

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTI/W/105
26 juin 2001

(01-3171)

**Groupe de travail des liens entre
commerce et investissement**

Original: anglais

COMMUNICATION DE L'INDE

La communication suivante, datée du 13 juin 2001, a été présentée par la Mission permanente de l'Inde.

FLUX D'IED ET TRANSFERT DE TECHNOLOGIE

1. Le rôle que pourraient jouer les investissements étrangers pour aider les pays à atteindre les objectifs de la croissance des revenus, de l'emploi et de la production, est désormais universellement reconnu. Chaque pays, ou presque, est engagé de manière autonome dans la libéralisation de son régime d'investissement étranger, dans le but d'attirer un flux régulier d'investissements en direction de son territoire. Toutefois, les pays dans leur ensemble se sont montrés peu disposés à laisser le champ entièrement libre aux investisseurs étrangers. Si un grand nombre d'entre eux conservent des procédures officielles de filtrage pour réguler l'investissement étranger, l'abandon de toute autorité discrétionnaire en ce qui concerne l'entrée et l'implantation des investisseurs suscite des réticences quasi universelles. Cette réaction est principalement due au sentiment très net que les apports d'investissement n'ont pas que des avantages: on ne saurait attendre des investisseurs qu'ils remplissent automatiquement et assidûment leurs obligations. Lorsque certains Membres de l'OMC ont étudié la possibilité de conclure un accord multilatéral sur l'investissement en dehors de l'OMC, dans le cadre de l'OCDE, cette inquiétude s'est manifestée clairement et au grand jour: l'un après l'autre, les membres participants ont présenté des demandes d'exemption. En fait, la nature et l'ampleur des exemptions ainsi demandées ont conduit à l'abandon même des négociations. Les pays participants à ce processus de l'OCDE avaient tous atteint un certain niveau de développement; leurs problèmes et leurs intérêts économiques avaient largement dépassé ceux de la grande majorité des membres de l'OMC qui sont des pays en développement et des PMA. Il serait donc naïf d'attendre des pays de ce dernier groupe qu'ils ne se soucient pas des conséquences que pourraient avoir les efforts visant à rogner à terme leur capacité de maîtriser les apports d'investissement sur leur territoire.

2. L'investissement étranger n'est pas homogène. Les effets économiques de l'investissement étranger direct (IED), par exemple, diffèrent nettement de ceux des investissements de portefeuille tant par les effets multiplicateurs que par la marque laissée sur l'économie des pays hôtes. Les pays à faible revenu, aux capacités technologiques très limitées et qui ne disposent pas de facteurs de production complémentaires – main-d'œuvre qualifiée ou compétences de gestion, par exemple – se contenteraient parfaitement de produits importés prêts à la consommation; mais les importations doivent être payées. Cela signifie que ces pays doivent gagner des devises étrangères pour régler ces importations. De plus, il leur faut renforcer leurs capacités nationales dans les domaines où ils pourraient avoir un avantage comparatif, afin d'être à même d'entrer à terme effectivement sur le marché mondial. Il est donc naturel que les pays en développement recherchent l'IED, de préférence à d'autres types d'investissement, car il amène tout un ensemble de facteurs de production sous la forme

de capitaux, de technologie, de main-d'œuvre qualifiée et de compétences de gestion; les pays attendent de l'ensemble de ces facteurs qu'ils soulagent les contraintes qui pèsent sur leur industrialisation et leur développement, contraintes engendrées par la pénurie de capitaux, de devises, de technologie et de ressources organisationnelles et d'entreprise. La technologie est peut-être ce qui leur manque le plus du point de vue de leur développement.

3. Au cours de la dernière décennie, les flux d'IED ont véritablement explosé, aussi bien en volume absolu des flux mondiaux qu'en part de la production mondiale. Les flux d'IED dans le monde représentent aujourd'hui plus du triple de ce qu'ils étaient en 1990 et sont jusqu'à sept ou huit fois plus importants qu'en 1980. Selon les tendances les plus récentes, plus particulièrement visibles après la crise asiatique de 1997, le mode de transfert de fonds d'IED le plus utilisé est celui des fusions et des acquisitions, et non celui des investissements "en terrain vierge". Les chiffres du Rapport sur l'investissement dans le monde (2000) montrent que les fusions et acquisitions représentent actuellement près de 85 pour cent des flux totaux d'IED dans le monde.

4. Des études ont confirmé la crainte très répandue que, en ce qui concerne le potentiel d'accroissement du capital intérieur, les retombées technologiques, la concurrence et l'efficacité¹, les apports d'IED sous forme de fusions et acquisitions ne soient en général de moins bonne qualité que les apports d'IED pour la création de nouveaux établissements. En effet, les fusions et acquisitions n'augmentent pas toujours le stock de capital matériel productif susceptible de contribuer à la croissance dans le pays hôte. Il est à noter que l'investissement entièrement nouveau, du fait même de sa nature, développe la concurrence, alors que les fusions – acquisitions accentuent le plus souvent la concentration économique en réduisant le nombre d'entreprises actives sur le marché.

5. Même une offre de fusion – acquisition réussie et sa mise en œuvre efficace du point de vue des investisseurs peuvent ne pas avoir un impact bénéfique sur le développement économique du pays hôte. C'est surtout parce que les objectifs des sociétés multinationales concernées et ceux des économies d'accueil ne coïncident pas nécessairement. Les effets d'une fusion – acquisition, qu'il s'agisse d'effets directs ou d'entraînement, ou de retombées technologiques, dépendent également de la motivation de l'investissement: recherche de ressources naturelles ou de parts de marché, quête d'efficience ou création d'actifs. Dans le cas où la décision initiale d'investissement liée à une fusion ou à une acquisition ne repose que sur des considérations de rentabilité financière, sans vraiment tenir compte des avantages économiques dont pourrait bénéficier le pays hôte, on ne peut pas s'attendre à ce qu'elle soit bénéfique pour l'économie d'accueil. Chia Siow Yue et al² notent que "parmi les forces motrices de ce flux de fusions et d'acquisitions, figurent l'accroissement de la concurrence entre les entreprises, conséquence de la libéralisation dans de nombreux pays d'accueil, ainsi que la nécessité de consolider l'activité commerciale internationale face à la chute des marges bénéficiaires des sociétés. Les baisses récentes des prix des matières premières et la surcapacité mondiale dans une large gamme d'industries ont exacerbé cette tendance à la consolidation des entreprises". Le facteur motivant pourrait également avoir une influence certaine sur le type et sur la qualité de la technologie transférée. Il est donc important pour les pays en développement de déterminer non seulement "si" eux bénéficient d'un transfert de technologie, mais également quelle en est la "nature". La qualité de la technologie acquise ne doit pas être négligée si l'on veut garder à l'esprit les intérêts dynamiques à long terme de ces pays en matière de développement.

¹ Nagesh Kumar, 2000: "Mergers and Acquisitions by MNEs: Patterns and Implications", pages 2851-8, 5 août, Economic and Political Weekly.

² Chia Siow Yue et al, 1999: "East Asia and Options for WTO 2000 Negotiations on Investment", pages 1-2, article présenté à la World Bank-PECC Trade Policy Forum Conference on East Asia and Options for WTO 2000 Negotiations, Manille, 19-20 juillet 1999.

6. L'une des principales raisons qui poussent les pays – et plus particulièrement les pays en développement – à rechercher l'IED, est que celui-ci est généralement porteur des technologies de pointe dont ils ont le plus grand besoin. Toutefois, les faits et les chiffres dont nous disposons ne semblent pas confirmer ces attentes. Une analyse tendancielle des transferts mondiaux de technologie montre que les versements annuels effectués à ce titre n'atteignent pas les niveaux escomptés. On estime qu'ils sont passés de 6,8 milliards de dollars EU en 1976 à près de 64,4 milliards en 1995. En tenant compte des pays de l'OCDE qui ne déclarent pas les recettes technologiques, particulièrement la Suisse, et des économies émergentes d'Asie nouvellement industrialisées, l'ordre de grandeur des redevances technologiques qui franchissent les frontières nationales pourrait se situer aux alentours de 68 milliards de dollars EU. En comparaison, les flux annuels mondiaux d'IED sont passés de 22 milliards à 315 milliards de dollars EU au cours de la même période.³ Toutefois, le fait le plus significatif est que, sur l'ensemble de la période ou sur n'importe quelle sous-période, le taux de croissance des flux d'IED a été beaucoup plus impressionnant que celui des paiements au titre des transferts de technologie.

7. Ensemble, ces observations suggèrent que la récente flambée des apports d'IED pourrait ne pas s'être accompagnée de transferts de technologie dans les mêmes proportions. Plus étonnant encore, en particulier pour les pays en développement, est le fait que, tandis que les parts d'apports d'IED augmentaient, la part des transferts mondiaux de technologie se réduisait. Dahlman et al⁴ ont, eux aussi, mentionné le ralentissement relatif des transferts de technologie vers les pays en développement. C'est là une tendance alarmante. On peut certes soutenir que les paiements des filiales à leurs sociétés mères pour les technologies transférées devraient être inférieurs, dans le cas des fusions et acquisitions, à ce qu'ils sont pour de nouveaux investissements, mais, même là, cette tendance n'augure rien de bon pour les pays en développement qui sont en général tributaires de la technologie importée par les investisseurs étrangers pour donner un coup de fouet à leurs activités économiques.

8. À cet égard, Sanjaya Lall⁵ opère une distinction entre le "savoir-comment-faire" et le "savoir-pourquoi-faire" des transferts de technologie. Il fait d'abord remarquer que l'importation de technologie ne remplace pas la capacité de développement locale; l'efficacité d'utilisation des technologies importées dépend des efforts locaux. Toutefois, tous les modes d'importation de technologie génèrent une formation locale. Beaucoup de choses dépendent de la manière dont la technologie est associée aux facteurs complémentaires. On a pu généralement observer que, dans les transferts de technologie réalisés par les sociétés multinationales, le "savoir-comment-faire" était très efficacement transmis, mais moins bien le "savoir-pourquoi-faire". Dans ce domaine, l'octroi de licences ou les transactions en pleine concurrence sont théoriquement plus efficaces pour générer un "savoir-pourquoi-faire" local, bien qu'elles soient plus onéreuses à court terme pour transmettre le "savoir-comment-faire". Ainsi, le type d'investissement qui entre en jeu serait celui qui favorise une croissance "tirée par la chaîne de production" et la formation des compétences des travailleurs. En Corée, par exemple, une étude⁶ a montré que les investissements à forte composante de main-d'œuvre réalisés dans les secteurs du textile, de l'habillement et de la chaussure avaient entraîné une hausse des exportations ainsi que de la valeur ajoutée manufacturière due à la main-d'œuvre. En revanche, dans

³ Nagesh Kumar, 1997: "Technology Generation and Technology Transfers in the World Economy: Recent Trends and Implications for Developing Countries", UNU/INTECH Discussion Paper 9702, paragraphes 17 et 20.

⁴ 1995: "The World Trading Environment", pages 155-78, in Irfan Haque et al (eds) "Trade, Technologies and International Competitiveness", Washington D.C., Banque Mondiale.

⁵ 2000: "Technological Change and Industrialisation in the Asian Newly Industrialising Economies", pages 13-68, in Kim and Nelson (eds) "Technology, Learning and Innovation", Cambridge University Press.

⁶ Tamio Hattori, 1999: Volume 34(22), Economic and Political Weekly.

les entreprises de fabrication d'articles de télécommunication, de meubles, de produits céramiques et autres produits minéraux non métalliques, etc., les exportations et la valeur ajoutée manufacturière avaient en fait régressé. Ainsi, comme le fait observer Hattori, "bien que les entreprises coréennes aient accédé à un très haut niveau de technologie pour faire fonctionner les nouvelles machines, elles n'ont pas pu acquérir la technologie et les compétences nécessaires pour en fabriquer de nouvelles. Les ingénieurs coréens conçoivent de nouvelles machines, mais le marché national ne dispose pas du savoir-faire nécessaire pour produire à bon prix les pièces de haute qualité indispensables à la construction de ces machines". Des auteurs ont noté que l'IED du type fusion – acquisition qui accompagne les multinationales a transféré un niveau élevé de technologie "opérationnelle et organisationnelle", ce qui est très différent d'un niveau élevé de "technologie productive". Dans le premier cas, les biens produits n'ont de qualité concurrentielle que leur prix.

9. Comme le souligne la CNUCED dans un article de sa collection consacrée aux problèmes relatifs aux accords internationaux d'investissement, il convient d'opérer une distinction nette entre l'apprentissage de la technologie opérationnelle et la création de nouvelles technologies. "L'IED peut représenter un moyen très efficace de transférer les nouveaux savoir-faire opérationnels mais pas nécessairement le processus d'innovation qui sous-tend la création et l'amélioration de la technologie. Il est largement reconnu que les sociétés transnationales (STN) ont tendance à transférer les *résultats* de l'innovation mais pas les capacités innovantes elles-mêmes, au moins pas dans la plupart des pays en développement: la délocalisation de leurs fonctions de recherche à l'étranger s'effectue dans son immense majorité vers des pays développés. Ceci peut conduire à une "troncature" du processus de transfert de technologie et à une relégation des pays d'accueil en développement vers des niveaux inférieurs d'activité technologique, même lorsque leurs capacités industrielles ont atteint un niveau qui, comme dans de nombreuses économies nouvellement industrialisées, leur permet d'entreprendre de manière efficace des travaux avancés de recherche-développement".⁷ Ce qui précède montre à l'évidence que le transfert de technologie n'est pas automatique. Les pays en développement devront conserver un pouvoir politique discrétionnaire pour persuader les investisseurs étrangers de transférer réellement des technologies, bien que ceci puisse leur "coûter plus cher".

10. La question est également débattue de savoir si l'acquisition de technologie par l'intermédiaire de l'IED est préférable à l'octroi de licences et autres accords du même type. Comme on le voit dans le document de la CNUCED cité plus haut, le Japon et la Corée se sont largement appuyés sur les accords de licence et autres formes analogues d'acquisition de technologie auprès des STN, alors que Singapour a surtout eu recours à l'IED, attiré vers des industries bien définies. Taiwan, pour sa part, a utilisé activement les deux méthodes.

11. Gordon H. Hanson⁸ dans un document de synthèse pour le G-24 fait remarquer que les "sociétés multinationales se concentrent dans les secteurs à forte productivité et que les usines locales dans ces secteurs, bien qu'elles fassent preuve d'une productivité relativement élevée, connaissent une croissance de productivité égale ou négative par rapport à celle d'autres secteurs. Les données micro-économiques semblent donc saper l'argument empirique de retombées positives nettes de l'IED en termes de productivité, ce qui indique peut-être que les multinationales confinent les entreprises locales dans des segments industriels moins rémunérateurs". À ce propos, Hanson cite des études de Haddad et Harrison (1993) et de Aitken et Harrison (1999). Haddad et Harrison, à l'aide de données concernant des manufactures marocaines au cours de la période 1985-1989, montrent l'existence d'une corrélation faible entre la croissance de la productivité totale des usines et la présence de sociétés

⁷ Paragraphe 35, CNUCED IIA, Collection consacrée aux problèmes relatifs aux accords internationaux d'investissement.

⁸ Gordon H. Hanson, 2001: "Should Countries Promote Foreign Direct Investment?", page 14, document de synthèse pour le G-24 n° 9, février 2001.

étrangères dans le secteur. Aitken et Harrison (1999), à partir de données relatives à des usines vénézuéliennes entre 1979 et 1989, montrent que la croissance de la productivité des usines locales est corrélée de manière négative à la présence étrangère dans le secteur.

12. Des données chiffrées en provenance des nouveaux pays en développement du Sud-Est asiatique, les Tigres, montrent également que la croissance de la productivité totale dans ces économies est restée lente malgré la libéralisation et l'injection importante d'IED qui auraient dû apporter des technologies nouvelles. Cela laisse entendre que des capacités technologiques faibles peuvent coexister avec la capacité d'utiliser efficacement les nouvelles technologies. Il faut par conséquent se souvenir que la présence d'une production à haute technologie dans un pays donné ne signifie pas pour autant que celui-ci en a fait un apprentissage efficace, ce dernier dépendant d'un grand nombre de facteurs autres que le transfert de technologie en soi. Les études entreprises⁹ montrent également que les pays en développement n'attirent que des fractions marginales de la recherche des filiales étrangères et que l'essentiel de ce qu'ils récupèrent a trait à la production, à l'adaptation et à l'assistance technique (autrement dit, le "savoir-comment-faire") plus qu'à l'innovation (le "savoir-pourquoi-faire").

13. Dans les transferts de savoir-faire des sociétés multinationales, la part de technologie et de gestion dépend dans une large mesure de la stratégie de l'entreprise; par exemple, les entreprises qui désirent entretenir des relations à long terme avec leurs fournisseurs (plutôt que se servir des pays hôtes comme simples bases de marketing ou d'exportation) sont plus enclines à effectuer des transferts de technologie. Comme le souligne le Rapport sur l'investissement dans le monde, 2000, les sociétés multinationales peuvent limiter l'accès à la technologie de certaines de leurs sociétés affiliées afin de minimiser la concurrence entre les filiales. On remarque que les sociétés multinationales sont plus disposées à diffuser sous licence leurs anciennes technologies, dont elles ont déjà tiré des revenus substantiels, plutôt que les nouvelles sur lesquelles elles comptent encore pour prendre la tête de leurs marchés. De plus, en fonction de leurs stratégies mondiales, les sociétés multinationales peuvent retarder l'amélioration de la technologie de leurs filiales ou investir de manière insuffisante dans la formation ou la recherche-développement des pays hôtes. Ainsi, prétendre que les apports d'IED et la libéralisation économique favorisent de manière automatique le transfert de technologie relève de la plus grande naïveté.

14. Il est également important de souligner que, selon les économies, la présence de sociétés multinationales dans l'IED destiné à favoriser les exportations a des conséquences mitigées pour l'activité technologique locale. Dans les pays très industrialisés, l'activité exportatrice des multinationales peut contenir une part significative d'apport local en termes de contenu et de conception, interagir avec la base de "savoir-pourquoi-faire" technologique locale et y contribuer. Dans les pays moins industrialisés et où les salaires sont bas, les exportations des sociétés multinationales sont principalement motivées par l'existence d'une main-d'œuvre bon marché, et le degré de contenu technologique local est faible. Entre ces deux extrêmes, la présence et l'activité technologique des sociétés multinationales peuvent se manifester de diverses façons. Même lorsque les activités de montage sont entre les mains de sociétés multinationales, il reste de la place pour créer des capacités technologiques locales, mais la formation tend à se concentrer sur les capacités opérationnelles plutôt que sur le "savoir-pourquoi-faire". C'est pour cette raison que, même dans les pays où la libéralisation est la plus poussée, les investisseurs autorisés à s'installer sont invités à diffuser leurs technologies au niveau local. On a pu montrer que Singapour¹⁰, par exemple, avait fait preuve d'une grande sélectivité pour attirer d'abord les investisseurs dans des activités ciblées et, par la suite, pour améliorer les contenus technologiques.

⁹ Page 174, "World Investment Report, 2000" (Rapport sur l'investissement dans le monde, 2000).

¹⁰ Paragraphe 39, S. Lall, 2000, *op. cit.*

15. La question de la technologie est au cœur du débat sur le développement. La condition préalable essentielle d'un développement autosuffisant est le développement de capacités technologiques et la capacité d'attirer et d'assimiler les technologies de pointe. Le passage d'un stade de développement technologique faible à celui de l'autosuffisance est impossible sans transfert de technologie. Toutefois, ce qui a été dit plus haut montre bien que, soumis aux seules forces du marché, le transfert et la diffusion de technologie peuvent ne jamais se produire, particulièrement dans le cas des pays en développement. Ceci nous amène à l'inévitable conclusion que les pays en développement doivent préserver leur droit et leur pouvoir d'influer sur les flux d'investissement étranger direct vers leur territoire. Ils pourront ainsi s'assurer que l'IED s'accompagne des technologies appropriées et que les investisseurs s'efforcent sincèrement de procéder aux transferts de technologie susceptibles de relever les niveaux de productivité et d'améliorer les capacités d'exportation. C'est à ces seules conditions que l'on pourra accroître la participation des pays en développement à l'activité des marchés mondiaux.
