

VII. RESTRICTIONS A L'INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER DANS LES PAYS DE L'OCDE

Introduction et résumé

*L'investissement direct
en provenance de
l'étranger a souvent fait
l'objet de restrictions*

Les attitudes et les politiques à l'égard de la libéralisation des flux internationaux de capitaux ont suscité beaucoup de controverses¹. La raison en est que la libre circulation des capitaux fait craindre une perte de souveraineté nationale et d'autres conséquences négatives possibles. L'investissement direct étranger (IDE), plus encore que les autres types de flux de capitaux, a engendré des préoccupations de ce genre dans le passé, car il peut entraîner une prise de participation majoritaire par des sociétés multinationales, souvent de grande taille, sur lesquelles on craint que les autorités nationales n'aient guère de prise. Pour ces raisons, les gouvernements ont parfois imposé des restrictions à l'IDE en provenance de l'étranger. Ces dernières décennies, toutefois, un consensus de plus en plus large sur les avantages des entrées d'investissement direct étranger a conduit à revoir ces restrictions, d'où des accords formels sur ces flux de capitaux (encadré VII.1).

Encadré VII.1 Accords internationaux sur l'investissement

Les accords internationaux officiels sur l'investissement direct étranger sont beaucoup moins nombreux que ceux relatifs au commerce international, malgré l'importance de l'IDE dans l'économie mondiale. Toutefois, les années 90 ont vu une augmentation considérable du nombre des traités bilatéraux de protection de l'investissement et des accords commerciaux régionaux et bilatéraux dans lesquels les disciplines relatives à l'investissement figurent en bonne place. Ces accords comprennent l'ALENA, les récents accords conclus par Singapour avec l'AELE, le Japon et l'Australie et l'Accord d'association entre la Communauté européenne et le Chili. L'Union européenne avait déjà achevé la libéralisation des mouvements de capitaux intra-UE à la fin des années 80.

L'OCDE a été un important acteur dans les débats et accords internationaux sur l'IDE¹. Aujourd'hui, le Code OCDE de libération des mouvements de capitaux constitue le seul cadre multilatéral en vigueur sur les flux internationaux de capitaux, notamment d'IDE. En vertu du Code, les pays s'engagent à mettre en œuvre les mesures convenues de libération des mouvements de capitaux. En outre, conformément à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, les 30 pays Membres de l'OCDE et 7 pays non membres se sont engagés à accorder le traitement national aux entreprises étrangères opérant sur leurs territoires et à encourager leurs entreprises multinationales à se conduire de manière responsable dans divers domaines.

1. Pour une vue d'ensemble des politiques en matière de mobilité internationale des capitaux, voir l'étude OCDE (2002a), qui met l'accent sur l'expérience des pays de l'OCDE.

Les accords conclus dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce renferment plusieurs dispositions relatives à l'investissement. Le Cycle d'Uruguay a abouti à un accord sur les mesures relatives aux investissements liés au commerce (MIC) qui limite notamment les obligations de contenu local. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) couvre tous les modes de prestation de services, y compris la « présence commerciale » qui est étroitement liée à l'IDE. Néanmoins, les engagements dans le cadre de l'AGCS ne s'appliquent qu'aux secteurs dans lesquels les pays ont expressément accepté d'ouvrir leurs marchés à des fournisseurs étrangers. En 1996, l'OMC a également créé le Groupe de travail des liens entre commerce et investissement, lieu d'échanges pour les membres de l'OMC. Lors de la Conférence ministérielle de Doha, en novembre 2001, les membres de l'OMC sont convenus d'ouvrir des négociations sur un cadre multilatéral après la réunion ministérielle 2003 de l'OMC à Cancun (voir OCDE, 2002b).

-
1. Pour plus de détails sur l'expérience de l'OCDE en matière de règles relatives à l'investissement et d'initiatives multilatérales concernant l'IDE, voir le site www.oecd.org/daf/investment et Graham (2000), Robertson (2002) et Sauvé et Wilkie (2000).

Ce chapitre fait apparaître que les restrictions à l'IDE sont...

Ce chapitre passe en revue les restrictions visant les entrées d'IDE dans les pays de l'OCDE. Les obstacles examinés comprennent la limitation de la participation étrangère, les mécanismes de filtrage ou les procédures de notification, et les restrictions de la gestion et de l'exploitation. Les principales conclusions sont les suivantes :

... généralement faibles...

- A l'heure actuelle, les restrictions globales à l'IDE sont généralement faibles dans la zone OCDE, mais importantes dans quelques pays.

... concentrées sur les secteurs de services...

- Les restrictions à l'IDE sont concentrées dans les secteurs de services, et il n'existe pratiquement pas de contraintes explicites dans le secteur manufacturier.

... et qu'elles ont diminué depuis 1980

- Ces deux dernières décennies, les obstacles aux prises de participation étrangères ont nettement diminué dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE.

Les différents types d'obstacles à l'IDE

Parmi les restrictions formelles de l'IDE figurent les plafonds des participations étrangères...

Les restrictions de la participation étrangère sont les obstacles les plus manifestes à l'IDE en provenance de l'étranger. Elles consistent généralement à limiter, par exemple à moins de 50 pour cent, la part du capital-actions des sociétés que peuvent détenir des non-résidents dans un secteur cible, voire à interdire toute participation étrangère dans ce secteur. Parmi les secteurs où une participation nationale majoritaire est obligatoire, on peut citer les compagnies aériennes dans l'Union européenne et dans les pays d'Amérique du Nord, les télécommunications au Japon et le cabotage et la navigation intérieure aux États-Unis. En outre, le principe d'un contrôle local exclusif est souvent appliqué aux secteurs des ressources naturelles afin de permettre aux citoyens de bénéficier des rentes associées. Ainsi, les participations étrangères sont interdites dans les secteurs de la pêche et de l'énergie en Islande, et dans le secteur pétrolier au Mexique.

Bien qu'ils ne visent pas expressément à exclure les actionnaires étrangers, les monopoles réglementaires de l'état aboutissent de fait à interdire l'investissement étranger.

... les procédures de sélection et d'agrément...

Des procédures obligatoires de filtrage et d'agrément peuvent être également utilisées pour limiter l'IDE, encore que leur action restrictive dépende d'une application effective. Les clauses stipulant que les projets des investisseurs étrangers doivent faire apparaître des avantages économiques risquent d'alourdir le coût d'entrée et de décourager l'entrée de capitaux étrangers. Ces dispositions s'appliquent par exemple à quelques secteurs au Japon et pour l'acquisition de plus de 49 pour cent de toute entreprise existante au Mexique. L'agrément préalable de l'IDE, requis pour tous les projets d'IDE dans quelques pays de l'OCDE, est également susceptible de freiner des entrées de capitaux étrangers s'il est perçu comme le signe d'une attitude ambivalente à l'égard du principe de libre circulation de l'IDE, même s'il n'est pas appliqué de façon rigoureuse. En revanche, une simple déclaration *a priori* ou *a posteriori* (telle qu'elle est exigée par exemple au Japon) ne devrait guère avoir d'incidence sur les entrées de capitaux.

... et les restrictions visant le personnel étranger et la liberté d'exploitation

Parmi d'autres restrictions formelles qui peuvent décourager les entrées d'IDE figurent les limitations de la capacité des ressortissants étrangers d'exercer des tâches d'encadrement ou d'autres fonctions dans les filiales de sociétés étrangères, ainsi que d'autres dispositifs de contrôle opérationnel visant ces entreprises. Les dispositions spécifiant que les nationaux ou les résidents doivent être majoritaires au conseil d'administration (c'est le cas pour les compagnies d'assurances dans les États membres de l'Union européenne, pour les services financiers au Canada et pour les entreprises de transport au Japon) risquent de compromettre le contrôle des propriétaires étrangers sur leurs avoirs et de les rendre donc plus hésitants à investir dans ces conditions. De même, si des réglementations limitent l'emploi de ressortissants étrangers (comme en Turquie, par exemple), les investisseurs peuvent estimer qu'il leur est impossible d'utiliser l'expertise nécessaire pour rendre leur investissement productif. En outre, les prescriptions d'exploitation, notamment les restrictions à l'égard des non-membres concernant le cabotage dans la plupart des pays de l'Union européenne, risquent de limiter les bénéfices des sociétés sous contrôle étranger et, par conséquent, le montant des fonds que les investisseurs étrangers sont disposés à engager.

Les obstacles informels peuvent aussi jouer un rôle important

Indépendamment des obstacles formels évoqués ci-dessus, les flux d'IDE peuvent être entravés par des mesures informelles opaques d'ordre public ou privé. En effet, selon maints témoignages, ces mécanismes sont utilisés systématiquement pour limiter la participation étrangère dans les entreprises nationales. Ainsi, le représentant des États-Unis pour les négociations commerciales a souvent déclaré que le système de contrôle des sociétés au Japon a entravé les investissements des entreprises américaines et que les pratiques réglementaires visant les télécommunications dans l'Union européenne constituent de fait des mesures de restriction de l'IDE. De même, le ministère japonais du Commerce extérieur et de l'Économie affirme que l'IDE dans les services

financiers aux États-Unis se trouve freiné par les multiples et complexes réglementations à l'échelon des États et que, dans l'Union européenne, les obstacles à l'interconnexion entravent l'entrée des opérateurs étrangers dans les télécommunications. Pour sa part, l'Union européenne cite la persistance des directives administratives à l'égard des entreprises au Japon comme une pratique qui entrave les prises de participation étrangères dans des entreprises japonaises.

Degré d'ouverture des pays de l'OCDE à l'égard de l'IDE en provenance de l'étranger vers 1998-2000

Au total, les restrictions à l'IDE sont aujourd'hui faibles dans la plupart des pays de l'OCDE...

Bien qu'il existe de nombreuses barrières à diverses activités, un indicateur global des restrictions à l'IDE (encadré VII.2) montre que les pays de l'OCDE sont généralement ouverts aux entrées d'investissements directs étrangers (graphique VII.1)². On observe toutefois des différences notables d'un pays à l'autre³. Les pays les plus ouverts se trouvent dans l'Union européenne. Depuis 1992, les flux d'IDE intra-Union européenne sont presque entièrement exempts de restrictions. En outre, un certain nombre d'États de l'Union européenne appliquent des restrictions formelles minimales aux entrées en provenance de pays tiers. Néanmoins, quelques différences importantes apparaissent concernant les restrictions imposées par les États de l'Union européenne à des investisseurs de pays tiers, de sorte que même l'Union européenne n'est pas un bloc totalement unifié en termes de politiques vis-à-vis de l'investissement direct de l'étranger. Les pays où le niveau des restrictions globales est le plus élevé sont l'Islande, le Canada, la Turquie, le Mexique, l'Australie, l'Autriche, la Corée et le Japon. Les États-Unis se situent un peu au-dessous de la moyenne OCDE.

-
2. Depuis 2000, d'importants changements sont intervenus dans certains pays, mais ils ne sont pas pris en compte dans les résultats présentés ici.
 3. Avec un indicateur de restrictivité global qui exclut les mécanismes de sélection, les pays les moins ouverts et les plus ouverts demeurent généralement les mêmes que dans le graphique VII.1, les principales exceptions étant la Nouvelle-Zélande (qui passe d'une position d'ouverture inférieure à la moyenne à une position supérieure à la moyenne) et l'Espagne (qui passe d'une position moyenne à une position supérieure à la moyenne). L'Australie se déplace également vers une position plus ouverte, même si elle reste au-dessous de la moyenne OCDE.

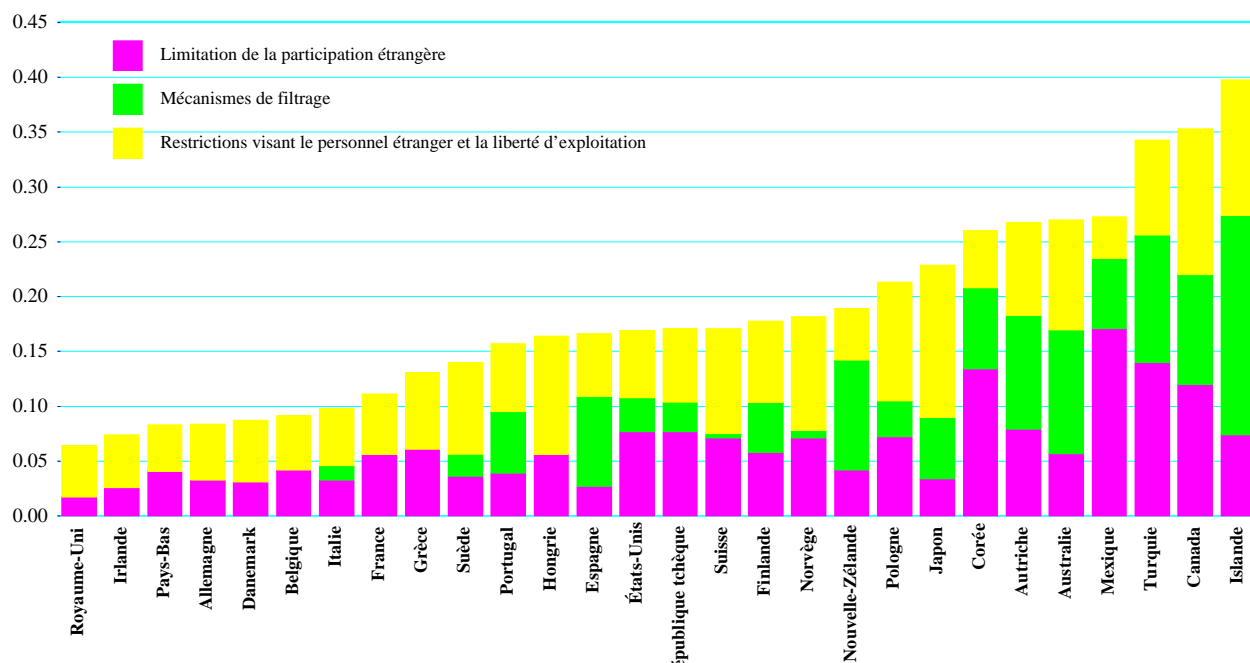
Encadré VII.2. Indicateurs des restrictions à l'IDE

Certains indicateurs des entraves totales à l'IDE sont fondés sur un comptage du nombre des restrictions¹. Tandis que cette mesure présente l'avantage de la simplicité, il n'en reste pas moins que certaines restrictions sont plus importantes que d'autres. Ainsi, une interdiction des participations étrangères est beaucoup plus restrictive qu'une obligation de sélection ou de déclaration. En conséquence, les indicateurs OCDE de la restrictivité en matière d'IDE attribuent un coefficient de pondération aux différentes restrictions en fonction de leur importance perçue, encore que cette procédure implique quelques jugements arbitraires. Ces estimations se fondent sur une variante de la méthodologie appliquée par l'Australian Productivity Commission dans une étude similaire pour les pays de l'APEC (Hardin et Holmes, 1997). Les indicateurs OCDE couvrent les restrictions appliquées dans neuf secteurs (subdivisés en 11 sous-secteurs), dont sept sont des activités de services, où l'on rencontre généralement la plupart des restrictions à l'IDE. Ces données sont ensuite agrégées en un seul indicateur pour l'économie dans son ensemble. Pour des précisions sur la méthodologie et les sources des données, voir Golub (2003).

Néanmoins, ces indicateurs présentent quelques carences. Ils couvrent principalement les barrières statutaires, et font abstraction de la plupart des autres obstacles directs ou indirects affectant l'IDE, notamment ceux liés aux mécanismes de gouvernement d'entreprise et/ou les obstacles institutionnels ou comportementaux occultes qui instaurent une discrimination envers les entreprises étrangères². Certains pays sont peut-être plus disposés que d'autres à signaler d'eux-mêmes les restrictions qu'ils appliquent. Par conséquent, il se pourrait que les pays les plus transparents se voient attribuer des notes plus élevées, non pas parce qu'ils sont en fait plus restrictifs, mais parce qu'ils fournissent des déclarations plus complètes. Le degré d'application des restrictions statutaires, en particulier celles concernant les mécanismes de sélection obligatoires, peut également varier. Enfin, une part de subjectivité intervient souvent dans la standardisation et la mise en contexte des restrictions spécifiques de pays pris individuellement.

-
1. Voir par exemple Hoekman (1995) et Sauvé (2003).
 2. Les barrières non statutaires à l'IDE sont très difficiles à détecter et à quantifier. Toutefois, on en a intégré quelques-unes dans les indicateurs, notamment la barrière absolue représentée par un contrôle intégral de l'État sur les entreprises marchandes, et les barrières institutionnelles ou comportementales occultes décrites dans les rapports officiels.

Graphique VII.1. Restrictions à l'IDE dans les pays de l'OCDE, 1998/2000: répartition selon diverses restrictions¹



1. L'échelle de l'indicateur varie de 0 (le moins restrictif) à 1 (le plus restrictif).
Source: OCDE.

... et consistent essentiellement en un plafonnement des participations étrangères...

Aux alentours de 2000, les restrictions visant les fonds propres étaient particulièrement sévères au Mexique, en Turquie et en Corée, mais elles restaient aussi relativement strictes au Canada et aux États-Unis. Les restrictions de la gestion et de l'exploitation étaient notablement prononcées au Japon, en Islande et au Canada. Dans quelques pays (Islande, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada et Espagne) les prescriptions statutaires de sélection étaient relativement répandues⁴.

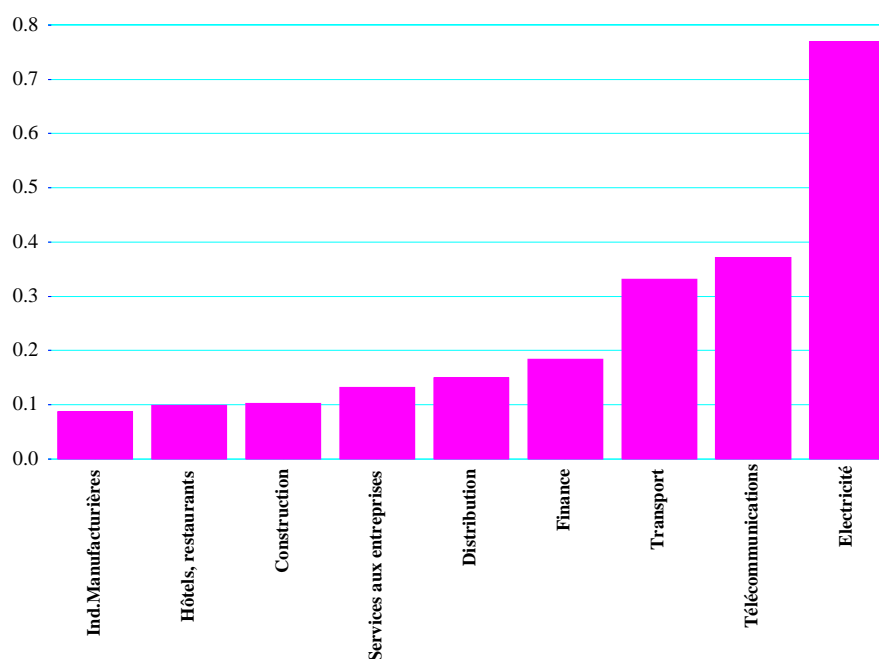
... dans les secteurs non manufacturiers

Le niveau général des obstacles masque de fortes différences d'un secteur à l'autre⁵. D'après le graphique VII.2, en moyenne la grande majorité des restrictions sont observées dans les branches non manufacturières⁶. Les entrées d'IDE dans le secteur manufacturier

4. Les indicateurs ne permettent pas de tenir compte des différences dans le niveau d'application des restrictions, différences qui pourraient être particulièrement importantes pour les procédures de filtrage obligatoires. Ainsi, certains pays effectuent simplement quelques vérifications de base, concernant par exemple le casier judiciaire de l'investisseur.
5. Voir Golub (2003) pour plus de détails sur les restrictions à l'IDE au niveau de la branche dans les pays de l'OCDE.
6. Un simple comptage des restrictions affectant différentes activités montre que 67 pour cent de toutes les restrictions visent le secteur des services (Sauvé et Steinfatt, 2003).

bénéficient d'une liberté quasi totale, si l'on excepte des restrictions macroéconomiques telles que les obligations de déclaration ou de sélection. Au sein du secteur non manufacturier, l'électricité, le transport et les télécommunications sont les activités les plus affectées par des restrictions, suivies par les services financiers, tandis que les autres activités de services sont en moyenne relativement exemptes de restrictions. Ici encore, les profils moyens masquent des différences d'un pays à l'autre concernant l'ampleur des restrictions dans les industries non manufacturières. En 1998-2000, les obstacles étaient relativement faibles dans toutes ces industries dans l'Union européenne, tandis qu'ils atteignaient ou dépassaient la moyenne OCDE dans beaucoup d'entre elles au Canada, en Corée, au Mexique, en Turquie et, dans une moindre mesure, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Les obstacles se concentraient dans le secteur des transports aux États-Unis et dans les télécommunications au Japon.

Graphique VII.2. Configuration transsectorielle des restrictions à l'IDE, 1998/2000¹



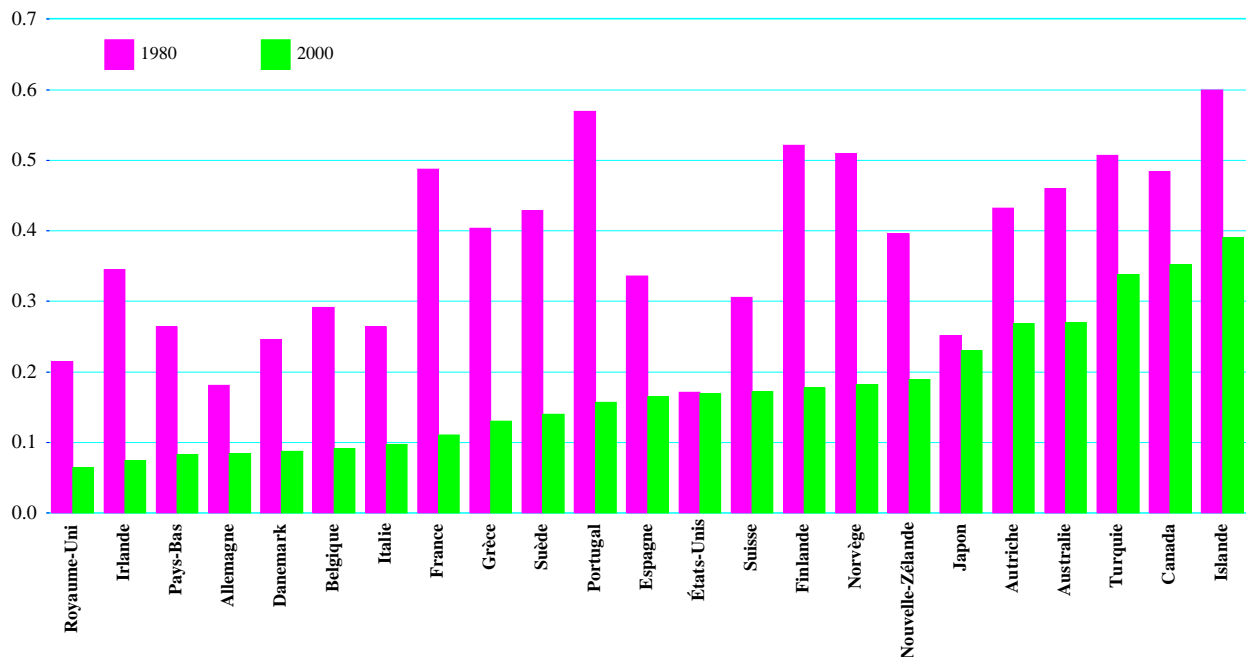
1. L'échelle de l'indicateur varie de 0 (le moins restrictif) à 1 (le plus restrictif).
Source: OCDE.

La libéralisation de l'IDE depuis 1980⁷

Les restrictions à l'IDE ont fortement diminué depuis 1980

Il ressort du graphique VII.3 que ces deux dernières décennies ont vu une libéralisation considérable des flux d'IDE dans tous les pays de l'OCDE à l'exception des États-Unis et du Japon, qui en 1980 présentaient l'un et l'autre des restrictions statutaires relativement réduites. Des changements particulièrement spectaculaires se sont produits dans plusieurs États de l'Union européenne, notamment au Portugal, en France et en Finlande. Dans une large mesure, le recul généralisé des barrières reflète la libéralisation intégrale des flux de capitaux au sein de l'Union européenne (achevée au début des années 90) et les nombreuses privatisations concomitantes dans l'Union européenne et ailleurs, qui ont ouvert au capital étranger des entreprises et monopoles publics jusque-là protégés. Le recul des obstacles à l'IDE dans toute la zone OCDE a été particulièrement sensible dans les secteurs des télécommunications et des transports aériens, qui étaient presque entièrement fermés au début des années 80 (graphique VII.4).

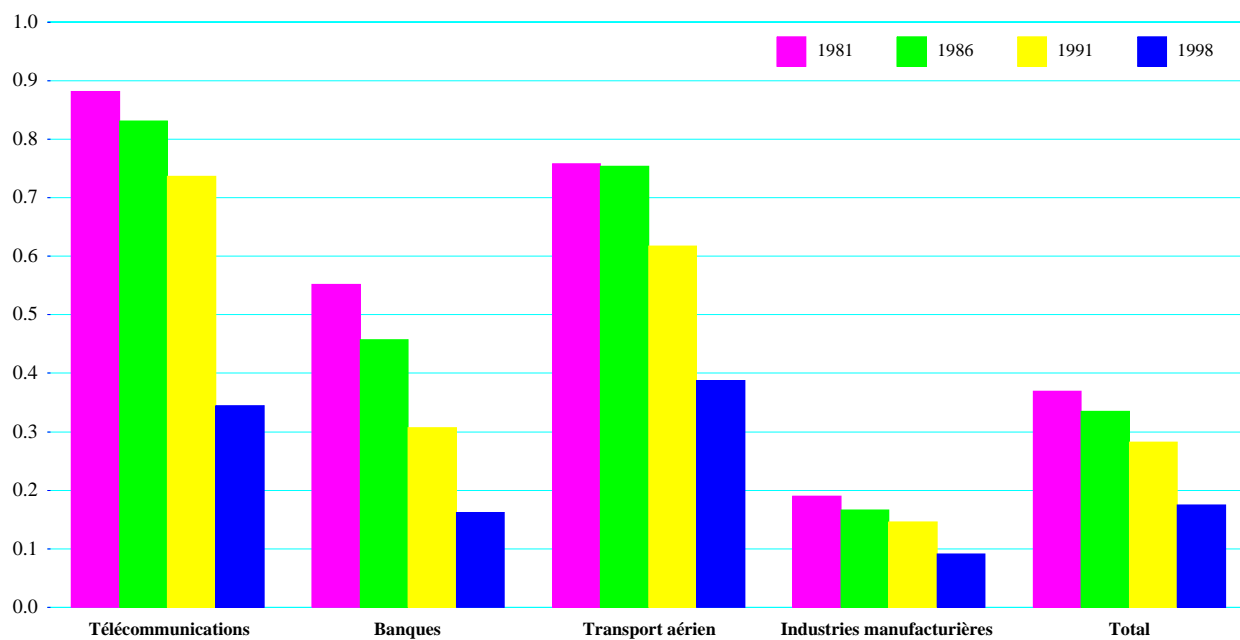
Graphique VII.3. Restrictions à l'IDE dans les pays de l'OCDE, 1980-2000¹



1. L'échelle de l'indicateur varie de 0 (le moins restrictif) à 1 (le plus restrictif).
Source : OCDE.

7. En raison des carences des données, les résultats présentés ici concernent un ensemble plus restreint de pays de l'OCDE.

Graphique VII.4. Évolution des restrictions à l'IDE dans certains secteurs, 1981-1998¹
Moyenne OCDE²



1. L'échelle de l'indicateur varie de 0 (le moins restrictif) à 1 (le plus restrictif).

2. Moyenne de 23 pays de l'OCDE.

Source : OCDE.

BIBLIOGRAPHIE

- GOLUB, S. (2003), « Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).
- GRAHAM, E.M. (2000), *Fighting the Wrong Enemy*, Institute for International Economics, Washington.
- HARDIN, A. et L. HOLMES (1997), *Service Trade and Foreign Direct Investment*, Australian Productivity Commission.
- HOEKMAN, B. (1995), « Assessing the general agreement on trade in services », in W. Martin et L.A. Winters (dir. pub.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, World Bank Discussion Paper No. 307.
- OCDE (2002a), *L'investissement direct étranger au service du développement : Optimiser les avantages, minimiser les coûts*, Paris.
- OCDE (2002b), *Foreign Direct Investment and Development: Where Do We Stand?*, Paris.
- ROBERTSON, D. (2002), « Multilateral Investment Rules, » in Bora, B. (dir. pub.) *Foreign Direct Investment: Research Issues*, Routledge, Londres.
- SAUVE, P. et C. WILKIE (2000), « Investment liberalisation in GATS », in Sauve, P et R.M. Stern (dir. pub.), *GATS 2000: New Direction in Services Trade Liberalisation*, Brookings: Washington.
- SAUVE, P. (2003), « Collective Action Issues in Investment Rule-Making », Background Paper for Global Economic Prospects 2003: Investing to Unlock Global Opportunities, Banque mondiale, Washington DC.