères précis en matière d'incitation à l'IDE ?

Les autorités concernées doivent déterminer les résultats attendus des incitations à l'IDE, et les moyens d'y parvenir. En l'absence de précisions suffisantes sur ce point, il est impossible d'évaluer correctement la pertinence et l'efficacité des mesures.

Question 4 : A quel niveau d'administration ces objectifs et critères sont-ils établis, et qui est responsable de leur mise en œuvre ?

Il faudrait préciser à l'intérieur de chaque juridiction quelle autorité est au bout du compte responsable de la formulation des politiques. Les autres organes publics participant à la conception et à la mise en œuvre des incitations à l'IDE devraient rendre des comptes à cette autorité.

Question 5 : Dans les pays à juridictions multiples, comment peut-on éviter que les incitations locales ne s'annulent mutuellement ?

La concurrence entre les juridictions peut conduire à des gains d'efficacité lorsqu'elle résulte d'efforts véritables pour améliorer le climat dans lequel opèrent les entreprises. Néanmoins, le subventionnement d'entreprises dans le seul but de concurrencer une autre juridiction a souvent l'effet inverse. Dans ce dernier cas, les autorités centrales ont la possibilité d'encourager des arrangements de coopération entre les juridictions.

Les autorités nationales (ou, dans le cas d'un système fédéral, les niveaux d'administration les plus bas ayant pouvoir de juridiction) doivent décider du pouvoir de décision qu'il convient de déléguer aux échelons infranationaux. Ce choix est influencé par la nature des stratégies mises en œuvre pour attirer l'IDE. Les juridictions qui choisissent des stratégies générales, ou des

stratégies sectorielles étroitement liées à la politique industrielle générale, sont moins tentées de déléguer des pouvoirs que celles qui se préoccupent surtout de l'aspect régional du problème (ou, naturellement aussi, que celles qui sont tentées de « ratisser large »). Le principal intérêt de donner plus de liberté aux instances locales tient à ce que ces dernières connaissent plus intimement les industries et les projets d'investissement individuels, le risque étant cependant de déclencher une surenchère et d'autres pratiques dommageables à l'intérieur de la juridiction.

La mise en œuvre effective des activités de promotion de l'IDE est dans la plupart des cas laissée à des organismes de promotion de l'investissement spécialisés qui bénéficient souvent d'une large autonomie et sont directement supervisés par les autorités nationales¹⁵. Néanmoins, étant donné la diversité des mesures d'incitation et les différents niveaux d'administration impliqués, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques d'incitation à l'IDE se situe dans plusieurs pays pour l'essentiel à l'extérieur de ces organismes spécialisés, qui se limitent alors à un rôle de conseil et d'intermédiation. Quel que soit le lieu où se situent les responsabilités administratives et politiques, on s'accorde généralement à reconnaître que la mise en œuvre des incitations à l'IDE doit être fondée sur un ensemble de directives claires prédéterminées transmises aux autorités compétentes par les responsables de l'action gouvernementale. Des obligations rigoureuses en matière de transparence et d'information de l'opinion contribuent aussi à préciser et faire accepter les stratégies du gouvernement.

Il peut cependant être difficile dans la pratique d'appliquer des règles aussi contraignantes au niveau de la mise en œuvre des politiques. Dans certains cas, la gestion des programmes d'incitations est par exemple compliquée par des pressions politiques et les spéculations des médias. Il est notoirement difficile pour les dirigeants du secteur public de négocier avec un investisseur potentiel lorsque le contenu des négociations est dans le même temps discuté par l'organe législatif ou dans les médias. De même, les programmes régionaux ou sectoriels feraient facilement l'objet de pressions politiques pour que les ressources qui leur sont affectées soient reconduites au-delà de ce qui était initialement prévu. Ceci peut nuire aussi bien à l'efficacité des incitations qu'à la cohérence de l'action des pouvoirs publics concernant l'application des stratégies d'incitation à l'IDE.

3.3. La pertinence des stratégies et des instruments

Question 6 : Les liens entre les stratégies d'incitation à l'IDE et les autres objectifs de l'action des pouvoirs publics sont-ils suffisamment clairs ?

De très nombreuses mesures affectent l'évolution régionale et sectorielle. Il importe de veiller à ce que les incitations à l'IDE n'aillent pas à l'encontre des autres objectifs.

Question 7 : Connaît-on suffisamment bien les effets sur les entreprises locales de l'offre d'un traitement préférentiel aux entreprises à capitaux étrangers ?

Le choix des décideurs sera guidé par une évaluation conjointe des avantages relatifs de l'IDE par rapport aux autres sources d'investissement, des pertes d'efficacité résultant de la discrimination ainsi créée et des coûts budgétaires de l'absence de discrimination.

Question 8 : Les incitations à l'IDE reflètent-elles toujours le caractère plus ou moins sélectif des objectifs qu'elles visent à atteindre ?

Ainsi, une juridiction ayant des ressources limitées peut être tentée d'attirer des investissements au moyen d'avantages fiscaux. Il serait bon qu'elle tienne compte de ce que de telles incitations ne sont pas particulièrement bien adaptées à la poursuite de stratégies économiques ou régionales spécifiques.

Question 9 : Se préoccupe-t-on suffisamment d'optimiser l'efficacité des incitations et de réduire le plus possible les coûts globaux à long terme ?

Il existe un risque que les autorités fassent exagérément appel à des incitations n'ayant guère d'incidence budgétaire à court terme sans tenir compte de leurs effets à plus long terme. De même, les coûts non économiques de la plupart des incitations réglementaires doivent être dûment pris en compte.

L'un des principaux choix stratégiques auxquels sont confrontés les décideurs qui proposent des incitations à l'IDE concerne, on l'a vu à la section 3.1, les coûts économiques liés au maintien d'une discrimination. En offrant des incitations spécifiquement axées sur les investisseurs étrangers, les autorités dérogent au principe de non-discrimination. Dans la pratique, les stratégies modulées vont de mesures qui favorisent légèrement les IDE à des programmes qui sont exclusivement réservés aux investisseurs étrangers. En se situant entre ces deux extrêmes, les autorités doivent mettre en balance l'intérêt de préserver l'égalité des chances pour tous et les coûts supplémentaires qui résulteraient d'une application plus générale des mesures envisagées. Parmi ces coûts figure l'incidence directe exercée sur le

budget et l'effet indirect résultant d'une fragilisation du secteur des entreprises locales :

- Le choix des autorités devrait être fondé sur une évaluation chiffrée des avantages relatifs des investissements étrangers et des investissements locaux. De même, les autorités désireuses d'appliquer des stratégies générales s'inquiéteront normalement davantage que d'autres du coût budgétaire qu'implique l'application générale des dispositifs d'incitation à l'investissement.
- Lorsque l'on sait que des incitations ont été offertes à des entreprises à capital étranger, ou que des incitations discrétionnaires pourraient être proposées, d'autres investisseurs risquent de menacer de se délocaliser (ou de retarder leurs investissements en les utilisant comme moyen de pression). Les gagnants seront probablement les entreprises les plus mobiles qui peuvent obtenir des incitations à la suite de ces menaces. Les perdants seront les entreprises qui ne peuvent ou qui ne veulent agiter la menace de leur mobilité. En particulier, les petites entreprises peuvent se trouver désavantagées par leur incapacité à négocier un accord d'incitation.

Les différents types d'incitation à l'IDE ne conviennent pas tous également aux différentes catégories de stratégies, mais les avantages relatifs de chaque type d'incitation doivent être mis en balance avec leurs implications budgétaires. En règle générale, les incitations financières permettent aux autorités de peser davantage sur l'action des bénéficiaires et sont donc mieux adaptées aux stratégies ciblées en matière d'IDE. De même, elles sont plus faciles à utiliser dans le cadre de mesures visant à dédommager les investisseurs d'inconvénients structurels. Néanmoins, dans beaucoup de pays, les politiques nationales d'incitation à l'IDE semblent faire exagérément appel à des incitations fiscales. La raison en est que l'incidence budgétaire initiale du report ou de l'abandon de rentrées fiscales est beaucoup plus faible que les dépenses directes qu'impliquent les incitations financières. Les autorités devraient cependant veiller à ne pas sous-évaluer le coût des incitations fiscales. Elles doivent se fonder sur une estimation aussi précise que possible de la valeur actuelle des futures moins-values de recettes.

3.4. La conception et la gestion des programmes

Question 10 : Des programmes sont-ils mis en place en l'absence d'une évaluation réaliste des ressources nécessaires pour les gérer et en suivre la mise en œuvre ?

Même des programmes bien conçus peuvent échouer si les ressources administratives ne sont pas suffisantes. Les stratégies d'incitation à l'IDE n'ont guère de chances d'être couronnées de succès si les autorités chargées de les mettre en œuvre ne disposent pas de spécialistes de la vie des entreprises et ne sont pas suffisamment capables de prendre des décisions rapidement sans compromettre leur analyse.

Question 11 : Le profil temporel des incitations est-il adéquat ? Est-il adapté à l'investissement en cause mais sans être propice aux abus ?

La préférence des investisseurs pour les programmes qui concentrent l'effort en début de période doit être appréciée en fonction de la nature et de la durée probable de leur participation à la vie économique locale. Si les autorités veulent clairement indiquer leur engagement à long terme, elles doivent se protéger contre tout comportement abusif.

Question 12 : L'imposition de plafonds de dépenses aux organes d'exécution prévient-elle correctement le risque de dépenses inutiles ?

Les plafonds de dépenses peuvent s'accompagner d'objectifs d'efficacité (par exemple le montant maximum de dépenses par dollar d'investissement ou par emploi créé), d'un plafond pour chaque projet et d'un budget annuel total. Mais on ne sait cependant pas toujours dans quelle mesure tel plafond limite effectivement les gaspillages en raison d'inefficiences et de coûts d'opportunité. Il est donc nécessaire de les compléter par des instruments d'évaluation (notamment des analyses coûts-avantages).

Question 13 : Quelles sont les procédures prévues pour les grands projets qui dépassent les compétences normales des organes d'exécution ?

Peut-être faudra-t-il élaborer des procédures types, en déterminant notamment au départ les branches de l'exécutif qui devraient être concernées et le niveau minimum d'analyse qu'elles seraient censées exécuter. Il faudrait également décider à quel stade et jusqu'à quel point des responsables élus doivent participer au processus.

Question 14 : Quelle devrait être la durée maximale des programmes individuels d'incitation ?

L'adoption d'une durée fixe permet d'évaluer régulièrement les programmes, pour déterminer s'ils sont toujours pertinents, ce qui réduit le risque de voir des programmes d'incitation à l'IDE rester en vigueur du fait d'inerties administratives ou politiques. Des facteurs tels que le cycle politique, les caractéristiques sectorielles des investisseurs et le calendrier prévu pour la création d'un site donné pourraient devoir être pris en compte.

L'une des principales difficultés pour les décideurs est de réduire le plus possible la perte sèche pour l'économie – c'est-à-dire, comme on l'a déjà indiqué, le risque de faire bénéficier de subventions des projets d'investissement qui auraient été réalisés de toute façon. Ceci suppose là encore que l'on procède à un arbitrage entre la discrimination et les coûts budgétaires, dans la mesure où le risque de perte sèche pour l'économie est nécessairement plus élevé dans le cas d'incitations générales à l'IDE que dans le cas de mesures appliquées de manière discrétionnaire. Néanmoins, ces dernières mesures risquent elles aussi avec le temps de se traduire par une perte sèche pour l'économie. Une juridiction qui a de tout temps offert de généreuses incitations à l'IDE peut juger difficile de refuser à de nouveaux investisseurs étrangers un traitement aussi généreux.

Le profil temporel des incitations est lui aussi important. On a souvent fait valoir que les incitations à l'IDE ne devaient pas être exagérément concentrées sur les premiers stades de l'investissement. On court en effet le risque que les investisseurs qui sont à la recherche de rentes ou les investisseurs mobiles ne demeurent que jusqu'à ce que les incitations prennent fin (ou jusqu'à ce qu'ils se voient proposer mieux par une juridiction concurrente). C'est notamment le cas lorsque les incitations à l'IDE sont générales et transférables, par exemple lorsqu'il s'agit de paiements en espèces ou d'allègements d'impôts pendant la période de démarrage. En revanche, la volonté politique de centrer les incitations sur la première phase de l'investissement est souvent jugée essentielle par les investisseurs pour compenser les pertes enregistrées pendant cette période de démarrage ; ils y voient en outre un signe clair montrant que les autorités tablent sur une relation de longue durée.

Les autorités peuvent aussi choisir d'associer l'offre d'incitations immédiates à l'obligation pour les investisseurs de respecter certains engagements contractuels (par exemple de procéder à des investissements ultérieurs). Néanmoins, il est alors nécessaire de trouver un juste équilibre. En particulier, les obligations contractuelles ne devraient généralement pas aller jusqu'à des obligations de résultats effectifs, lesquels, selon de nombreuses études, vont à l'encontre du but recherché lorsque l'on souhaite attirer et mettre à profit des IDE. Les obligations de résultats en tant que tels sont limités et proscrits par bon nombre d'accords internationaux sur l'investissement.

Pour décourager les investisseurs de quitter le pays, bon nombre d'accords concernant les incitations contiennent des clauses « de restitution » pour le cas où les investisseurs ne respecteraient pas leurs obligations, notamment sous forme de procédures officielles de récupération et de remboursement. Parallèlement à ces clauses, il existe des garanties fournies par la société mère et des arrangements contractuels analogues qui encadrent

clairement les incitations fournies. Néanmoins, ces engagements contractuels peuvent être difficiles à contrôler s'ils n'ont pas été soigneusement définis, et les investisseurs peuvent dans la plupart des cas invoquer les « conditions du marché » et réduire leurs opérations ou quitter le pays d'accueil avant d'avoir satisfait à leurs obligations découlant d'un quelconque accord en matière d'incitation.

Sur un plan plus pratique, il semble qu'un certain nombre de juridictions tendent à sous-estimer les ressources nécessaires pour mettre effectivement en œuvre les incitations. Bon nombre d'organismes concernés manquent des données, de l'expérience, des compétences spéciales, et de l'encadrement qu'exigent les programmes d'incitation. En particulier :

- Le financement et la gestion des programmes d'incitation exigent d'abondantes ressources, et la plupart des incitations impliquent notamment un lourd travail administratif. Les besoins et les capacités à ce niveau doivent être prises en compte lorsque l'on envisage un programme ou un texte législatif donné.
- La négociation des incitations exige des qualifications et une expertise particulières pour l'application d'instruments spécifiques. L'investisseur sera généralement bien secondé à cet égard. De plus, les investisseurs prennent leurs décisions – et attendent des autorités compétentes qu'elles prennent les leurs – plus rapidement que ne le fait normalement l'appareil administratif.

Une dernière mise en garde concerne l'intérêt véritable des incitations pour les investisseurs. Avant toute chose, même si les gouvernements participent au risque que représente un investissement de démarrage sur un nouveau site, il est nécessaire que l'investissement présente un intérêt commercial sans l'aide de fonds publics. Lorsque l'on met au point des incitations à l'IDE, il faut soigneusement examiner non seulement les subventions macroéconomiques ou sectorielles que cela implique, mais aussi les bénéfices concrets que peuvent en tirer les investisseurs individuels.

L'intérêt et le coût des incitations fiscales peuvent varier très largement selon la situation particulière de l'investisseur et la nature de sa présence dans le pays d'accueil (c'est-à-dire selon qu'il s'agit d'une filiale ou d'une succursale). Autres facteurs importants à prendre en compte : la législation fiscale du pays d'origine, ainsi que les accords – ou l'absence d'accords – régissant la fiscalité entre les pays d'origine et d'accueil. De fait, certains considèrent que beaucoup des incitations proposées ne présentent guère d'intérêt ou de pertinence pour les investisseurs auxquelles elles sont destinées. A moins qu'un programme d'incitation ne représente une sensible réduction des coûts, directement visible au niveau des résultats de l'entreprise, son intérêt sera négligé malgré les dépenses qu'il peut impliquer pour l'autorité chargée de sa mise en œuvre.

3.5. *Transparence et évaluation*

Question 15 : A-t-on défini des principes de base solides et suffisamment larges pour l'analyse coûts avantages ?

L'analyse coûts-avantages devrait s'appliquer non seulement aux projets individuels mais aussi en tenant compte de l'ensemble du contexte dans lequel s'inscrivent les stratégies en matière d'IDE. On pourrait définir une méthodologie acceptée par tous et l'appliquer systématiquement, ou bien recourir à d'autres méthodes en fonction du contexte régional ou sectoriel. Des normes communes devraient probablement être utilisées pour l'évaluation des coûts et des avantages non budgétaires.

Question 16 : Procède-t-on assez régulièrement à une analyse coûts-avantages ?

Le mieux serait de procéder à une analyse coûts-avantages à la fois avant le lancement des projets d'investissement et après un certain laps de temps. Pour faire respecter cette obligation, peut-être faudra-t-il imposer des obligations formelles de notifications.

Question 17 : Procède-t-on à un complément d'analyse pour illustrer les avantages non quantifiables des projets d'investissement ?

De très nombreuses stratégies nationales visant à attirer l'IDE sont officiellement justifiées par l'existence d'avantages non quantifiables (ce que l'on appelle des retombées). Si les stratégies doivent être poursuivies pendant un certain temps, les autorités devraient donc fournir des preuves *a posteriori* de l'existence de ces avantages. L'analyse pourrait faire intervenir toute une série d'indicateurs, tels que l'existence probable de liens avec les entreprises locales, l'incidence sur les chaînes de valeur et la "qualité" de l'emploi.

Question 18 : L'offre d'incitation à l'IDE fait-elle l'objet d'un contrôle de la part des responsables de l'action gouvernementale, des organes parlementaires compétents et de la société civile ?

Les organes d'exécution peuvent être tentés de sous-estimer l'impact de la politique suivie – par exemple en mesurant le succès des incitations par le nombre de projets d'investissement qu'elles attirent, – ce qui rend nécessaire de préserver un degré suffisant de transparence concernant leurs activités. Des acteurs tels que les cours des comptes nationales, les milieux universitaires et l'industrie elle-même pourraient intervenir à l'avenir afin de renforcer la conscience de l'opinion et des milieux politiques.

Il faudrait que le secteur des entreprises (et la société civile) soit informé en temps utile et de manière transparente des stratégies adoptées pour attirer l'IDE. Si la mise en œuvre des stratégies au niveau de l'entreprise individuelle peut, en fonction des circonstances, exiger discrétion et confidentialité, les

autorités ont de bonnes raisons de faire clairement connaître leur intention générale aux investisseurs. Premièrement, ceci constitue un signal fort pour les entreprises susceptibles d'être intéressées par les stratégies mises en œuvre. Deuxièmement, le secteur des entreprises dans son ensemble a ainsi la possibilité de s'informer et de faire connaître ses craintes éventuelles aux autorités compétentes, qui doivent tenir compte de ses réactions lors de la conception et de l'évaluation de leurs stratégies.

Les autorités concernées doivent examiner la pertinence et l'intérêt de leurs stratégies d'incitation à l'IDE à intervalles réguliers et rendent publics les résultats de ces examens par l'intermédiaire de rapports annuels ou d'autres moyens d'information. De plus, des responsables élus, par exemple par l'intermédiaire des organes parlementaires et des cours des comptes nationales, peuvent choisir de procéder à des évaluations de leur propre chef. Ce faisant, ils ne voudront peut-être pas se fier uniquement aux évaluations des organismes de mise en œuvre. Ainsi, ils ont la possibilité de faire intervenir des représentants du secteur des entreprises, des cours des comptes nationales, des milieux universitaires et des organisations internationales dans les discussions sur le rôle des incitations à l'IDE.

A l'inverse, si certaines autorités estiment que des stratégies volontaristes de communication exigent un volume trop important de ressources, elles pourraient choisir de communiquer un volume suffisant d'informations à l'opinion en général. Ceci permettrait à toute partie intéressée extérieure au gouvernement d'analyser les coûts et les avantages des programmes d'incitation, *a posteriori*, sinon *ex ante*.

Il découle de plusieurs des points qui précèdent qu'un préalable indispensable pour éviter que les incitations à l'IDE ne soient inutilement dispendieuses est l'utilisation systématique d'une analyse sérieuse des coûts et des avantages. Il faut que cet exercice permette au minimum d'évaluer les avantages totaux que l'on peut attendre des projets d'investissement direct étranger, et des coûts totaux qu'ils impliquent non seulement pour les deniers publics mais aussi pour l'économie d'accueil dans son ensemble. Dans la pratique, cela pose de nombreux problèmes :

- Les analyses coûts-avantages sérieuses et professionnelles ainsi que les évaluations de programmes coûtent de l'argent. Les crédits nécessaires peuvent devoir être ouverts par le législateur.
- Il n'est pas toujours évident de déterminer le moment auquel il convient de procéder à l'analyse coûts-avantages. Celle-ci peut par exemple être réalisée avant que l'accord se soit fait sur un dispositif spécifique d'incitation, ou après que le dispositif soit mis en œuvre depuis un certain temps. Par ailleurs, c'est l'ensemble de la politique ou de la stratégie qui peut être soumise à l'analyse coûts-avantages. L'idéal serait de procéder à ces trois

catégories d'analyse, mais des contraintes de ressources risquent dans la pratique de s'y opposer.

- Les avis divergent sur les éléments exacts que doit prendre en compte l'analyse coûts-avantages. Il existe un certain nombre de modèles d'analyse coûts-avantages (et de modèles d'évaluation des programmes), mais ils ont tous des limitations bien connues. De plus, on ne saurait négliger la qualité des données disponibles et la tentation possible des organes d'exécution d'exagérer le succès de leurs activités. Plus précisément, ceci pose un certain nombre de problèmes supplémentaires :
 - ❖ Les méthodes quantitatives classiques exigent des données (ainsi que des moyens de collecte de données) fiables et à jour, ainsi que des personnes ayant l'expertise technique nécessaire pour procéder à l'analyse et pour comparer les résultats avec ceux d'autres juridictions ou programmes.
 - ❖ Les autorités qui offrent des incitations ne devraient pas trop compter sur les investisseurs pour leur fournir des informations essentielles susceptibles d'affecter l'analyse ou les engagements éventuels, pour déterminer les coûts d'opportunité, ou pour suivre et évaluer les programmes d'incitation.
 - ❖ Des problèmes particuliers risquent de se poser lorsque l'on évalue le coût des incitations fiscales. Ainsi, les subventions inhérentes à l'octroi de crédits d'impôt pour investissements peuvent être si importantes que les entreprises ne peuvent utiliser intégralement leur crédit d'impôt et se voient rembourser presque indéfiniment le reliquat par les autorités fiscales, ce qui crée pour ces dernières un engagement assez imprévisible sur une très longue période.

La surveillance des programmes et des investisseurs peut aussi poser certains problèmes plus concrets. L'une des principales difficultés auxquelles se heurtent les autorités tient à la complexité de la relation qu'elles entretiennent avec les investisseurs, ce qui risque d'émousser leur analyse et de les amener à se fonder sur des rumeurs. Les accords qui ne comportent aucune disposition prévoyant un suivi et une évaluation ultérieurs ou périodiques, pas plus que la publication des résultats, peuvent conduire à un échec, à un manque de transparence, et à une dégradation de la confiance mutuelle.

Les accords passés entre les investisseurs et les autorités – dans certains cas, plusieurs autorités différentes – manquent parfois de clarté, et sont par là même difficiles à gérer, surveiller et faire appliquer. Dans le pire des cas, l'absence générale de clarté peut exposer les autorités à des pratiques opaques et malhonnêtes de la part des investisseurs. Ainsi, les incitations peuvent ouvrir la voie à des abus, tels que des stratégies fiscales agressives, des prix de

transfert, des opérations de carrousel, la création artificielle d'entreprises, ou la vente d'importations en franchise. Les subventions ou autres incitations discrétionnaires peuvent même être à l'origine d'actes de corruption.

3.6. Conséquences extrajuridictionnelles

Question 19 : Les autorités ont-elles veillé à ce que leurs mesures d'incitation soient compatibles avec les engagements internationaux que leur pays pourrait avoir souscrits ?

Certains types d'incitation (notamment les incitations réglementaires) peuvent être limités par des accords internationaux. Des engagements internationaux qui ne sont pas directement liés à l'investissement peuvent néanmoins avoir des répercussions sur les incitations à l'IDE.

Question 20 : Les autorités ont-elles suffisamment évalué les réactions que leur politique en matière d'incitations risque de déclencher dans d'autres juridictions ?

On ne peut écarter le risque que des mesures volontaristes visant à subventionner l'IDE ne déclenchent des guerres de surenchères avec d'autres juridictions. Ce risque pourrait être particulièrement important lorsqu'on est en présence de grands projets individuels et lorsque les incitations spécifiques à l'IDE sont appliquées de manière ponctuelle.

Le risque de déclencher des mesures de représailles doit être attentivement évalué. Les autorités d'un pays donné ne peuvent agir unilatéralement pour éviter des guerres de surenchères potentiellement dommageables. Elles doivent cependant prendre en compte les réactions que les mesures qu'elles envisagent de prendre risquent de déclencher ailleurs. Si par exemple le résultat prévisible d'une amélioration de la générosité d'un programme donné d'incitations à l'IDE est la multiplication de mesures compensatoires dans d'autres juridictions, la mesure envisagée devra presque certainement être considérée comme inutilement coûteuse. Ceci vaut pour tous les types d'incitations à l'IDE, mais dans la mesure où la concurrence au niveau des régimes d'incitation est apparemment omniprésente et s'inscrit dans la durée, les autorités devraient surtout veiller à l'application ponctuelle d'incitations spécifiques. Certains États fédérés ont pris des mesures pour limiter le risque de telles crises au sein de l'économie nationale. Un exemple en est le Canada, dont l'expérience est résumée dans l'encadré.

Les décideurs ont parfois constaté que l'offre d'incitations ouvre la voie à des problèmes juridiques parce que les mesures prises peuvent être jugées contraires soit à la législation nationale, soit aux obligations internationales

Encadré 1. **Comment lutter contre la concurrence au niveau des incitations : l'expérience du Canada**

La politique du Canada concernant la concurrence entre juridictions internes au niveau des incitations destinées à attirer des investissements industriels et commerciaux s'articule autour de deux axes. Le premier est l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) qui a été signé par le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces en 1994. Le second est l'interdiction faite par la législation de la plupart des provinces aux autorités municipales d'offrir des « primes » ou des incitations particulières pour attirer des entreprises implantées dans d'autres régions du Canada. C'est vraisemblablement ce second volet de la politique canadienne qui a eu le plus d'effet.

L'article 607 de l'ACI dispose que les parties à l'Accord ne peuvent, dans l'octroi de stimulants aux entreprises situées sur leur territoire, exercer de discrimination au motif que l'entreprise appartient à un investisseur d'une autre partie, qu'elle est contrôlée par une telle personne, ou encore que le siège social de l'entreprise est situé sur le territoire d'une autre partie. L'annexe 607.3 prévoit un « code de conduite » en matière de stimulants qui oblige les parties à l'ACI à ne pas offrir d'incitations prédatrices et à faire tout leur possible pour éviter des incitations de nature à fausser l'activité économique.

L'ACI du Canada n'a pas principalement pour objet de soumettre les niveaux d'administration infranationaux à l'influence de l'administration centrale. L'interdiction d'adopter des incitations au niveau infranational résulte en fait essentiellement d'un consensus auquel sont parvenues les autorités municipales, soucieuses de ne pas se faire concurrence en offrant des incitations susceptibles de délocaliser des investissements de crainte de se trouver prises au piège de situations telles que le « dilemme du prisonnier ». C'est à la demande des autorités municipales que les gouvernements provinciaux ont décidé de prohiber l'octroi de primes à ce niveau. Si, au départ, cette décision visait simplement à éviter la délocalisation d'entreprises existantes d'une juridiction canadienne à une autre, la pratique, sinon les textes, a empêché les municipalités d'offrir des incitations de nature à attirer des investissements *ex nihilo* en provenance de pays étrangers.

Néanmoins, si le consensus initial des autorités municipales semble persister, les autorités provinciales se sont montrées moins rigoureuses dans l'application du principe. La politique du Canada se fonde donc largement sur le principe de l'inclusion. Les efforts plus récemment faits par le gouvernement fédéral afin de renforcer les dispositions relativement peu contraignantes de l'ACI interdisant les incitations semblent n'avoir guère rencontré de succès auprès des ministres provinciaux.

telles que l'accord relatif à l'OMC¹⁶. De plus, du fait du caractère discriminatoire des incitations à l'IDE, celles-ci peuvent effectivement fausser la concurrence, et enfreindre de ce fait la législation relative à la concurrence, les mettant ainsi dans la ligne de mire des autorités nationales ou supranationales en matière de concurrence. L'exemple le plus largement cité de la discipline imposée aux incitations à l'investissement du fait de la politique de la concurrence est celui des règles de l'UE concernant les aides des États. Les articles 87, 88 et 89 du Traité de la Communauté européenne interdisent ou limitent les aides financières ou fiscales d'un gouvernement à une entreprise, un secteur ou une région, limitant par là-même les mesures que les États peuvent utiliser pour encourager les entrées d'investissement.

Un cas particulier est celui des incitations fondées sur les réglementations. On s'accorde de plus en plus à reconnaître que le recours à de telles incitations ne devrait pas avoir pour but d'attirer des IDE ciblés, au risque de contribuer à ce que l'on a appelé un « nivellement par le bas », ou un « gel de la réglementation ». Ces pratiques sont découragées par les instruments internationaux concernant la politique en matière d'investissement, notamment la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. L'article 1114 de l'ALENA par exemple interdit effectivement plusieurs catégories d'incitations liées à la réglementation¹⁷.

Notes

1. Les incitations à l'IDE comprennent les réductions d'impôt et d'autres incitations fiscales, les aides financières et les dérogations à la réglementation offertes aux entreprises étrangères dans le but de les attirer.
2. On trouvera une vue d'ensemble des autres travaux effectués pour le Comité en rapport avec les stratégies d'incitation à l'IDE dans la dernière section du présent document.
3. « Investment : BIAC Position on Incentives », déclaration du BIAC, le 5 novembre 2002.
4. D'après une définition générique des incitations à l'investissement proposée dans CNUCED (1994), Rapport sur l'investissement dans le monde.
5. On trouvera une vue d'ensemble des données d'observation dans C. Oman (2000), *Quelles politiques pour attirer les investissements étrangers ?*, Centre de développement de l'OCDE.
6. Les rares cas décrits concernaient des pays dont la dotation en facteurs de production était relativement comparable à celle des économies matures, et qui étaient situés à proximité géographique des pays avec lesquels ils se sont trouvés en concurrence.
7. Des exemples en sont donnés par T.H. Moran (1998), *Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*, Institute for International Economics, Washington DC. Un autre exemple récent est l'investissement réalisé par des constructeurs automobiles en

- Europe centrale, pour lequel, dans certains cas, les incitations à l'IDE auraient été supérieures à 200 000 dollars US par emploi créé.
8. Stephen Goldsmith, Maire d'Indianapolis, cité dans J. Schwartz et T. Barret, avec F. Washington, B. Fisher et L. Rodado (2001), *Can You Top This?*.
 9. Cette question a été analysée dans OCDE (2002), *L'investissement direct étranger au service du développement : un maximum d'avantages pour un minimum de coûts*.
 10. Ce point est développé par M. Blomström, « Aspects économiques des mesures d'incitation en faveur de l'investissement international », dans OCDE (2002), *Perspectives de l'investissement international*, vol. 1.
 11. Dans certains pays, les autorités disposent par comparaison d'une grande latitude quant à la façon d'appliquer les règles de la fiscalité des entreprises.
 12. On trouvera une analyse approfondie des incitations fiscales dans OCDE (2001), *Impôt sur les sociétés et investissement direct étranger – L'utilisation d'incitations fiscales*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 4.
 13. Un dispositif plus limité dont le principal objectif est de renforcer la transparence est celui qui a été adopté au Chili et qui consiste à offrir aux entreprises à capital étranger un taux prédéterminé d'impôt sur les sociétés qui doit rester constant à moyen terme.
 14. Ce problème se pose notamment lorsqu'il existe de très nombreux investisseurs potentiels dans l'économie locale. A l'inverse, lorsque les investisseurs locaux sont rares, des incitations à l'investissement peuvent être généralement proposées sans coût budgétaire supplémentaire ou moyennant un coût budgétaire limité.
 15. Ce point est notamment discuté plus longuement dans OCDE (2002), *Best Practice Investment Promotion Strategies*, Charte pour la réforme, l'investissement, l'intégrité et la croissance en Europe du Sud-Est.
 16. Aucune disposition de l'accord relatif à l'OMC ne traite directement des subventions à l'investissement. Néanmoins, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires interdit les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation ainsi que les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés, ce qui a dans certains cas freiné les incitations à l'investissement. De plus, l'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements liées au commerce réglemente les obligations de résultats qui sont parfois imposées parallèlement à l'offre d'incitations à l'investissement.
 17. Cet article qu'« il n'est pas approprié d'encourager l'investissement en adoucissant les mesures nationales qui se rapportent à la santé, à la sécurité ou à l'environnement. En conséquences, une Partie ne devait pas renoncer ni déroger, ou offrir de renoncer ou de déroger, à de telles mesures dans le dessein d'encourager l'établissement, l'acquisition, l'expansion ou le maintien sur son territoire d'un investissement effectué par un investisseur ».

ANNEXE 1

Travaux récents de l'OCDE dans le domaine des incitations à l'IDE : vue d'ensemble

La présente annexe résume les principales conclusions des documents soumis à la réunion de synthèse du CIME de septembre 2001 et des contributions de l'OCDE faites ultérieurement sur le thème des incitations à l'investissement direct. Les sous-sections qui suivent sont organisées selon l'ordre chronologique de ces contributions. Cette vue d'ensemble des nombreux travaux effectués par plusieurs organes de l'OCDE dans le domaine des incitations à l'investissement. La mention CIME apparaît entre crochets au début des paragraphes traitant des travaux qui ont été examinés et mis en diffusion générale par le Comité.

1. Inventaire réalisé par le CIME

1.1. Études générales

[CIME] **Magnus Blomström**, consultant, a rédigé un document qui traite des avantages et des inconvénients associés à l'existence de mesures d'incitation en faveur de l'IDE¹. Il fait valoir que le recours à des incitations à l'investissement à l'intention exclusive des entreprises étrangères n'est pas une stratégie recommandable. Son principal argument est que la principale justification théorique de subventions financières en faveur d'apports d'IDE tient aux retombées qui y sont associées, sur le plan de la technologie ou du capital humain par exemple, qui ne découlent pas nécessairement de l'investissement direct étranger. En d'autres termes, il n'est pas certain que l'IDE soit avantageux par rapport à d'autres formes d'investissement. Par ailleurs, la qualité de l'environnement qui entoure l'investissement – qui influe sur l'aptitude du pays à attirer l'IDE et à en bénéficier – est tout aussi importante pour les investisseurs nationaux. De ce fait, plutôt que de proposer des mesures ciblées en faveur de l'IDE, il faut voir les conditions générales

faites aux investisseurs dans le cadre de la politique industrielle globale du pays et les appliquer à tous les investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Dans la même logique, les incitations devraient porter sur les activités qui ont le plus de chances d'avoir des retombées positives, notamment au niveau des interactions entre les entreprises nationales et étrangères, l'éducation, la formation et la R-D.

Un rapport de M. Charles Oman, du **Centre de développement de l'OCDE**, souligne l'impact des incitations à l'IDE sur le développement². L'auteur explique que, si les incitations à l'IDE se sont développées à l'échelle mondiale en même temps que diminuaient les obstacles à l'investissement, la concurrence reposant sur les incitations demeure toutefois pour l'essentiel intra-régionale. Il en ressort que, du point de vue de l'action gouvernementale, il peut être contreproductif et très coûteux d'offrir des incitations à l'investissement si les « fondamentaux » des sites d'investissement potentiels ne répondent pas aux exigences minimales d'investisseurs sérieux. En fait, bien des gouvernements qui ont réussi à attirer des IDE sont aussi ceux qui satisfont le mieux aux exigences de bonne gouvernance. En outre, s'il arrive souvent que les pouvoirs publics justifient les incitations à l'IDE qu'ils offrent par la nécessité dans laquelle ils se trouvent de diriger l'investissement vers les zones les plus pauvres de l'économie d'accueil, il semble que, dans la pratique, les incitations n'aient qu'une efficacité limitée de ce point de vue. Le rapport recommande une vaste refonte des politiques élaborées dans ce domaine, notamment une réforme de la réglementation, des mesures de privatisation et de libéralisation de la politique commerciale (interne et externe), qui constituent l'axe central de la stratégie d'un pays en développement pour attirer l'IDE. L'auteur souligne en outre la nécessité d'améliorer la transparence et les modalités de reddition des comptes pour limiter le risque de voir se développer des pratiques illicites en rapport avec les stratégies destinées à attirer l'investissement.

1.2. Incitations fiscales

Un rapport du **Centre de politique et d'administration fiscales** passe en revue les diverses catégories d'incitations fiscales à l'intention des sociétés et analyse certains des arguments qui sont souvent invoqués pour justifier leur existence³. Le rapport s'intéresse au rôle de la fiscalité des entreprises dans la structure fiscale d'un pays, étudie les circuits par lesquels passent les effets des principales catégories d'incitations fiscales et examine les observations empiriques qui ont été faites sur la sensibilité de l'investissement à la pression fiscale dans le pays d'accueil. Si le rapport s'abstient de toute recommandation d'action, il témoigne cependant d'une certaine prudence sur la question des incitations. Premièrement, il n'est pas évident, loin s'en faut, que les incitations « générales » comme les allègements fiscaux accordés aux

entreprises soient utilisables pour remédier à certaines imperfections du marché. Deuxièmement, le rapport relève que la pauvreté de l'information en général – notamment sur l'impact additionnel des incitations fiscales sur les décisions d'investissement – fait que les autorités décident de stratégies fiscales sans pouvoir s'appuyer sur des arguments définitifs. Troisièmement, il apparaît que le choix de telle ou telle incitation est étroitement tributaire de la situation propre à chaque pays. A titre d'exemple, les conclusions du rapport appellent à la prudence dans le maniement des incitations fiscales, en particulier si les taux d'imposition réglementaires au titre de l'impôt sur les sociétés sont relativement élevés dans l'économie d'accueil et si des clauses de remboursement sont prévues.

1.3. Incitations réglementaires

[CIME] Un document établi par **M. Valpy Fitzgerald** analyse les dernières données d'observation relatives aux incitations à l'IDE dans le domaine réglementaire⁴. Son propos est de déterminer si la concurrence que se livrent les pays d'accueil sur la base de leurs régimes réglementaires a un quelconque effet sur le niveau et la « qualité » des apports d'IDE qu'ils reçoivent et si cette concurrence entraîne une perte de bien-être pour ce pays ou sur le plan international. Il parvient à des conclusions ambiguës quant à l'existence, aux effets et aux conséquences de la concurrence sur le plan réglementaire pour attirer l'IDE. Il importe de noter qu'il existe peu d'observations dans la littérature économique sur le « nivellement par le bas » qui peut s'opérer sur le plan de la réglementation et, plus généralement, il ne semble pas que les données observées aillent véritablement dans le sens d'une corrélation négative entre les normes environnementales ou du travail et les apports d'investissement. A l'inverse, si sur le plan factuel, des signes montrent que les investisseurs peuvent être de plus en plus attirés par des pays d'accueil appliquant des normes sociales ou environnementales rigoureuses (possibilité d'un scénario de « nivellement par le haut »), les études réalisées ne permettent pas de le confirmer non plus.

Un rapport publié par la **Direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales** qui traite des échanges internationaux et des normes fondamentales du travail comprend des sections consacrées à l'impact de l'IDE⁵. Le rapport conclut qu'il n'est pas manifeste que les pays où les normes du travail sont laxistes constituent un refuge pour les sociétés à capitaux étrangers. Cette conclusion est encore corroborée par le fait qu'une part grandissante des apports d'IDE va aux secteurs de services qui offrent généralement à leurs employés des conditions de travail meilleures que la moyenne. Sur la question particulière des zones franches pour les industries d'exportation, le rapport signale que ce sont les législations nationales relatives au travail et aux relations industrielles qui s'appliquent aux sociétés

implantées dans ces zones. Certains exemples attestent toutefois d'exceptions à cette règle, dans des zones où les négociations collectives et toute action revendicatrice sont interdites. Ces zones semblent attirer surtout les investisseurs qui sont tributaires d'une main-d'œuvre bon marché et se déplacent facilement vers de nouveaux lieux d'implantation. Pour toutes ces raisons, un abaissement sélectif des normes de travail n'apparaîtrait pas comme une stratégie judicieuse pour un développement économique à long terme s'appuyant sur l'IDE.

Un document établi pour le **Groupe de travail sur les questions d'environnement mondiales et structurelles (GETMS)** du Comité des politiques d'environnement propose une synthèse globale des études consacrées aux conséquences environnementales de la concurrence pour l'investissement⁶. Le document constate que l'éventualité d'un « nivellement par le bas », de l'existence de « paradis pour pollueurs » et d'un « gel de la réglementation » n'est pas à exclure, notamment dans certains secteurs à forte consommation de ressources, mais conclut que des données d'observation systématiques manquent encore pour étayer cette thèse. Certaines données vont même dans le sens contraire. Souvent, le secteur privé rechigne à investir dans des pays où les normes et la législation sur l'environnement sont particulièrement laxistes dans la mesure où le coût de la mise en conformité est limité alors que le fait de bénéficier de telles normes, en termes d'image, peut revenir extrêmement cher. D'après le document, il est rare que les zones de prédilection de l'IDE telles que les zones franches pour les industries d'exportation offrent des normes environnementales plus laxistes que dans le reste de l'économie hôte. Dans certains cas, il arrive même au contraire qu'elles s'efforcent de fixer des normes plus rigoureuses pour attirer une main-d'œuvre qualifiée.

1.4. Établir des règles applicables aux incitations à l'IDE

Un document préparé pour le **Groupe de travail du Comité des échanges** examine dans quelle mesure les accords commerciaux régionaux et multilatéraux peuvent avoir pour effet d'interdire, de limiter ou de modérer les incitations visant à attirer l'IDE⁷. Il traite des accords suivants : 1) l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, qui interdit les subventions susceptibles de fausser les échanges ; 2) les dispositions de l'Union européenne relatives aux aides d'État, qui interdisent certaines formes d'aides accordés par les États dans la mesure où elles faussent la concurrence ; 3) l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui limite le recours à des incitations réglementaires et restreint la possibilité pour les pouvoirs publics d'imposer des obligations de performance ; et 4) les Principes non contraignants de l'APEC en matière d'investissement, en vertu desquels les membres acceptent de ne pas assouplir les normes réglementaires en matière de santé, de sécurité ou d'environnement dans le but d'attirer

l'investissement. Le document aboutit toutefois à la conclusion selon laquelle, à l'exception du régime de l'UE applicable aux aides d'État, aucun dispositif n'impose directement des règles à l'octroi d'incitations à l'investissement. En outre, rares ont été jusqu'ici les différends internationaux qui ont remis en cause les programmes d'incitations en faveur de l'IDE, ce qui peut être interprété comme le signe que les règles de discipline actuelles ne couvrent pas un spectre particulièrement large (c'est-à-dire qu'il est difficile de les invoquer pour fonder une plainte).

Un document établi pour le **Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation** du Comité du droit et de la politique de la concurrence comprend une section relative aux « subventions qui influent sur les décisions de localisation »⁸. Ce document met en garde contre les tentatives de contrôle des subventions fondées sur l'argument selon lequel un certain degré de concurrence basé sur les subventions peut entraîner des gains d'efficacité. Dans cette logique, l'existence d'incitations à l'investissement assure que la juridiction qui attend le plus d'avantages économiques d'un projet d'investissement donné peut l'emporter sur les autres en surenchérissant sur les incitations offertes par d'autres juridictions. Comme l'explique le document, toutefois, un tel raisonnement suppose que les entreprises sont mobiles et que les incitations ne sont pas discriminatoires en fonction de la nationalité. Dans ce contexte, le document prône le recours aux subventions généralement applicables à l'investissement plutôt qu'à des incitations ciblées sur l'IDE.

2. Travaux ultérieurs sur les incitations à l'investissement

[CIME] Un questionnaire établi conjointement par l'OCDE et le **Secrétariat de l'Association mondiale des organismes de promotion des investissements** a évalué le degré de concurrence que les pays en développement, en ayant recours à des incitations pour attirer l'investissement, se livrent entre eux et livrent aux pays les plus développés⁹. Le document constate que même si de nombreux pays en développement mettent en œuvre, en concurrence avec d'autres pays, des stratégies d'incitation volontaristes ou défensives afin d'attirer l'IDE, il sont rarement en concurrence directe avec des pays développés. La concurrence s'exerce surtout dans des régions géographiques et des pays ayant un niveau de développement économique comparable, ce qui limite l'ampleur de la concurrence directe entre économies matures et en développement. Il semble en outre que les cas de concurrence particulièrement aigüe pour des projets d'investissement donnés se limitent à quelques secteurs économiques – notamment celui de la production d'automobiles. [Ce document sera placé sur le site web de l'OCDE.]

Une récente étude du **Centre de développement de l'OCDE** examine les inconvénients (et les possibles avantages) du point de vue de l'action des pouvoirs publics qui peuvent découler d'une concurrence entre pays ou entre juridictions fondée sur les incitations¹⁰. Elle propose un cadre bidimensionnel où l'analyse des incitations potentiellement inutiles est étendue pour couvrir la dimension non plus seulement nationale, mais internationale. Cette étude établit que la course à la concurrence que se livrent les juridictions est dans bien des cas ce qui détermine la générosité des dispositifs d'incitations à l'investissement. Toutefois, elle signale également qu'il est difficile d'évaluer si – ou dans quel cas – les gains d'efficacité nés d'une surenchère à la concurrence l'emportent sur le coût de telles pratiques pour le système international. Les décideurs peuvent néanmoins souhaiter mettre en place des mécanismes visant à préserver leur juridiction du risque de résultats insuffisants. Ce document propose une série de conclusions suivant deux axes, en examinant l'apport que des politiques de transparence ou de systématisation de la coopération peuvent avoir pour minimiser les risques de retombées négatives.

Un document établi par **InSites Investment Counsellors** (dont certaines parties servaient de canevas au projet de Liste de critères du CIME) envisage toute une série de questions liées aux incitations à l'investissement du point de vue du praticien¹¹. Ce document passe en revue un grand nombre de données factuelles provenant des pays de l'OCDE les plus développés. D'après les auteurs, un nombre grandissant de projets d'investissement placent un seul gros investisseur dans une position quasi monopolistique vis-à-vis d'une ensemble fragmenté de lieux de destination de l'IDE. Ils citent en outre un grand nombre de représentants et d'investisseurs qui considèrent que l'ampleur des incitations à l'investissement est actuellement excessive et font valoir que ces incitations ont atteint un niveau tel qu'elles vont à l'encontre d'une bonne affectation du capital. Le document propose quelques approches dans une optique internationale qui pourraient être appliquées pour infléchir les incitations à l'IDE jugées « dommageables ». Si les auteurs reconnaissent dans ce contexte l'utilité d'une plus grande transparence, ils font valoir que la coopération entre juridictions doit probablement aller plus loin. En particulier, les décideurs doivent chercher à s'entendre sur des « principes de base » régissant la politique relative à l'investissement international. Le document propose une série d'engagements relatifs aux incitations à l'investissement international, notamment : le principe de transparence, le principe de non-discrimination (y compris le traitement national et le principe de la NPF), le démantèlement des « catégories d'incitations à l'IDE les plus dommageables », et une limitation du recours à des « incitations réglementaires dommageables ».

Une récente déclaration d'orientation du **BIAC** a rendu publiques les opinions d'un certain nombre de membres de la communauté des entreprises¹². Cette déclaration montre que la plupart des entreprises préféreraient un monde sans incitations à l'investissement où la concurrence entre lieux de destination des investissements serait fondée sur la qualité des conditions réunies – entre autres parce que les incitations supposent une certaine discrimination entre entreprises. Il y a un risque de favoriser une situation où l'IDE serait dirigé essentiellement vers les pays aux « poches les plus profondes » et met en garde contre une situation où les petits pays seraient pénalisés parce qu'incapables de compenser ou d'absorber les pertes initiales liées aux mesures destinées à favoriser l'IDE. Toutefois, le BIAC note également que les facteurs qui attirent les investisseurs renvoient à une mosaïque complexe de politiques et que le débat devrait être élargi et ne pas se focaliser sur la seule question des incitations. Les recommandations d'action qui suivent sont proposées aux autorités nationales comme un moyen de se préserver d'éventuelles conséquences négatives. Les instruments propres à attirer l'IDE devraient : être facilement accessibles, non discriminatoires, transparents, être fonction des avantages escomptés, avoir un lien de causalité ou être étroitement liés à l'investissement effectif, ne pas fausser les échanges, être orientés vers l'investissement à long terme, être temporaires, et s'ancrer sur un modèle cohérent de fonctionnement des entreprises.

Notes

1. Magnus Blomström (2001), « The Economics of International Investment Incentives », Stockholm School of Economics [www.oecd.org/pdf/M00037000/M00037957.pdf]. Le soutien financier qui a été accordé au Professeur Blomström pour ses travaux par le Department of International Development du Royaume-Uni a été grandement apprécié.
2. Charles Oman (2000), « Quelles politiques pour attirer les investissements directs étrangers ? Une étude de la concurrence entre gouvernements », Centre de développement de l'OCDE, Paris. [www.oecd.org/scripts/publications/bookshop/redirect.asp?pub=412000031P1].
3. OCDE (2001), « Impôt sur les sociétés et investissement direct étranger : L'utilisation d'incitations fiscales ». Étude de politique fiscale de l'OCDE n° 4 [www.oecd.org/scripts/publications/bookshop/redirect.asp?pub=232001071P1].
4. Valpy Fitzgerald (2001), « Regulatory Investment Incentives », Finance and Trade Policy Research Centre, polycopié, Oxford University [sera placé sur le site web de l'OCDE www.oecd.org/daf/investment]. Le soutien financier qui a été accordé pour ses travaux à M. Fitzgerald par le Department of International Development du Royaume-Uni a été grandement apprécié.
5. OCDE (2000), « Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail », Paris [www.oecd.org/scripts/publications/bookshop/redirect.asp?pub=222000041P1].

6. « Environmental Issues in Policy-Based Competition for Investment: A Literature Review », polycopié, [[www.oalis.oecd.org/oalis/2001doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gsp\(2001\)11-final](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2001doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gsp(2001)11-final)].
7. « Réglementation des incitations à l'investissement : l'impact des accords commerciaux », polycopié [ce document n'a pas été mis en diffusion générale].
8. « La politique de la concurrence, les subventions et l'aide de l'État », document présenté à l'occasion de la table ronde sur les meilleures pratiques qui s'est tenue en 2001 [www.oecd.org/pdf/M00023000/M00023892.pdf].
9. « Incentives-Based Competition for FDI in Developing Countries », polycopié [sera placé sur le site de l'OCDE www.oecd.org/daf/investment].
10. Andrew Charlton (2002), « Incentive Bidding for Mobile Investment : Economic Consequences and Potential Responses », Centre de développement de l'OCDE, Technical Paper Series [www.oecd.org/pdf/M00038000/M00038597.pdf].
11. Jon Church (2002), « The Harmful Impacts of Incentives Used to Attract Foreign Direct Investment : The Challenges Facing Policy-Makers », InSites Investment Counsellors International Inc., Ottawa, Canada, polycopié. Le soutien financier apporté aux travaux de M. Church par le Department for International Development du Royaume-Uni a été grandement apprécié.
12. BIAC (2002), « Investment : BIAC Position on Incentives », In Response, 5 novembre [www.biac.org/Textes/BIAC_TEXTES/BIAC_SubmissionsPDF/MNES/FIN_BIAC_Position_on_Incentives.pdf]