

LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ETRANGERS DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT : QUELS IMPACTS ?

INTRODUCTION

Claire MAINGUY*

A l'heure de la mondialisation, l'attention des acteurs du développement se porte avec de plus en plus d'acuité sur les investissements directs étrangers (IDE). Leur poids dans l'économie mondiale s'est accru¹. Les pays en développement paraissent avoir globalement bénéficié de cette ressource bien qu'une lecture plus attentive des chiffres puisse nuancer cette impression. Les pays qui ont su et pu en tirer des bénéfices sont érigés en exemple. Dans un contexte marqué par la "fatigue de l'aide", les IDE seraient un moyen de compenser l'insuffisance des ressources pour le développement. Suivant un mouvement de balancier, les positions critiques à l'égard des firmes multinationales, dominantes lors des années 60 et 70, ont ainsi peu à peu laissé la place à des analyses qui reposent sur l'idée sous-jacente que les investissements étrangers favorisent le développement. Quoiqu'il en soit, la libéralisation des économies et l'accroissement des activités transfrontalières ont changé les règles du jeu et paraissent irréversibles².

La littérature sur le sujet comporte toute la gamme des positions. Cependant, celles qui s'opposaient aux deux extrêmes du balancier paraissent progressivement laisser la place à des travaux plus nombreux et plus précis qui cherchent à identifier les conditions spécifiques dans lesquelles les IDE sont propices ou non au développement.

* Maître de conférences en économie à l'Université Robert Schuman de Strasbourg ; membre du TIPEE/GRICE et DET/FORUM, Université Paris X Nanterre, et du GEMDEV.

¹ Au niveau mondial, la part des flux d'IDE entrants dans le PIB est passée de 6,7 % en 1980 à 22,3 % en 2002 ; CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, 2003.

² Voir à ce sujet l'introduction de Lall et Narula, numéro spécial de la Revue *European Journal of Development Research*, paru en septembre 2004 (16.3), consacré au rôle des IDE dans le développement.

Une partie des articles présentés dans ce numéro de la Revue *Région et Développement* provient d'un colloque sur les acteurs du développement (Blaise, Catin et Van Huffel, Fekih-Soussi et Bellon, Mainguy), organisé à Paris en 2003, à l'initiative du GEMDEV (Groupement pour l'Étude de la Mondialisation et du DÉveloppement) et de l'ATM (Association Tiers Monde, fondée par François Perroux). Les articles de Dupuch, Mold et Chen apportent d'utiles compléments à ce numéro spécial sur les IDE. Les approches et méthodes adoptées sont diverses, allant de la revue analytique de la littérature à l'étude économétrique des déterminants ou des impacts, en passant par le recours à un des champs de référence privilégiés de la revue à savoir l'économie géographique.

Considérant comme acquis les bienfaits des investissements étrangers, la majorité des travaux concernant les pays en développement portent sur les déterminants des IDE et l'attractivité des territoires. Le point commun à tous les textes de ce numéro spécial, qui s'avèrent très complémentaires les uns des autres, est de nuancer, de différentes façons, les impacts des IDE sur le développement des pays hôtes.

Les deux premiers articles mettent l'accent sur les déterminants des IDE.

Le travail de *Séverine Blaise* porte sur le lien entre l'aide du Japon, premier donateur à la Chine, et la répartition spatiale des IDE japonais en Chine. Tout en mentionnant le fait que l'aide n'est pas le principal déterminant des flux d'IDE, Blaise met en exergue la complémentarité entre ces deux variables et l'effet bénéfique de cette relation sur le pays bénéficiaire. Elle souligne les efforts du Japon pour adapter ses procédures d'allocation de l'aide au rythme de la planification chinoise. A partir d'une analyse sectorielle, elle montre que l'essentiel de l'aide japonaise (qui est octroyée sous forme de prêts) était d'abord destiné au secteur des infrastructures et notamment des transports puis de l'énergie. Entre 1990 et 2000, l'aide japonaise s'est diversifiée tant sectoriellement que géographiquement. Malgré une certaine adaptation aux besoins de la Chine, les besoins du donateur semblent privilégiés lors de la sélection des projets. Ce sont, dans tous les cas les projets bénéfiques aux deux partenaires qui furent privilégiés. L'accent a été mis sur les provinces centrales et côtières, d'une part pour favoriser les activités du secteur privé en fournissant les infrastructures nécessaires et, d'autre part, pour faciliter l'approvisionnement des provinces côtières en ressources (charbon) provenant des provinces centrales. La composante "dons" de l'aide japonaise (de l'ordre de 5 % de l'aide publique au développement) a été consacrée pour l'essentiel à des projets humanitaires et culturels.

Une analyse économétrique, portant sur la période 1980-1999 et utilisant un modèle de logit conditionnel permet de tester l'effet d'un certain nombre de variables sur les choix de localisation des investissements japonais en Chine : effets d'agglomération, niveau d'activité, coûts de production, infrastructures et capital humain. On peut souligner le rôle significatif des effets d'agglomération

et du niveau de l'activité économique de la province d'accueil des investissements japonais. Les résultats obtenus montrent également que les montants cumulés d'aide japonaise contribuent à expliquer la localisation des IDE japonais dans les différentes provinces. L'aide préalablement octroyée a donc un effet d'entraînement sur la décision de localisation des investissements japonais. Elle est donc partie intégrante de la logique d'ouverture et de localisation des IDE qui prévaut en Chine au cours de cette période, comme on le verra avec les articles de Catin et Van Huffel puis de Chen.

Sébastien Dupuch s'intéresse aux déterminants des IDE dans les pays de l'Est mais en mettant lui aussi l'accent sur un de leurs impacts essentiel, à savoir la diversification des activités. Les IDE ont joué un rôle crucial dans la période de transition tant en termes d'apport de ressources financières que de transferts de technologies, de compétences ou d'intégration à des réseaux productifs internationaux.

Une analyse descriptive montre les principales destinations des IDE (Pologne, République tchèque et Hongrie) et les grands secteurs privilégiés. Le seul pays où les industries manufacturières sont prépondérantes est la Bulgarie. En Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie, les services constituent environ la moitié des flux d'IDE (commerce et activités financières). Enfin, dans les pays baltes, les services représentent les deux tiers des stocks d'IDE (commerce, activités financières, transports et télécommunications). Les IDE situés dans des secteurs à moyenne et haute technologie pourraient permettre une évolution favorable des avantages comparatifs. L'auteur relativise cependant les retombées positives des IDE sur les économies d'accueil en montrant leur forte concentration sur les grands pays et, au sein de chaque pays, dans les principaux centres urbains ou à proximité des frontières avec les pays de l'Ouest.

A partir d'un modèle de gravité, une étude économétrique s'intéresse ensuite aux déterminants des décisions d'investissement des firmes étrangères dans les pays de l'Est : taille des marchés et proximité géographique. A ces variables, l'auteur ajoute des indicateurs de la méthode de privatisation et des écarts de coûts du travail ainsi que de l'intensité technologique. L'analyse porte sur les flux en provenance de l'Union européenne, qui concernent environ les 2/3 des flux d'IDE vers les pays d'Europe de l'Est et sur trois périodes : 1993-1995, 1996-1998, 1999-2001. Le système d'équations est estimé par la méthode SURE (*Seemingly Unrelated regressions*). Les résultats confirment le rôle de la proximité dans la décision d'investissement ainsi que de la taille des marchés. Les firmes étrangères ont privilégié les pays qui ont opté pour la méthode de vente directe des anciennes entreprises d'Etat et ceux qui bénéficiaient d'avantages de coûts, mais uniquement au cours des deux premières périodes. L'écart d'intensité technologique (entre pays d'origine et pays d'accueil) s'avère être un critère plus pertinent que les coûts salariaux. Mais ce lien traduirait surtout le fait que les pays d'origine des IDE plus avancés technologiquement investiraient plus que les autres.

Les articles suivants sont essentiellement consacrés aux impacts des IDE sur les pays en développement.

L'article de *Claire Mainguy* propose un panorama actuel des travaux consacrés à ce sujet, avec un classement fonction de la nature des impacts. Ce texte présente des problématiques qui sont développées et approfondies dans les articles dont la présentation suit.

Une partie est consacrée à l'impact des IDE sur la croissance et les inégalités. Ces effets sont étroitement liés à d'autres variables telles que l'éducation, les infrastructures, le lien avec les investissements nationaux. Récemment, quelques auteurs se sont intéressés aux possibles effets des IDE sur la réduction de la pauvreté, sujet que Mold développe dans son article. Il faut surtout souligner la difficulté, voire l'impossibilité de conclure de manière systématique quant au sens de la causalité dans la relation IDE-croissance, tant les situations sont variées.

Les effets d'apprentissage et les transferts de technologie figurent parmi les effets positifs reconnus des IDE. Ils sont déterminants pour que les partenaires donneurs d'ordre et preneurs d'ordre tirent parti des contrats de sous-traitance (cf. l'article de Fekhi-Soussi et Bellon). Les IDE peuvent aussi offrir une ouverture sur les marchés internationaux (diversification des approvisionnements et des débouchés) et avoir un effet stimulant (effets de concurrence et d'imitation) sur les entreprises locales. Mais les effets d'éviction sont également probables. Les auteurs qui s'intéressent aux pays les plus pauvres considèrent qu'un certain seuil de développement doit être atteint pour que les investissements étrangers aient de véritables retombées sur les économies des pays d'accueil. Les IDE joueront également un rôle dans l'évolution de la répartition spatiale des activités, rôle qui pourra s'avérer différent selon le niveau de développement atteint par le pays d'accueil au moment de l'ouverture, comme le démontrent Catin et Van Huffel. En fonction de leur destination sectorielle, ils influenceront sur la qualité de la spécialisation à l'exportation et les avantages comparatifs des pays d'accueil.

D'une manière générale, les tests effectués par les différents auteurs produisent des résultats qui peuvent s'avérer contradictoires selon les périodes étudiées, les variables testées et les pays concernés. Plusieurs auteurs suggèrent des effets négatifs ou, à tout le moins, peu convaincants dans le cas des pays les plus pauvres. On peut également s'interroger sur la capacité de ces pays à s'intégrer par l'intermédiaire des IDE dans un contexte international actuellement fort différent de celui qu'ont connu les pays d'Asie émergents. Des études de cas, peu nombreuses actuellement, seraient indispensables pour mieux appréhender des phénomènes souvent trop complexes pour être complètement expliqués par des analyses macro-économiques, qui s'appliquent à des pays aux structures souvent peu comparables.

L'article d'*Andrew Mold* développe la question des effets des IDE sur les pays les plus pauvres en s'interrogeant plus précisément sur leur contribution à la réduction de la pauvreté, nouvel objectif affiché par les institutions de Bretton Woods et auquel se réfère désormais une majorité de bailleurs de fonds. L'auteur met en doute le caractère positif de ce lien en ce qui concerne les pays les moins avancés (PMA). Bien que les flux en valeur absolue aient progressé, la part des PMA est passée de 2,5% à 0,5 % du total des flux d'IDE depuis les années 70. En 2000, quatre pays exportateurs de pétrole attiraient 47 % des IDE à destination des PMA. Du point de vue national, l'apport des investissements étrangers pourrait se situer au niveau de la diversification des économies des PMA et des créations d'emplois, deux points souvent critiqués dans les pays en développement. L'auteur considère que les efforts des gouvernements des pays en développement pour attirer les firmes multinationales, notamment dans le cadre des zones économiques spéciales, sont disproportionnés relativement à la faible part des emplois actuellement offerts par ces firmes (4 millions dans les zones franches des pays en développement contre 1 200 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté de 1 \$ par jour).

Mold part des critiques développées par Stiglitz pour réévaluer les arguments concernant les effets des IDE sur la réduction de la pauvreté. Il remarque qu'à l'instar de Stiglitz, sans nier le rôle des firmes étrangères, de plus en plus d'auteurs relativisent les bienfaits à attendre des IDE et reconnaissent que nombre d'entre-elles ont abusé de leur position dominante dans les pays pauvres.

Les travaux empiriques montrent la faiblesse du lien entre les stocks d'IDE et le niveau de pauvreté. Ce lien passe par la croissance. Bien que certains auteurs mettent l'accent sur les retombées de la croissance, d'autres montrent qu'en cas d'inégalités on peut parvenir à une situation paradoxale où la croissance irait de pair avec un accroissement de la pauvreté. Le manque de robustesse du lien entre IDE et croissance peut provenir du manque d'homogénéité des IDE (nouveaux investissements ou fusions-acquisitions), des effets de la concurrence avec les entreprises locales, etc. La relation entre les IDE et les inégalités paraît encore moins bien établie tant les effets peuvent être complexes et contradictoires. Ils dépendront notamment de l'usage que les gouvernements feront des revenus qui restent dans le pays, de l'effet des salaires distribués par entreprises étrangères sur le marché du travail mais aussi des conséquences des privatisations d'entreprises produisant des services de base (eau, électricité, services postaux, énergie, etc.) et qui opèrent sur des marchés monopolistiques ou quasi monopolistiques.

Les deux textes suivants abordent également la question des inégalités mais sous l'angle de la répartition des activités induites par l'ouverture économique et plus particulièrement l'arrivée des IDE.

Maurice Catin et Christophe Van Huffel partent du constat que les travaux portant sur les effets de l'ouverture économique sur la répartition des activités fournissent des résultats contradictoires, à savoir accentuer ou réduire les

disparités régionales en favorisant des forces centrifuges ou centripètes. La prise en compte de la situation géographique explique en partie la diversité des résultats : en effet, suivant la proximité géographique du centre et de la périphérie avec les marchés internationaux, l'ouverture se traduira par des effets de concentration ou de dispersion. Les analyses développées dans le cadre de la nouvelle économie géographique mettent l'accent sur les coûts des transports et la taille des marchés, les effets d'entraînement et de concurrence, les prix et la mobilité des facteurs pour comprendre l'impact de l'ouverture sur l'évolution de la répartition des activités.

Les auteurs cherchent à mieux expliquer ces résultats apparemment paradoxaux en distinguant une "ouverture endogène" d'une "ouverture exogène". L'ouverture "endogène" représente un processus de long terme, lié aux différentes étapes de développement d'un pays et à l'évolution de ses spécialisations productives et à l'exportation. La concentration urbaine suivrait alors une courbe en U inversé au fur et à mesure de la croissance économique. Au-delà du seuil de 5 000 \$ par habitant, la concentration urbaine tendrait à se réduire. L'ouverture "exogène" est caractérisée par les politiques de libéralisation mises en œuvre dans de nombreux pays en développement au cours des dernières années. Pour Catin et Van Huffel, la période dans laquelle intervient ce "choc exogène", notamment caractérisé par un accroissement des IDE, détermine l'impact qu'il aura sur la répartition spatiale des activités. Après l'étape 1, qualifiée de pré-industrielle, l'étape 2 voit le décollage qui conduit à une concentration des activités. L'effet de l'ouverture dépendra alors des conditions géographiques. Si les régions périphériques sont situées à proximité des marchés internationaux, l'ouverture induira une dispersion des activités. Si le "choc" intervient au cours de l'étape 3 (ralentissement puis réduction de la concentration), ses effets seront différents selon les secteurs d'activité.

Les firmes étrangères auront tendance à se localiser dans la région centrale pour bénéficier des économies d'agglomération. Leur impact sur la concentration spatiale des activités dépendra d'un certain nombre de paramètres : la consommation qu'elles font de biens provenant de l'industrie banalisée, les effets de concurrence vis-à-vis des entreprises locales du secteur technologique, leur contribution aux externalités de connaissance, le niveau des infrastructures de transports et le volume d'IDE existant. L'important serait de pouvoir déterminer si les effets d'entraînement seront prépondérants sur les effets d'éviction générés par les firmes multinationales. L'exemple de la Chine vient notamment illustrer le cas où les IDE renforcent un processus de concentration (dans les régions côtières), alors que dans le cas du Mexique, les implantations de firmes étrangères favorisent une diffusion des activités vers les régions frontalières des États-Unis.

Se référant au même paradigme, *Qixu Chen* se penche sur le cas de la Chine. Il évalue l'impact de l'ouverture progressive de ce pays sur la répartition des investissements étrangers entre les différentes provinces puis en leur sein,

autrement dit entre les différents "départements". L'économie géographique fournit le cadre théorique de cette analyse. L'ouverture de la Chine aux investissements directs étrangers s'est déroulée en trois phases. En 1979, des zones économiques spéciales ont d'abord été ouvertes dans deux provinces côtières du Sud. En 1985, l'ouverture a progressivement concerné l'ensemble des provinces côtières puis les provinces intérieures. C'est au cours de cette période que commence à se mettre en place un schéma de type centre-périphérie. A partir de 1992, l'ouverture s'amplifie, notamment pour les provinces intérieures. Dans cette troisième phase la localisation des IDE va être déterminée par la baisse des coûts d'implantation dans les régions intérieures, l'accroissement des économies d'agglomération au centre, de même qu'un développement des forces de dispersion (congestion...). Les IDE sont restés à de faibles niveaux jusqu'en 1984 et c'est surtout dans les années 90 qu'ils ont pris leur essor avec une accélération en 1992-1993.

Chen choisit d'utiliser deux indices de concentration, la primatie relative et l'indice de Theil, pour analyser l'évolution de la concentration des IDE à la fois au niveau provincial puis au niveau départemental. Le second a pour avantage de supprimer l'effet de taille en comparant la répartition spatiale des IDE à celle du PIB. Il permet également de déterminer si l'inégalité est d'origine inter et intra-groupe (entre l'ensemble constitué par les régions côtières et celui constitué par les régions intérieures puis parmi les régions côtières et parmi les régions intérieures).

Les résultats montrent globalement que l'ouverture s'est traduite par une amélioration de la répartition spatiale des IDE (quel que soit l'indice utilisé), qui s'est focalisée sur la période allant jusqu'à 1994. On peut noter plus précisément que la dispersion des IDE vers les régions intérieures s'est essentiellement déroulée en 1992-1993 c'est-à-dire au moment de la véritable ouverture des régions intérieures. En dehors de cette période, la concentration reste inchangée ou s'est renforcée dans les régions côtières. Jusqu'en 1992, la répartition des IDE est plus inégale entre les régions de chaque groupe qu'entre les deux types de régions. Pour l'auteur la dispersion observée est d'abord due aux mesures prises par le gouvernement. Cette dispersion s'est effectuée selon le critère de position géographique c'est-à-dire vers les autres provinces côtières qui présentent les avantages, d'une part, de concentrer la demande solvable et d'autre part, d'offrir l'accès au marché international. Les provinces reculées sont délaissées par les IDE malgré les mesures incitatives du gouvernement. Une analyse plus fine, portant sur les départements, différencie les régions côtières et intérieures. Dans ces dernières, où l'ouverture est plus récente, le département primatial est stable alors que dans les régions côtières, on peut constater une baisse relative de l'ancien centre au profit d'un nouveau.

L'article de *Bouthaina Fekhi-Soussi et Bertrand Bellon* vient utilement compléter ces analyses en abordant la question des effets d'une forme particulière d'investissement étranger que constitue la sous-traitance interna-

tionale. La présence des firmes étrangères dans les pays en développement prend souvent la forme de partenariats telle la sous-traitance industrielle. L'article s'intéresse plus particulièrement à la sous-traitance complexe présentée comme une relation de long terme au cours de laquelle les preneurs et donneurs d'ordre définissent le produit en commun. Les auteurs mettent l'accent sur trois effets essentiels de la sous-traitance complexe : grâce à un jeu coopératif, elle réduit les coûts de transaction ex post ; s'inscrivant dans la longue période, elle favorise le processus d'apprentissage grâce à l'appropriation d'informations provenant du partenaire et à l'accumulation d'une information créée en commun ; cette relation stable permet aussi d'accroître la capacité de réaction des partenaires à l'évolution de l'environnement.

Les approches théoriques répondent aux préoccupations qui apparaissent lors des différentes étapes de la sous-traitance complexe.

Une enquête réalisée en 1998-1999, à partir d'un échantillon de douze entreprises françaises et 19 entreprises tunisiennes, a permis d'appuyer l'étude sur 40 accords de sous-traitance. Une analyse factorielle a permis de classer les accords de sous-traitance en quatre catégories en fonction des coûts d'apprentissage, des coûts de transaction et du taux de croissance.

On peut mettre l'accent sur les trois grandes conclusions des auteurs : des coûts d'apprentissage faibles (élevés) sont déterminants pour la stabilité (instabilité) des relations de sous-traitance complexe ; dans le cas de la sous-traitance simple, les accords de sous-traitance conflictuels sont associés avec un faible niveau de croissance, conformément à la théorie des coûts de transaction ; en accord avec la théorie de la dépendance en ressources, la sous-traitance complexe permet aux entreprises de limiter leur dépendance vis-à-vis de leur environnement.

En définitive, les contributions à ce numéro spécial, bien que ne couvrant qu'une petite partie de ce vaste sujet, permettent d'aborder des aspects très divers touchant aux impacts des IDE sur les pays en développement. La question des déterminants de l'attractivité des IDE étant plus souvent traitée, ce numéro de la revue *Région et Développement* contribue à un rééquilibrage nécessaire. Il montre qu'il est utile d'aller au-delà du clivage simpliste sur les bienfaits/méfaits des IDE pour les pays en développement. La diversité des résultats mis en exergue par les articles présentés démontre l'impossibilité de généraliser toute conclusion sommaire dans ce domaine.