

Cartographie des agences de promotion de l'investissement MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD

Cartographie des agences de promotion de l'investissement

Moyen-Orient et Afrique du Nord



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2019), *Cartographie des agences de promotion de l'investissement : Moyen-Orient et Afrique du Nord*



Avec l'aide financière de l'Union Européenne.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

© OCDE 2019

Préambule

L'investissement est essentiel à la croissance et au développement durable. Il accroît la capacité de production d'une économie et favorise la création d'emplois et la croissance des revenus. Conscients de cela, les gouvernements du monde entier ont mis en place des agences de promotion de l'investissement (API) afin de faire connaître les opportunités d'investissement existantes, d'attirer les investisseurs susceptibles de favoriser la création d'emplois et la croissance de la productivité, et de faciliter leur établissement et leur expansion dans l'économie.

Ce rapport présente un inventaire des pratiques existantes parmi les API des pays de la région Moyen-orient et Afrique du Nord (MENA). Le rapport se focalise plus particulièrement sur huit économies du sud de la Méditerranée (MED) : Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne et Tunisie. Chaque pays MED dispose d'une API nationale, à l'exception de la Tunisie où trois agences remplissent des fonctions de promotion de l'investissement. L'enquête a donc été menée auprès de dix agences différentes. Cet exercice de cartographie couvre un large éventail de domaines relatifs à la promotion et à la facilitation de l'investissement en vue de renforcer l'apprentissage par les pairs parmi les professionnels dans ce domaine. Cette cartographie a pour objectif d'aider les directeurs d'API et les décideurs en matière d'investissement à comprendre les options permettant de promouvoir des stratégies efficaces de promotion et de facilitation de l'investissement, sur la base d'une analyse comparative avec d'autres agences et de statistiques sur leur propre cadre organisationnel. Elle vise à les aider à améliorer leur rôle de plaidoyer politique et à prendre des décisions fondées sur des données probantes.

Cet exercice de cartographie a été mené en 2018 en étroite collaboration avec les API MED. Il fait partie d'un projet plus étendu de cartographie des API, basé sur une vaste enquête conçue et menée par l'OCDE et la Banque interaméricaine de développement (BID). À la lumière du manque d'informations comparables sur la structure et les méthodes des API concernant la promotion et la facilitation de l'investissement, l'OCDE et la BID ont recueilli en 2017, au moyen d'une enquête, des informations sur les fonctions, activités et priorités clés des API de 32 économies de l'OCDE et 19 des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (hors OCDE). Certaines parties de ce rapport s'inspirent de la Cartographie des agences de promotion de l'investissement dans les pays de l'OCDE publiée en 2018.

Ce rapport a été préparé par Fares Al-Hussami et Sarah Marion Dayan de la Division des investissements de la Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE, et par Selim Guedouar, expert en politique d'investissement, sous la supervision d'Ana Novik, Chef de la Division des investissements, et Alexandre de Crombrughe de la Division des Investissements. Stephen Thomsen, Hélène François et Monika Sztajerowska, de la Division des investissements, ainsi que Marie-Estelle Rey et Peline Atamer, du Secrétariat des Relations Mondiales, ont fait part de leurs commentaires.

Ce rapport a été financé par des contributions de l'UE dans le cadre du Programme UE-OCDE sur la promotion de l'investissement en Méditerranée, qui soutient les efforts des économies MED afin d'accroître la qualité et la quantité des investissements réalisés dans la région méditerranéenne. Ce rapport de cartographie des API ouvre la voie à de futurs travaux fondés sur des données probantes et à des activités d'apprentissage entre pairs sur des sujets d'intérêt pour les économies MED dans le cadre de ce Programme. Les résultats

du rapport contribueront à orienter la priorisation des activités du Programme UE-OCDE en 2019 et au-delà.

Abréviations et acronymes

AMDIE	Agence Marocaine de Développement de l'Investissement et des Exports (Morocco)
ANDI	Agence Nationale de Développement de l'Investissement (Algeria)
APII	Agence de Promotion de l'Industrie et de l'Innovation (Tunisia)
PDG	Président directeur général
GRC	Gestion de la relation client
IDE	Investissement direct étranger
FIPA	Foreign Investment Promotion Agency (Agence de Promotion de l'Investissement Extérieur, Tunisie)
ALE	Accord de libre-échange
GAFI	General Authority for Investment (Autorité générale pour l'investissement, Égypte)
PIB	Produit intérieur brut
TIC	Technologie de l'information et des communications
IDAL	Investment Development Authority of Lebanon (Autorité libanaise pour le développement des investissements)
BID	Banque interaméricaine de développement
AII	Accord sur l'Investissement International
API	Agence de promotion de l'investissement
JIC	Jordan Investment Commission (Commission jordanienne des investissements)
ICP	Indicateur clé de performance
ALC	Amérique latine et les Caraïbes
FUSAC	Fusion et acquisition
EMN	Entreprise multinationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
GU	Guichet unique
CAI	Cadre d'action pour l'investissement
PIB	Privatization and Investment Board (Conseil de privatisation et d'investissement, Libye)
PIPA	Palestinian Investment Promotion Agency (Agence palestinienne de promotion des investissements)
RP	Relations publiques
CRE	Conduite responsable des entreprises
R&D	Recherche et développement
PME	Petite et moyenne entreprise
TIA	Tunisian Investment Authority (Autorité Tunisienne d'Investissement)
USD	Dollar américain
WEF	World Economic Forum (Forum économique mondial)

Table des matières

Préambule	3
Abréviations et acronymes.....	5
Vue d'ensemble.....	10
Introduction	15
La concurrence pour les investissements étrangers est de plus en plus forte.....	15
La justification de la promotion des investissements et le rôle des API.....	17
Objectif du rapport de cartographie sur les API MED.....	19
1. Choix institutionnels et caractéristiques organisationnelles.....	21
Récentes réformes institutionnelles visant à répondre aux principales difficultés des API.....	21
Portée et diversité des mandats d'API	30
Ressources et organisation interne.....	34
Annexe A. Nombre de mandats et de salariés des agences MED et OCDE	40
Annexe B. Mandats officiels des API MED	41
Annexe C. Cadre de promotion de l'investissement en Tunisie : que révèle la cartographie ?	42
2. Fonctions et activités	44
L'allocation des ressources des API aux quatre fonctions principales de la promotion de l'investissement	47
Activités des API dans les fonctions principales	51
3. Stratégies de priorisation en vue d'attirer et générer des IDE.....	59
Ce qui est priorisé et pourquoi	59
Comment fonctionne la priorisation ?.....	64
4. Suivi et évaluation	68
Configuration et rapports organisationnels, outils de pistage des données et processus de retour d'information.....	69
Méthodologies et indicateurs	74
5. Coopération et coordination	80
Réseau de coopération d'une API.....	81
Coopération et coordination avec les agences et les représentations à l'étranger	84
Coopération et coordination avec les entités infranationales.....	85
6. La voie à suivre	88
Guider les API MED dans leurs efforts pour rationaliser leur cadre institutionnel	88
Soutenir les gouvernements MED dans le renforcement de leur cadre de facilitation des investissements	88
Fournir aux API MED des recommandations pratiques pour évaluer leur impact	89
Bibliographie.....	90

Tableaux

Tableau 1. Typologie succincte des agences MED et OCDE	13
Tableau 1.1. Difficultés rencontrées par les API MED et OCDE pour attirer les investissements à l'avenir	22
Tableau 1.2. Nombre de réformes organisationnelles au cours de la dernière décennie	26
Tableau 1.3. Date de création des API MED	26
Tableau 1.4. Les rattachements hiérarchiques des API MED	28
Tableau 1.5. Nombre de mandats et de salariés des agences MED et OCDE	40
Tableau 1.6. Mandats officiels des API MED, tels qu'ils sont décrits dans la Cartographie des API MED	41
Tableau 2.1. Les quatre fonctions essentielles des API.....	45
Tableau 2.2. Liste préliminaire des économies au sein des catégories d'API.....	50
Tableau 3.1. Existence d'une unité dédiée et de personnel dédié aux secteurs / pays prioritaires dans les API MED.....	66
Tableau 5.1. Cadre général de la coopération et de la coordination institutionnelles d'une API.....	81
Tableau 5.2. Obstacles à l'attraction des IDE dans les régions selon les API	86

Graphiques

Graphique 1. Flux des IDE mondiaux, premier trimestre 2014-troisième trimestre 2018	15
Graphique 2. Les entrées d'IDE dans la région Sud-Méditerranée sont inférieures à leur niveau record de 2008	16
Graphique 3. L'intégration régionale est limitée dans le sud de la Méditerranée.....	17
Graphique 1.1. Création des API MED et réformes organisationnelles récentes.....	25
Graphique 1.2. Composition du conseil d'administration des API MED	29
Graphique 1.3. Autorité nommant le responsable d'une API.....	29
Graphique 1.4. Nombre de mandats par agence.....	30
Graphique 1.5. Proportion d'API MED et OCDE indiquant des fonctions en tant que mandat officiel.....	31
Graphique 1.6. Autres agences nationales et infranationales remplissant les fonctions suivantes.....	34
Graphique 1.7. Les budgets de promotion des investissements des API par rapport à la taille de leur économie	36
Graphique 1.8. Proportion des budgets et des employés d'API dédiés à la promotion de l'investissement	37
Graphique 2.1. Budget moyen d'une API et affectation du personnel entre les fonctions principales de la promotion de l'investissement.....	48
Graphique 2.2. Allocation des ressources entre les quatre fonctions principales, par API	49
Graphique 2.3. Activités de création d'image dans les API MED	52
Graphique 2.4. Activités de génération d'investissements dans les API MED.....	53
Graphique 2.5. Activités de facilitation de l'investissement dans les API MED.....	54
Graphique 2.6. Activités de suivi des investissements dans les API MED	55
Graphique 2.7. Activités de plaidoyer politique dans les API MED.....	57
Graphique 3.1. Aperçu des stratégies de priorisation des API dans les pays MED	60
Graphique 3.2. Critères utilisés pour prioriser des secteurs et des pays spécifiques dans les économies MED	62
Graphique 3.3. Critères utilisés pour hiérarchiser les projets d'investissement	63
Graphique 3.4. Organismes gouvernementaux responsables de l'approbation de la stratégie de priorisation	65
Graphique 3.5. Types de services fournis aux investisseurs prioritaires par les API MED	67
Graphique 4.1. Fréquence de la définition des objectifs et de l'établissement de rapports.....	70
Graphique 4.2. Cadre organisationnel de l'unité d'évaluation des API MED.....	70
Graphique 4.3. Possibilités offertes par les systèmes de GRC	72

Graphique 4.4. Étendue des activités suivies via un logiciel de GRC.....	73
Graphique 4.5. Événements entraînant des mesures correctives.....	74
Graphique 4.6. Méthodologies d'évaluation des API.....	76
Graphique 4.7. Nombre d'indicateurs utilisés par les API.....	77
Graphique 4.8. Indicateurs de production utilisés par les API	78
Graphique 4.9. Indicateurs de résultats utilisés par les API	79
Graphique 5.1. Nombre d'organisations avec lesquelles les API MED interagissent	82
Graphique 5.2. Les principales relations stratégiques des API MED.....	83
Graphique 5.3. Raisons pour lesquelles les API ont contacté des agences infranationales.....	87

Encadrés

Encadré 1. L'enquête OCDE-BID auprès des API.....	19
Encadré 1.1. Un aperçu des choix institutionnels et des caractéristiques organisationnelles des API MED	23
Encadré 1.2. Réformes institutionnelles : les bonnes et les mauvaises raisons de fusionner des mandats ³³	
Encadré 2.1. Fonctions essentielles de promotion des investissements : définitions selon l'enquête sur les API MED.....	46
Encadré 2.2. Rôle de plaidoyer politique des API MED : Le cadre juridique.....	58

Vue d'ensemble

Reconnaissant les effets positifs des investissements sur la croissance économique et le développement durable, les gouvernements du monde entier ont mis en place des agences de promotion de l'investissement (API) afin de sensibiliser les investisseurs aux opportunités d'investissement existantes, d'attirer les investisseurs susceptibles de favoriser la création d'emplois et la croissance de la productivité, et de faciliter leur mise en place et leur expansion dans l'économie. Cependant, une taille unique ne convient pas nécessairement à tous et différentes activités, approches et stratégies conviennent à différents pays.

Basé sur une enquête menée dans huit économies, le présent rapport offre une cartographie complète des API de la région sud-méditerranéenne et les compare entre elles et avec leurs homologues de l'OCDE. Des comparaisons sont également effectuées avec des agences d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC), le cas échéant. Chaque pays MED dispose d'une API nationale, à l'exception de la Tunisie où trois agences remplissent des fonctions de promotion de l'investissement. L'enquête a donc été menée auprès de dix agences différentes. Ce rapport aborde : i) les choix institutionnels et les caractéristiques organisationnelles des API ; ii) leurs fonctions et activités ; iii) leurs processus et outils de suivi et d'évaluation ; iv) leurs stratégies d'établissement des priorités pour la promotion de l'investissement ; et v) leurs approches en matière de coopération et de coordination avec divers partenaires.

Les API du sud de la Méditerranée partagent un certain nombre de caractéristiques communes...

Le rapport constate que les principales problématiques auxquelles sont confrontées les API MED afin de remplir leur mandat de promotion de l'investissement sont l'insuffisance des ressources, l'émergence de nouveaux acteurs sur le marché et l'inadéquation ou l'instabilité de leurs mandats. Les API MED ont connu de nombreux changements organisationnels dans le passé, ce qui a eu des répercussions sur leur portée opérationnelle. Les économies MED sont également vulnérables à la concurrence d'autres marchés car elles attirent des investissements principalement dans des activités nécessitant beaucoup de main-d'œuvre. Si les API de l'OCDE citent également l'insuffisance des ressources comme préoccupation principale, les autres difficultés citées par les API MED ne constituent pas un obstacle majeur affectant leur capacité à attirer les investisseurs.

La récente vague de réformes institutionnelles des API des économies MED répond à certaines de ces problématiques. Certaines réformes ont fourni aux agences un soutien politique plus important qu'auparavant : aujourd'hui, davantage d'agences MED sont des agences publiques autonomes ou relèvent directement du Premier ministre (ou d'un conseil supérieur de l'investissement) par rapport à celles de l'OCDE. D'autres réformes ont élargi les mandats des API MED, par exemple en intégrant des missions de promotion des investissements et de promotion des exportations au sein d'une seule agence. Ces développements récents illustrent l'importance croissante des API MED dans les écosystèmes institutionnels de leurs pays respectifs.

Les API MED ont souvent un éventail plus large de mandats que la moyenne des agences de l'OCDE, même si leurs budgets sont moins importants et stagnants. Leurs missions, qui vont généralement au-delà du cœur de métier des API de l'OCDE, reflètent les spécificités

de leurs propres économies. Par exemple, la plupart des agences MED exploitent des guichets uniques (GU), susceptibles de remédier au climat exigeant des affaires. L'étendue des mandats des API MED peut affecter leur capacité à remplir correctement leur mission principale de promotion des investissements. En outre, des mandats aussi vastes signifient que les responsabilités des organismes de protection des investissements se superposent souvent avec celles d'autres institutions gouvernementales, dans une plus grande mesure que dans les pays de l'OCDE.

Les API MED se concentrent sur des fonctions et activités différentes de celles des agences de l'OCDE et de l'ALC. Plus particulièrement, les premières consacrent, en moyenne, une plus grande proportion de leurs ressources aux activités de renforcement de l'image. La priorité accrue accordée à la réduction des lacunes en matière d'information et à la correction des possibles idées fausses pourrait être motivée par la concurrence croissante d'autres marchés émergents et le contexte politique et sécuritaire instable dans certains pays. En outre, contrairement aux API de l'OCDE et de l'ALC, les agences MED affectent généralement les ressources de manière assez uniforme pour la création d'image, la génération d'investissements, la facilitation et la rétention de l'investissement. Ces agences bénéficient de plus de ressources humaines. En revanche, les API de l'OCDE et de l'ALC concentrent la majorité de leurs ressources sur la création d'investissements. Alors que les API, tant de l'OCDE que des pays MED, consacrent environ un tiers de leur personnel à la facilitation et à la rétention des investissements, les types d'activités sont différents. La plupart des agences MED dirigent des GU qui fournissent des services élémentaires en matière de facilitation. De moins en moins d'organismes mènent des activités plus avancées de facilitation et de rétention, telles que le suivi et l'établissement de liens entre les entreprises multinationales (EMN) et les entreprises locales.

Toutes les API MED, sauf une, ciblent certains pays et secteurs dans leurs activités de promotion des investissements, et la majorité d'entre elles accordent également la priorité aux investissements dans des projets spécifiques. Ces décisions concernant les priorités émanent souvent des plus hauts niveaux de gouvernement, mais certaines API disposent d'une plus grande autonomie dans leur choix des secteurs prioritaires, conformément aux objectifs de développement plus larges du gouvernement. Les agences recherchent des projets qui auront un impact positif sur les capacités de production des entreprises nationales, l'image du pays, le développement régional, les emplois et l'innovation, entre autres. Toutes les agences qui établissent des priorités par secteur, ciblent les industries susceptibles de diversifier leur économie et la grande majorité des secteurs cibles qui favorisent le développement régional et renforcent leur position concurrentielle par rapport aux autres pays. Cela reflète un effort visant à trouver le bon équilibre entre la diversification et la mise à profit de fortes capacités nationales. Les API qui accordent la priorité aux investissements spécifiques à un pays favorisent en premier lieu les partenaires des accords d'investissement international et de libre-échange. Des accords de ce type représentent un facteur moins important pour les API de l'OCDE dans leur ciblage. Cette différence est probablement due aux obstacles plus importants au commerce et à l'investissement dans les économies MED par rapport aux pays de l'OCDE.

La plupart des API de la région MED déclarent disposer d'une unité dédiée au suivi et à l'évaluation (S&E), utiliser un outil de gestion de la relation client (GRC) et déployer une pléthore d'indicateurs pour mesurer les performances et l'impact de l'agence sur l'économie. Il est difficile de concilier de telles réponses avec le fait qu'un S&E robuste est coûteux, mais également difficile à mettre en œuvre et donc souvent peu développé, y compris parmi les API de l'OCDE. Il est néanmoins prioritaire pour les API MED d'améliorer leurs procédures de suivi et d'évaluation, celles-ci étant souvent mises en

œuvre de manière incohérente. Les réponses des agences reflètent également la demande pressante des gouvernements MED à tirer le meilleur parti de l'IDE afin de soutenir le développement économique. Le privilège des agences MED consiste à mesurer si leurs activités ont un impact sur la création d'IDE générant des emplois ou soutenant le développement local plutôt que sur des indicateurs évaluant leur efficacité opérationnelle ; la loi oblige souvent les agences à rendre compte de leurs activités et de leur impact. Dans le même ordre d'idées, selon les API interrogées, elles sont plus susceptibles de prendre des mesures correctives si les investisseurs ne tiennent pas leurs promesses en matière de création d'emplois, que s'ils enfreignent les normes de conduite responsable des entreprises (CRE). Le contraire des API de l'OCDE.

Comme toutes les API, les agences MED opèrent dans un réseau dense et complexe d'acteurs publics et privés. Les API MED travaillent beaucoup plus étroitement avec les plus hauts niveaux de gouvernement que les API de l'OCDE ; leurs principales relations stratégiques sont plus fréquentes avec le Président ou le Premier Ministre que les API de l'OCDE, tandis que les agences MED collaborent moins souvent avec le ministère des Affaires étrangères, les agences d'innovation, les missions diplomatiques à l'étranger et les autorités infranationales et locales. Il est coûteux d'avoir des bureaux ou du personnel à l'étranger (comme le font la majorité des API de l'OCDE, contre seulement trois API MED). Environ un tiers des API MED ne contactent jamais d'agences au niveau infranational et signalent des difficultés à travailler avec les gouvernements locaux, avec notamment un manque de compétences adéquates. La plupart des pays MED ont une approche centralisée de la promotion des investissements au niveau infranational par rapport aux pays de l'OCDE, travaillant avec leurs propres succursales au niveau local plutôt que des entités séparées et décentralisées.

... Mais elles ont aussi des problématiques et des caractéristiques distinctes

La cartographie révèle qu'il existe des différences importantes parmi les API MED concernant leur cadre institutionnel, les activités qu'elles priorisent, leurs outils de suivi et d'évaluation et leurs mécanismes de coordination avec d'autres entités. Le tableau 1 résume les principales caractéristiques institutionnelles et stratégiques des API MED et de l'OCDE dans une typologie simple fondée sur des catégorisations plus détaillées présentées dans les chapitres suivants. Il utilise les critères suivants :

- Les colonnes classent les API en fonction de leur nombre total d'employés et de mandats (voir le chapitre 1) ;
- Les rangées classent les API en fonction de leur profil stratégique, conformément à l'objectif principal de leur combinaison d'activités (voir le chapitre 2). « Promotrices » fait référence aux API qui se concentrent sur l'élaboration d'une image de marque et des activités de création d'investissements, « facilitatrices » fait référence aux API qui se concentrent sur la facilitation des investissements et « équilibrées » aux API qui se concentrent sur toutes les activités de manière égale.

Tableau1. Typologie succincte des agences MED et OCDE

	Grande Spécialiste	Petite Spécialiste	Grande Généraliste	Petite Généraliste
Promotrice	France Allemagne Suède	Autriche Chili Grèce Islande Maroc Pays-Bas Nouvelle-Zélande République slovaque Suisse Tunisie (FIPA) États-Unis	Estonie Libye Corée	Slovénie Pologne
Facilitatrice	Australie Irlande Japon Royaume-Uni	Danemark	République tchèque Norvège Tunisie (APII)	Hongrie Tunisie (TIA)
Équilibrée	Finlande Espagne Turquie	Canada Israël	Algérie Égypte Jordanie Lettonie Mexique Portugal	Liban Autorité palestinienne

Remarques : Les grandes / petites API incluent celles dont le nombre d'employés est respectivement supérieur ou inférieur à la moyenne, tandis que les spécialistes / généralistes incluent les API dont le nombre de mandats est respectivement inférieur / supérieur à la moyenne

Source : D'après une étude de l'OCDE réalisée sur les agences de promotion de l'investissement MED 2018 et OCDE (2018a).

Les résultats de cette typologie résument deux observations principales du rapport. Premièrement, la majorité des agences MED, qu'elles soient grandes ou petites, sont des généralistes (c'est-à-dire qu'elles ont des mandats plus nombreux et plus étendus) par rapport à leurs homologues de l'OCDE. Deuxièmement, la majorité des API MED ont une combinaison équilibrée d'activités de promotion et de facilitation, tandis que la plupart des agences de l'OCDE sont plutôt des « promotrices ». La typologie met également en évidence certaines des caractéristiques distinctes des dix agences MED, qui peuvent être regroupées dans les cinq catégories suivantes :

- **Grandes généralistes et équilibrées : Algérie, Égypte et Jordanie.** Peu d'agences de l'OCDE entrent dans cette catégorie. Les agences dans ces trois pays sont relativement grandes, ont des mandats plus variés que la moyenne des API OCDE et MED et partagent leurs ressources de manière assez équitable entre promotion et facilitation de l'investissement. Cela concorde avec le fait qu'elles exploitent toutes des guichets uniques (GU). La GAFI en Égypte est l'une des plus grandes API parmi les pays MED et OCDE. Cette agence se concentre sur les aspects plus larges de l'investissement, notamment l'élaboration des politiques, la réglementation et la gestion d'un vaste réseau de zones franches. La diversité des mandats d'ANDI en Algérie est importante, mais plus proche d'une API moyenne que de la GAFI. C'est l'une des rares agences à déployer des bureaux locaux avec des services à guichet unique dans tous les gouvernorats. En Jordanie, la JIC partage des caractéristiques similaires avec les agences ANDI et GAFI, à la différence majeure qu'elle favorise également les exportations.
- **Petites généralistes et équilibrées : le Liban et l'Autorité palestinienne.** Aucune agence de l'OCDE n'entre dans cette catégorie. Ces deux API sont équilibrées dans

leur combinaison de promotion et de facilitation des investissements. Néanmoins, l'IDAL alloue un peu plus de ressources financières au développement de l'image, tandis que la PIPA consacre une plus grande part de son budget à la facilitation de l'investissement. La principale différence entre ces deux agences, outre leur taille réduite, réside dans la portée de leurs mandats, qui est beaucoup plus grande pour l'agence palestinienne PIPA que pour l'IDAL libanaise. La cartographie de l'OCDE a montré que les API d'économies plus petites ont souvent plus de mandats que celles de pays plus importants et plus avancés, car ces derniers ont tendance à répartir les mandats entre d'autres organismes, ce qui rend leurs API plus spécialisées.

- **Généralistes et facilitatrices : Tunisie (APII et TIA).** Peu d'agences de l'OCDE entrent dans cette catégorie. Les deux API tunisiennes ont des mandats axés sur l'investissement (c'est-à-dire aucune promotion des exportations), bien que ces mandats soient plus diversifiés que ceux d'une API moyenne. Toutes deux consacrent l'essentiel de leurs ressources aux activités de facilitation des investissements, ce qui constitue une différence essentielle par rapport aux autres agences. L'APII présente néanmoins de fortes similitudes avec la GAFI en Égypte et l'ANDI en Algérie. Ces trois agences sont les plus importantes de la région MED en raison de leur vaste réseau de bureaux locaux. Certains travaux des agences tunisiennes sont complémentaires, mais il existe inévitablement des chevauchements importants. Cette cartographie pourrait aider la Tunisie à évaluer les gains et les coûts potentiels liés au rassemblement des mandats sous un seul organisme ou au maintien du statu quo.
- **Généraliste et promotrice : La Libye.** Peu d'agences de l'OCDE entrent dans cette catégorie. Le PIB en Libye possède un large éventail de mandats. L'essentiel de son activité se concentre sur la privatisation des entreprises publiques. En ce qui concerne son mandat plus restreint lié à l'investissement, le PIB s'avère être un « créateur d'image », consacrant la majeure partie de ses ressources humaines à la promotion de l'image de son pays en tant que destination pour les investissements. La priorité accordée à l'amélioration de l'image du pays et à la correction des possibles idées fausses est dictée par le contexte politique et sécuritaire du pays.
- **Petites spécialistes et promotrices : Maroc et Tunisie (FIPA).** Un nombre important d'agences de l'OCDE appartient à cette catégorie. L'AMDIE au Maroc et la FIPA en Tunisie sont les agences les plus spécialisées de la région MED, car leurs mandats sont restreints et mettent l'accent sur les activités de promotion des investissements. Une différence radicale avec les autres API MED réside dans le fait qu'elles ne gèrent pas de guichets uniques. Dans le cas de la FIPA, la facilitation est gérée par les deux autres agences tunisiennes (APII et TIA). Contrairement à la FIPA, l'API marocaine est la seule agence de la région qui se concentre sur la génération d'investissements, ce qui la rapproche de la plupart des API de l'OCDE. Cette stratégie de promotion des investissements s'inscrit dans la réorganisation récente de l'AMDIE en départements spécifiques dédiés à un secteur.

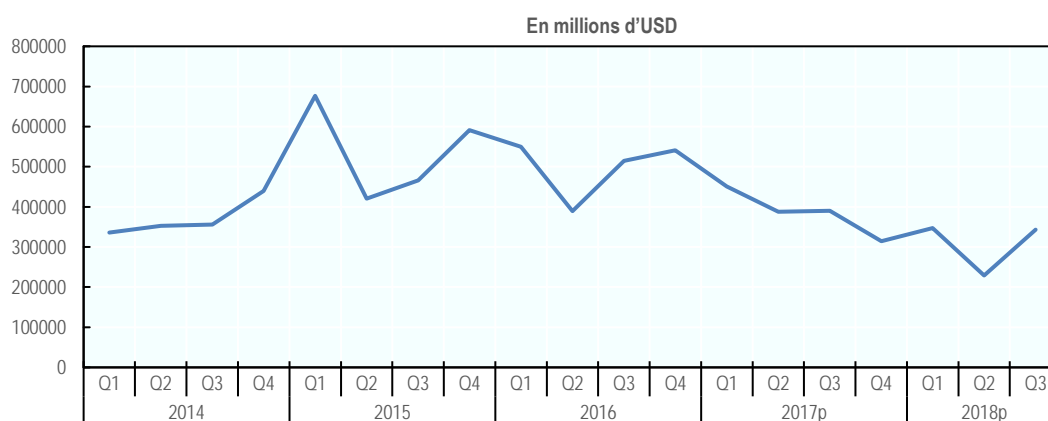
Introduction

Quasiment tous les gouvernements au monde cherchent à promouvoir l'investissement direct étranger (IDE) afin de soutenir la croissance, le bien-être et la prospérité. Les dirigeants peuvent adopter un large éventail d'instruments politiques pour attirer les entreprises multinationales et ils ont mis en place des organisations spécialisées, généralement appelées agences de promotion de l'investissement (API). Avant d'examiner et de comparer les différents choix, approches et stratégies adoptés par les API des économies MED, il convient de rappeler les raisons de la promotion de l'investissement. Ce chapitre introductif cherche à expliquer les raisons de la promotion de l'IDE en examinant brièvement les tendances récentes en matière d'IDE entrant et en soulignant le rôle essentiel du cadre politique et institutionnel de l'investissement. Il examine ensuite les raisons pour lesquelles les API ont été créées et leur rôle spécifique pour attirer les IDE. Il se termine par une explication de l'objectif et de la méthodologie de l'exercice de cartographie des API présenté dans les chapitres suivants.

La concurrence pour les investissements étrangers est de plus en plus forte

La concurrence pour les investissements étrangers est plus forte que jamais entre les pays, en particulier dans un environnement économique caractérisé par une activité commerciale et des investissements internationaux médiocres. Les tendances mondiales en matière d'IDE ont stagné, voire diminué, depuis la crise financière mondiale il y a plus de dix ans. Après une reprise modeste, l'IDE entrant a diminué depuis 2014 (graphique 1). Les flux mondiaux d'IDE ont chuté de 35 % pour atteindre 432 milliards d'USD au premier semestre 2018 par rapport au semestre précédent, atteignant leur plus bas niveau depuis le premier semestre 2013. En outre, les flux d'IDE au T2 2018 ont atteint entre un et deux tiers des niveaux trimestriels enregistrés au cours des quatre dernières années (OCDE, 2018b).

Graphique 1. Flux des IDE mondiaux, premier trimestre 2014-troisième trimestre 2018

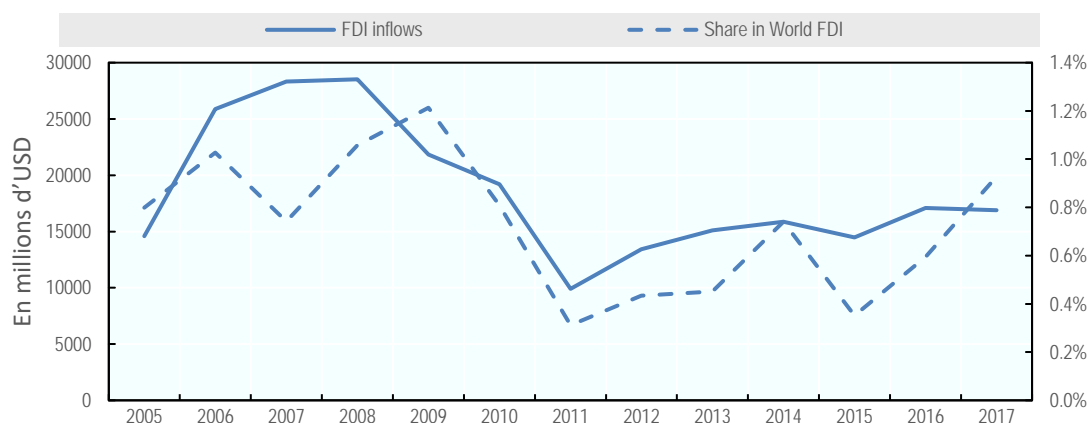


Source : Statistiques de l'OCDE sur l'investissement direct international (base de données).

Les pays MED ont un fort potentiel pour attirer de plus grandes quantités d'investissements transfrontaliers. Malgré sa situation géographique stratégique et la taille considérable du

marché, le bassin méditerranéen est une destination secondaire pour les IDE dans le monde. La région est confrontée à la forte concurrence d'autres régions émergentes, notamment l'Asie du Sud-Est, qui attire de plus en plus l'attention des investisseurs internationaux. Au lendemain de la crise financière mondiale, les flux d'IDE vers les économies MED ont évolué de manière irrégulière et leur part dans le total des flux a progressivement diminué au profit d'autres économies émergentes, notamment entre 2008 et 2015 (graphique 2). La part des pays MED s'est redressée en 2016 et 2017, représentant près de 1 % des flux mondiaux d'IDE.

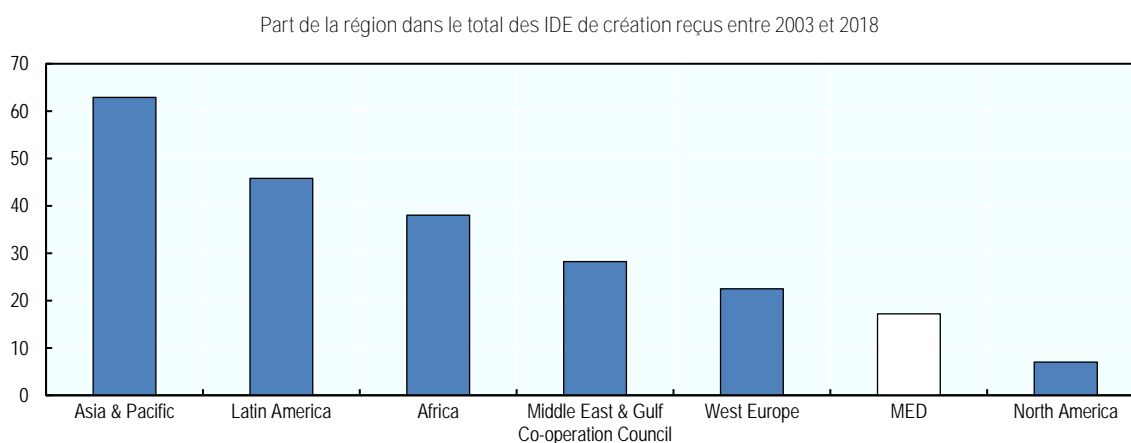
Graphique 2. Les entrées d'IDE dans la région Sud-Méditerranée sont inférieures à leur niveau record de 2008



Source : Statistiques de l'OCDE sur l'investissement direct international (base de données) et statistiques de la balance des paiements du FMI.

Les observateurs s'attendent à ce que les économies géographiquement proches, comme c'est le cas des pays MED, se fassent concurrence pour attirer les investissements étrangers. La région MED pourrait toutefois bénéficier davantage des gains liés à l'intégration économique régionale. Entre 2003 et 2018, 20 % seulement du total des IDE de création dans la région Sud-Méditerranéenne provenaient de cette région (graphique 3). En Asie et dans le Pacifique, ce ratio est trois fois plus élevé. L'intégration limitée entre les pays de la région MED est l'une des causes de leur participation modeste aux chaînes de valeur mondiales. En Asie du Sud-Est, l'intégration régionale par le biais du commerce et des investissements a renforcé l'intégration de la région dans les chaînes de valeur mondiales.

Graphique 3. L'intégration régionale est limitée dans le sud de la Méditerranée



Source : OCDE basé sur Wall (à venir), *The Geography of FDI in the Southern Mediterranean*, Note d'information préparée pour le séminaire régional « Mesurer l'IDE et son impact », 5-6 mars, Tunis.

La justification de la promotion des investissements et le rôle des API

Les gouvernements sont responsables du bien-être et de la prospérité de leurs citoyens. Les politiques publiques dans les économies de marché sont axées sur la réalisation des objectifs socio-économiques nationaux. La promotion des investissements ne fait pas exception à la règle et consiste en des interventions des pouvoirs publics dans le but d'influencer les décisions des entreprises en matière de localisation afin d'attirer des IDE pouvant répondre aux objectifs des politiques publiques (création d'emplois, croissance de la productivité, liens avec les entreprises nationales, transferts de compétences et de savoir-faire).

Dans ce contexte, les gouvernements se font une concurrence acharnée pour chaque décision d'investissement avec des propositions de valeur de localisation attrayantes, ce qui nécessite des institutions efficaces et bien coordonnées. Lors de l'établissement d'une structure formelle pour mener des activités de promotion de l'investissement, la plupart des pays, y compris les pays de l'OCDE, ont choisi de mettre en place une API (OCDE, 2018a). Dans la région MED, tous les pays ont mis en place des API nationales ou infranationales. Les API peuvent contribuer à remédier aux défaillances du marché en offrant toute une gamme de services visant à promouvoir commercialement leur pays, son environnement commercial compétitif, ses industries et ses entreprises, et en facilitant simplement la création d'entreprises et leur fonctionnement.

La justification de la promotion de l'investissement trouve son origine dans la nécessité de corriger ou d'atténuer les imperfections du marché, en particulier pour remédier aux asymétries d'informations (Wells et Wint, 2000 ; Loewendahl ; 2001). Les investisseurs internationaux qui souhaitent investir sur un marché étranger manquent souvent d'informations spécifiques, notamment sur les coûts opérationnels, les dépenses en capital, les partenaires commerciaux, la concurrence, les taxes et la législation dans les pays potentiels (OCDE, 2015b). Les grandes multinationales disposent généralement de plus de ressources et de capacités pour collecter ces informations que les petites et moyennes entreprises (PME).

La nature et la nécessité de la promotion des investissements entrepris par les API ont évolué avec le temps et varient selon les pays. Certaines API MED ont été créées au milieu des années 90, presque une décennie après certaines agences de l'OCDE. Ces dernières sont passées d'une activité consistant principalement à diffuser des informations sur les opportunités d'investissement et le climat des affaires dans leur pays, à des activités plus sophistiquées visant à recueillir des informations commerciales et à attirer les entreprises multinationales (OCDE, 2015b). Dans la région MED, la plupart des API se concentrent toujours sur la création d'image de marque, reflétant à la fois les différents stades de développement des agences et le contexte économique de la région MED, mais elles offrent un large éventail de services et il existe des divergences considérables entre les agences.

L'émergence des API dans les économies MED incluses dans cette étude a été influencée par divers facteurs, notamment leur évolution historique ainsi que les choix en politique économique de leurs gouvernements depuis l'indépendance. Au cours des dernières décennies, plusieurs économies MED n'ont pas nécessairement perçu l'attraction des investissements étrangers comme une priorité politique majeure pour diverses raisons :

- Alors que la majorité des économies de l'OCDE ont opté pour l'ouverture et le libre-échange comme moteurs de leur développement et s'efforcent depuis longtemps d'attirer les investissements étrangers, certaines économies MED ont adopté des modèles socialistes caractérisés par une politique de substitution des importations et leur économie était dominée par des entreprises publiques dépendantes des budgets de l'État ;
- Les pays riches en ressources naturelles, notamment le pétrole et le gaz, ne manquaient pas de financement ;
- D'autres pays MED ont été (et certains le sont toujours) confrontés à des situations géopolitique et sécuritaire difficiles qui ont freiné les investissements étrangers.

En conséquence, certains pays MED ont créé des institutions destinées à attirer les investissements étrangers plus tôt que d'autres, en particulier des économies non riches en pétrole telles que l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie. D'autres économies, telles que l'Algérie ou la Libye, ont créé des institutions pour attirer les investissements étrangers beaucoup plus tard. Aujourd'hui, la plupart des économies MED ont récemment mis en œuvre ou initié d'importantes réformes pour uniformiser et rationaliser l'environnement institutionnel régissant la promotion et la facilitation des investissements. Cet éventail d'efforts de réforme pourrait améliorer et faciliter les procédures complexes et fastidieuses affectant les investisseurs dans la région.

Bien qu'il existe un consensus général sur l'impact positif et l'efficacité des activités de promotion de l'investissement sur les pays d'accueil,¹ cette discipline reste insuffisamment explorée. Une taille unique ne convient pas à tous et différentes formes d'API, cadres institutionnels, activités et stratégies de promotion de l'investissement peuvent correspondre à différents objectifs gouvernementaux, mais également à différentes entreprises cibles. Même dans des contextes géographiques et de développement similaires, il existe de grandes différences entre les API en termes de priorités stratégiques, de fonctions, d'outils, de caractéristiques organisationnelles et de politique de gouvernance.

¹ Plusieurs études universitaires fournissent des preuves suggérant qu'il existe une corrélation positive entre la promotion de l'investissement et des entrées d'IDE plus importantes. Voir, par exemple, Charlton et Davis (2006), Harding et Javorcik (2012), Hornberger et al. (2011) et Morisset (2003).

Les professionnels de la promotion des investissements doivent s'adapter à l'évolution de l'industrie, aux tendances du secteur et aux réformes des politiques d'investissement.

Objectif du rapport de cartographie sur les API MED

Le présent rapport de cartographie vise à compléter les recherches existantes et en cours sur la promotion de l'investissement dans les pays membres et non membres de l'OCDE par un inventaire complet et une analyse comparative des API des économies MED ; leurs environnements institutionnels, leurs organisations internes, leurs activités principales, leurs stratégies d'établissement de priorités, leurs méthodologies d'évaluation et leurs mécanismes de coordination institutionnelle.

Cette étude a pour objectif de fournir une analyse factuelle aux professionnels et aux dirigeants dans les pays MED afin de leur permettre de comparer leurs institutions à celles d'autres pays et de les aider à mieux saisir les similitudes et les différences entre les agences. Il présente à la fois des ensembles de données agrégés et individuels et a pour objectif de présenter différents profils d'API et d'expliquer les tendances et les pratiques existantes. Cet exercice d'inventaire permet également un apprentissage entre pairs parmi les API MED et offre la possibilité de discuter des bonnes pratiques. Il met également en évidence les considérations principales pour les professionnels et les dirigeants, ainsi que des idées sur les domaines dans lesquels des travaux plus poussés, basés sur des données probantes, pourraient être menés.

Les données utilisées dans ce rapport ont été recueillies de différentes manières, la plus importante étant une enquête comparative mise au point par l'OCDE et la Banque interaméricaine de développement (BID) (encadré 1), qui s'inspire des ouvrages existants sur l'IDE et la promotion des investissements et est complétée par une recherche documentaire et des consultations avec des représentants de haut niveau des API MED, à la fois individuellement et collectivement.

Ce rapport de cartographie est divisé en cinq chapitres :

1. Choix institutionnels et caractéristiques organisationnelles des API
2. Fonctions et activités d'une API
3. Stratégies d'établissement des priorités pour l'attractivité et la création d'IDE
4. Suivi, évaluation et impact
5. Coopération et coordination institutionnelles

Encadré 1. L'enquête OCDE-BID auprès des API

L'enquête de l'OCDE auprès des API MED fait partie d'un projet plus vaste de suivi et d'analyse des pratiques existantes dans les API de différents pays et contextes économiques. Elle est basée sur un questionnaire réalisé par l'OCDE et la BID dirigé vers 32 pays de l'OCDE et 19 autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) (hors OCDE), permettant ainsi une analyse comparative des économies. Le questionnaire fournit des données détaillées sur de nombreux développements politiques récents et des informations riches et comparables sur le travail des API dans différents pays. L'enquête a été affichée et partagée avec les représentants d'API des pays MED sous la forme d'un questionnaire en ligne divisé en neuf parties :

- Profil de base

- Budget
- Personnel
- Bureaux (à domicile et à l'étranger)
- Activités
- Priorisation
- Suivi et évaluation
- Interactions institutionnelles
- Perceptions des API sur l'IDE

Les API nationales de huit économies MED ont participé à l'enquête. Les agences participantes proviennent des économies suivantes : Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne et Tunisie. Chaque pays possède une API nationale, à l'exception de la Tunisie qui en possède trois, ce qui signifie que 10 agences ont été interrogées. Les répondants ont répondu au questionnaire entre février et juin 2018 et ont fourni des informations supplémentaires en octobre 2018. Les données et informations recueillies au moyen de ce questionnaire servent de base à cette cartographie. Le rapport s'appuie également sur la « Cartographie des agences de promotion de l'investissement dans les pays de l'OCDE » de 2018 pour comparer les agences MED aux API de l'OCDE, et sur la future « Cartographie des agences de promotion de l'investissement en Amérique latine et dans les Caraïbes et dans les pays de l'OCDE » pour établir des comparaisons avec la région ALC.

Le premier chapitre de ce rapport de cartographie couvre les cadres institutionnels et les caractéristiques organisationnelles des API, notamment leur gouvernance, la portée et la diversité des mandats, ainsi que les ressources financières et humaines. Le second chapitre traite des fonctions clés des API et des activités spécifiques au sein de chaque fonction. Il identifie les activités les plus récurrentes parmi les API et fournit des informations sur leurs divers choix en termes d'allocation de ressources et de focalisation stratégique. Le chapitre 3 examine la manière dont les API réalisent et mettent en œuvre leurs stratégies de priorisation pour attirer les investissements. Le chapitre 4 présente les différents outils de suivi et d'évaluation utilisés par les API pour suivre et mesurer leurs performances. Enfin, le cinquième chapitre examine la manière dont les API se coordonnent et collaborent avec leur environnement institutionnel à trois niveaux géographiques différents : international, national et infranational.

1. Choix institutionnels et caractéristiques organisationnelles

Un aperçu de la portée et de la diversité des mandats et des choix organisationnels des API MED révèle des similitudes importantes entre les agences, mais met également en évidence certaines différences considérables. Certaines réformes organisationnelles ont offert plus de soutien politique aux agences : aujourd'hui, davantage d'agences MED sont des agences publiques autonomes ou relèvent directement du Premier ministre (ou d'un conseil supérieur de l'investissement) par rapport à celles de l'OCDE ou de l'ALC. D'autres réformes ont modifié les mandats des API MED, par exemple en intégrant des missions de promotion des investissements et de promotion des exportations au sein d'une seule agence (voir encadré 1.1). Néanmoins, les API MED ont toujours des mandats plus variés que ceux des autres régions. Par exemple, et contrairement à leurs homologues de l'OCDE et de l'ALC, la plupart des agences MED ont un mandat de guichet unique (GU), probablement en raison d'un climat des affaires généralement plus difficile.

L'enquête a révélé d'importantes variations dans la promotion des investissements et les budgets totaux, reflétant la taille de l'économie et l'ampleur des mandats des agences. De nombreuses API de la région ont indiqué que leurs budgets n'avaient pas beaucoup changé entre 2012 et 2017, bien que quelques agences aient connu d'importantes fluctuations des ressources et des réductions budgétaires substantielles. Seules deux API ont vu leur budget augmenter. La plupart des API ont des mandats très étendus et en expansion. Des ressources financières et humaines adéquates sont des facteurs de réussite essentiels pour toute institution et les API ne font pas exception.

Ce chapitre est divisé en deux sections : la première traite de l'environnement institutionnel des API, notamment de leur statut juridique, de leurs modèles de gouvernance et de leurs mandats officiels ; et la seconde porte sur les ressources et l'organisation interne des API, notamment leur budget, leur personnel et leurs bureaux secondaires.

Récentes réformes institutionnelles visant à répondre aux principales difficultés des API

Les difficultés auxquelles sont confrontées les API dans le monde pour attirer les investissements reflètent le contexte économique et institutionnel plus large de leur pays respectif. Selon l'enquête, les agences MED considèrent que les principales difficultés auxquelles elles sont confrontées à moyen et long terme pour remplir leur mandat de promotion et de facilitation des investissements sont les suivantes : ressources insuffisantes, émergence de nouveaux acteurs sur le marché (par exemple, nouveaux pays, nouveaux investisseurs) et l'instabilité institutionnelle de leurs mandats (tableau 1.1). Ces difficultés contrastent quelque peu avec celles des API de l'OCDE, pour lesquelles les insuffisances de ressources financières et humaines sont les principaux obstacles à leur capacité à attirer les investisseurs. Les économies MED sont relativement vulnérables à la concurrence d'autres pays émergents car elles représentent toutes des opportunités de marché inexploitées pour les investisseurs étrangers, principalement dans les secteurs à forte demande de main-d'œuvre et à bas salaires.

Tableau 1.1. Difficultés rencontrées par les API MED et OCDE pour attirer les investissements à l'avenir

Défis	MED	OCDE
Ressources insuffisantes	1	1
Émergence de nouveaux acteurs sur le marché	2	6
Insuffisance ou instabilité du mandat	3	4
Manque de soutien politique envers les API	4	5
Climat commercial plus étendu ou cadre réglementaire	5	3
Personnel inadéquat	6	2

Remarque : La question de l'enquête est la suivante : « Quels sont les plus grandes difficultés qui pourraient limiter la capacité de votre API à attirer des investissements dans votre pays au cours des 5 à 10 prochaines années ? ». Certaines API MED ont indiqué qu'elles pensaient qu'aucune des difficultés susmentionnées ne reflétait véritablement celles auxquelles elles sont confrontées.

Source : Enquête de l'OCDE sur les agences de promotion de l'investissement MED 2018 et OCDE (2018a).

Encadré 1.1. Un aperçu des choix institutionnels et des caractéristiques organisationnelles des API MED

L'API **algérienne** APSI (Agence de Promotion, de Soutien et de Suivi de l'Investissement) a été créée dans les années 90. En 2001, elle devient ANDI, Agence nationale de développement de l'investissement, dotée du statut juridique d'entité publique autonome. Cette transformation a entraîné plusieurs changements institutionnels, tels que la création du Conseil national de l'investissement, organe placé sous l'autorité du Premier ministre, chargé de la définition des priorités stratégiques. Cela a également conduit à la création de bureaux régionaux pour améliorer la coordination avec les acteurs locaux du développement. En 2006, le lien hiérarchique entre le Premier ministre et le ministre des Mines et de l'Industrie, qui représente également le secrétariat au Conseil national, a été modifié. La loi de 2016 sur l'investissement a redéfini les fonctions de l'ANDI, lui retirant son mandat d'octroi d'incitations aux investisseurs. Outre la promotion et la facilitation des investissements (notamment l'enregistrement), ANDI a également pour mission de promouvoir le développement territorial. Les bureaux locaux sont répartis dans les 48 gouvernorats et se consacrent à la facilitation des affaires, notamment l'enregistrement et la promotion territoriale.

En **Égypte**, l'Autorité générale pour l'investissement et les zones franches (GAFI), créée en 1971, est une agence autonome fonctionnant sous l'égide du Ministère de l'investissement et de la coopération internationale (MIIC). En 2016, un décret a créé le Conseil suprême de l'investissement, un organe interministériel dont le MIIC est le secrétariat. Le Conseil prend des mesures pour améliorer le climat des investissements, élabore des réformes législatives et administratives et approuve le plan d'investissement et les grands projets économiques. En plus de promouvoir et de faciliter les investissements étrangers et nationaux, GAFI est également le principal organisme chargé de la réglementation des zones franches et des zones d'investissement. Au niveau infranational, GAFI a mis en place cinq guichets uniques (GU) couvrant les 27 gouverno-rats du pays. La création de ces bureaux est un pas en avant vers la décentralisation de la facilitation des investissements.

La Commission **jordanienne** des investissements (Jordan Investment Commission - JIC) a été créée en 2014 dans le cadre d'une réforme visant à rationaliser le cadre institutionnel de promotion et de facilitation, qui relevait auparavant de l'Agence jordanienne de Promotion de l'Investissement (Jordan Investment Board - JIB). La JIC a le statut juridique d'une agence autonome, c'est-à-dire qu'elle est indépendante sur les plans financier et administratif. Elle rend compte au Premier ministre, qui en nomme également le président, et assure le secrétariat du Conseil de l'investissement, créé après la réforme de 2014, pour superviser la gestion et l'élaboration de la politique d'investissement. Contrairement à l'Égypte, la JIC comprend des représentants des secteurs public et privé. La réforme a renforcé les mandats de l'API jordanienne à la suite de la fusion de trois anciens organismes : le Département de promotion des exportations de l'Association jordanienne de développement des entreprises, la Commission pour le développement et les zones franches et la JIB. La commission a également pour mandat de gérer un guichet d'investissement et de promouvoir le développement régional. La JIC ne possède aucun bureau au niveau infranational.

L'Autorité **libanaise** pour le développement des investissements (IDAL) a été créée en 1994. L'agence publique jouit d'une autonomie financière et administrative et rend compte

directement au Premier ministre (président du Conseil des ministres). L'Autorité est supervisée par un conseil d'administration composé de sept membres, tous issus du secteur privé, nommés par le Conseil des ministres. Outre son rôle d'agence de promotion et de facilitation, IDAL a également pour mandat de promouvoir les exportations, comme en Jordanie et au Maroc. Conformément à la loi, IDAL dispose d'une liste prédéfinie de secteurs qui structurent son mandat. Par exemple, l'autorité aide à soutenir et à promouvoir les produits libanais, en mettant l'accent sur les produits agricoles et les matériaux utilisés dans l'agro-industrie. IDAL est également chargée de participer au capital de sociétés de capitaux dans les secteurs des TIC et de l'emballage. L'autorité ne possède aucune branche au niveau infranational mais envisage d'en créer dans un proche avenir.

Le Conseil **libyen** de Privatisation et d'Investissement (Privatization and Investment Board - PIB) a été créé en 2009 pour superviser et réglementer les investissements étrangers dans le secteur industriel. Bien que la mission du PIB inclue la promotion des investissements étrangers, il sert essentiellement d'agence de filtrage pour les investisseurs étrangers et son activité se limite au traitement des demandes des investisseurs. Il est également chargé de soutenir la privatisation des entreprises publiques en facilitant le transfert de propriété au secteur privé et de revoir les politiques de réglementation connexes. Une autre mission de l'agence depuis 2013 consiste à fournir des services de guichet.

L'Agence **marocaine** de Développement de l'Investissement et des Exports (AMDIE) a été créée en 2017 pour rationaliser le cadre institutionnel de la promotion de l'investissement. Elle a le statut d'institution publique jouissant d'une autonomie financière et opère sous la supervision du ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Economie numérique. AMDIE est le résultat de la fusion de trois structures : l'Agence marocaine de Développement des Investissements, le Centre marocain de Promotion des Exportations et le Bureau des Foires et Expositions de Casablanca. La mission d'AMDIE est de mettre en œuvre la stratégie de l'État pour la promotion des investissements nationaux et étrangers ainsi que des exportations. Elle héberge le Point de Contact National (PCN) chargé de promouvoir les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales pour une conduite responsable des entreprises. L'agence n'a pas de bureau local. Elle coopère avec les Centres Régionaux d'Investissement (CRI), placés sous l'autorité des gouvernorats et rattachés au ministère de l'Intérieur.

L'Agence **palestinienne** de Promotion des Investissements (PIPA) a été créée en 1998 en tant qu'agence autonome à la suite de la promulgation de la loi de 1998 sur la promotion des investissements. Ses pouvoirs ont été renforcés par l'amendement de 2014 à la Loi sur la Promotion des Investissements. Son conseil d'administration est composé de 11 membres issus du secteur public (7 membres) et du secteur privé (4 membres). L'agence relève du ministre de l'Économie Nationale, qui préside également le Conseil. La PIPA a pour mission de promouvoir et de faciliter les investissements étrangers (elle constitue un guichet unique pour les investisseurs) et, depuis la révision de 2014, elle est également chargée d'octroyer des incitations fiscales. L'agence a une antenne infranationale et un département qui assure la liaison avec les autorités locales.

En **Tunisie**, la loi de 2016 sur l'investissement a redéfini le cadre institutionnel de la promotion et de la facilitation de l'investissement. Comme en Égypte, la réforme a conduit à la création d'un Conseil supérieur de l'investissement, présidé par le Premier ministre, chargé d'approuver les politiques et stratégies d'investissement. Elle a également mis en place une nouvelle autorité, la Tunisia Investment Authority (TIA), qui propose au Conseil des réformes liées à l'investissement et facilite les investissements aux côtés d'autres

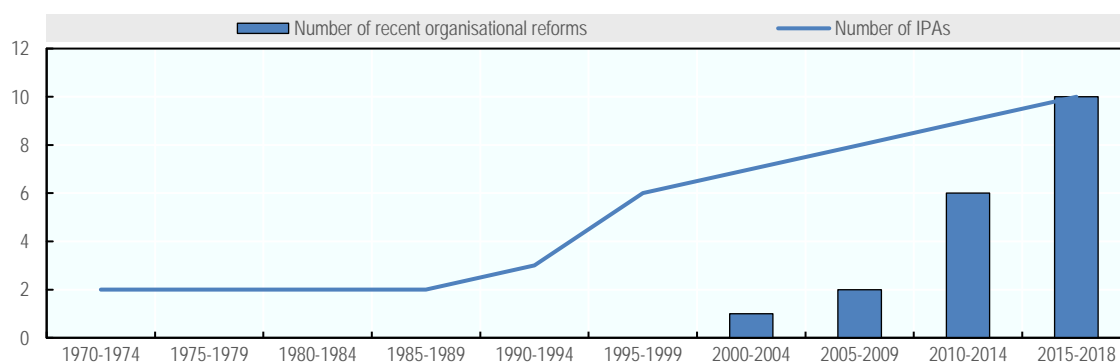
autorités. Sa mission est de fonctionner en tant que GU et de gérer les procédures et les incitations pour les projets de plus de 15 millions de dinars. En dessous de ce seuil, les procédures et les incitations sont gérées par l'Agence de Promotion de l'industrie et de l'innovation (APII), qui relève du ministère de l'Industrie et du Commerce. L'APII, créée en 1972, a également pour mission de soutenir le développement industriel et l'innovation. Elle offre des services de GU dans chaque gouvernorat. La promotion de l'IDE est gérée par l'Agence de promotion de l'investissement étranger (FIPA), créée en 1995 en tant qu'institution publique placée sous la tutelle du Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale. Avant cela, l'agence était un département de l'APII. La FIPA a plusieurs bureaux à l'étranger. Voir l'Annexe C pour plus d'informations sur les trois agences tunisiennes.

Source : OCDE (2018c)

Établissement des API et réformes récentes

Aujourd'hui, l'âge moyen d'une API dans les huit économies MED est d'environ 21 ans, soit à peu près le même âge que les API de l'OCDE (graphique 1.1). Cette moyenne est toutefois faussée par les agences créées à l'origine pour promouvoir le développement d'activités industrielles, telles que l'Agence de promotion de l'investissement (API) en 1972 en Tunisie et l'Autorité générale pour l'investissement et les zones franches (GAFI) en 1970 en Égypte. Dans d'autres pays tels que le Maroc, l'administration centrale, et non une agence, se chargeait de la promotion de l'investissement. Plusieurs pays ont également créé des agences de promotion des exportations à cette époque, par exemple Tunisia Export a été créée en 1973 et Maroc Export en 1975.

Graphique 1.1. Création des API MED et réformes organisationnelles récentes



Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Les agences de promotion de l'investissement à part entière qui cherchaient à attirer les IDE ne sont apparues qu'à partir des années 90. À cette époque, de nombreuses économies MED ont adopté une plus grande ouverture et ont promu le commerce, dans un contexte de concurrence accrue pour attirer les investissements étrangers aux niveaux mondial et régional. Les autorités libanaises ont créé IDAL en 1994, la FIPA a été créée en Tunisie en 1995, la JIB (prédécesseur de la Commission jordanienne des investissements) et l'ANDI en Algérie la même année. Dans d'autres pays, les gouvernements ont mis en place leur API plus tard pour des raisons politiques ayant influencé la libéralisation de l'économie et l'ouverture commerciale : l'Autorité palestinienne a créé la PIPA en 1998, peu après les

accords d'Oslo et le Conseil libyen de privatisation et de libéralisation fut établi en 2002 après le soulagement des sanctions économiques.

Les autorités ont procédé à plusieurs réformes et modifications organisationnelles des API, depuis leur création, pour s'adapter aux environnements changeants et aux nouveaux défis. Comme le montrent les tableaux 1.2 et 1.3, la grande majorité des API (neuf sur dix) ont subi une restructuration organisationnelle au moins une fois au cours de la dernière décennie et six d'entre elles en ont subi au moins deux. Les réformes ont souvent fait suite à l'adoption d'un nouveau cadre législatif pour l'investissement. Elles ont également confié de nouvelles missions aux API, telles que la gestion de GU, ou la définition de mandats intégrés au sein de l'agence (par exemple, promotion du commerce, innovation ou zones d'investissement). Seule une réforme a eu pour conséquence de diviser une agence ou de supprimer certaines de ses responsabilités ; en 2016, l'Algérie a retiré à ANDI son mandat d'octroi d'incitations aux investisseurs.

Tableau 1.2. Nombre de réformes organisationnelles au cours de la dernière décennie

Aucune réforme	1 réforme	2 réformes	3 réformes	4 réformes ou plus
TUN (FIPA)	DZA LBN TUN (TIA)	JOR LBY MAR TUN (APII)		EGY PA

Remarque : La création de la TIA est l'aboutissement d'une réforme organisationnelle menée en Tunisie en 2016.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Tableau 1.3. Date de création des API MED

API	Création	Ancien nom
EGY	1971	Autorité générale pour l'investissement (General Authority For Investment and Free Zones - GAFI)
TUN (APII)	1972	Agence de Promotion de l'Investissement (API)
LBN	1994	Autorité libanaise pour le développement des investissements (The Investment Development Authority of Lebanon - IDAL)
TUN (FIPA)	1995	Agence de Promotion de l'Investissement Extérieur (Foreign Investment Promotion Agency - FIPA)
JOR	1995	Commission jordanienne des investissements (Jordan Investment Commission - JIC)
DZA	1995	Agence de Promotion, de Soutien et de Suivi de l'Investissement (APSI)
PA	1998	Agence palestinienne de promotion des investissements (The Palestinian Investment Promotion Agency - PIPA)
LBY	2002	Conseil de privatisation et d'investissement (Privatization and Investment Board – PIB)
MAR	2009	Agence Marocaine de développement de l'Investissement (AMDI)

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Statut juridique et rattachements hiérarchiques

La gouvernance d'une API est liée à la manière dont elle est supervisée, guidée, contrôlée et gérée. Une fois les API établies, leur statut juridique déterminera de nombreux aspects

organisationnels et fonctionnels. Cela aura un effet particulier sur le degré d'autonomie dont dispose une API par rapport au gouvernement, notamment en termes de gestion des ressources financières et humaines. Des agences les plus modestes aux plus autonomes, les types de statut juridique les plus courants pour les API sont les suivants :

- Département ou unité gouvernementale (souvent au sein d'un ministère)
- Agence publique autonome
- Organisme mixte public-privé
- Organisation privée

L'indépendance institutionnelle des API peut les aider à être moins tributaires de la volatilité des budgets et des cycles politiques des gouvernements et donc à être plus efficaces dans l'exercice de leurs fonctions. Selon les enquêtes sur les API menées par l'OCDE, les agences publiques autonomes sont les formes de statut juridique les plus répandues dans les pays développés ou en développement. Toutes les API de la région MED et 60 % de celles de l'OCDE sont des agences publiques autonomes. Parmi les agences de l'OCDE, le deuxième statut juridique le plus fréquent - juste un peu moins d'un tiers d'entre elles - est constitué d'API gouvernementales (ministère) et les 9 % restants sont des agences privées ou semi-privées. Les entités privées et les entités mixtes publiques-privées sont particulièrement courantes dans les pays de l'ALC (Volpe Martincus et Sztajerowska, 2019).

Les API peuvent avoir des rattachements hiérarchiques différents, en fonction de leur statut juridique et de l'environnement institutionnel au sens large (tableau 1.4). La moitié des API MED ont plusieurs rattachements hiérarchiques. Le cas le plus courant est envers le ministre responsable (huit sur dix), suivi du conseil d'administration (six API). Certaines réformes organisationnelles récentes ont accru le soutien politique aux agences MED, cinq d'entre elles rapportant directement au chef du gouvernement, qui, dans certains cas, préside également le conseil d'administration (par exemple, en Jordanie). En revanche, seuls quelques organismes dans les pays ALC ou de l'OCDE relèvent du chef de gouvernement (Nicaragua, El Salvador et Turquie). Comme dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les ministres responsables proviennent généralement des ministères de l'investissement et de l'industrie. Dans les pays de l'OCDE, la majorité des API se rapportent au ministère de l'économie et, dans certains cas, au ministère des affaires étrangères.

Tableau 1.4. Les rattachements hiérarchiques des API MED

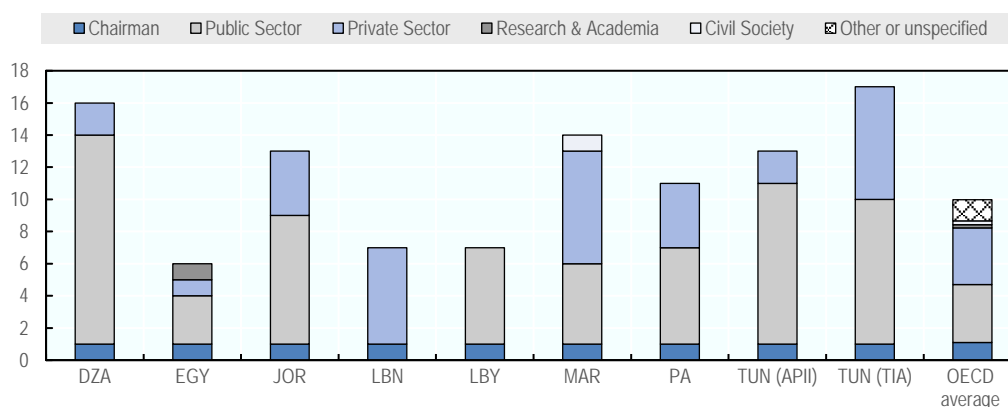
	Chef de gouvernement	Ministre	Plusieurs ministres	Niveau sous-ministériel	Conseil d'administration	Autres
DZA		Industrie et secteur minier				
EGY	X	Investissement			X	
JOR	X				X	
LBN	X				X	X
LBY		Économie	X	X	X	
MAR		Industrie, investissement et commerce				
PA	X	Économie		X	X	
TUN (APII)		Commerce et industrie			X	
TUN (FIPA)		Investissement				
TUN (TIA)	X	Développement, investissement et coopération internationale			X	

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Le conseil d'administration est un élément important de la gouvernance des API, permettant à une entité externe de superviser et / ou de conseiller le travail de l'agence. Les conseils d'administration peuvent varier considérablement d'un organisme à l'autre en termes de pouvoir décisionnel et de composition, avec des représentants potentiels du secteur public, du secteur privé, de la recherche / de milieu universitaire, de la société civile ou d'autres composantes de la société.

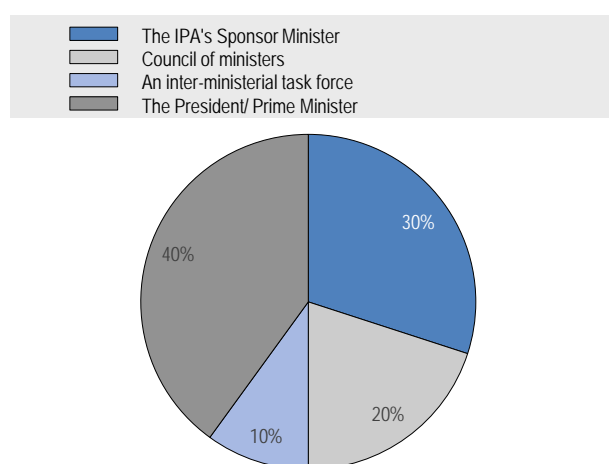
Toutes les API MED ont un conseil d'administration dont le rôle et la composition ont été entérinés par la loi sur l'investissement. Comme l'illustre le tableau 1.4, seuls cinq API relèvent de leurs conseils, tandis que les agences restantes ont un conseil d'administration dont le rôle est davantage consultatif. La taille du conseil varie d'un organisme à l'autre et ne semble pas être en corrélation avec la taille de l'organisme (graphique 1.2). Dans les pays de l'OCDE et de l'ALC, la taille moyenne dudit conseil est de dix membres (Volpe Martincus et Sztajerowska, 2019). Dans les API MED, la taille du conseil est liée au nombre d'entités publiques représentées au sein du conseil. En Égypte, une réforme en 2018 a modifié la taille et la composition du conseil d'administration de la GAFI, qui compte désormais quatre membres du secteur public, dont trois du GAFI, un du secteur privé et un du milieu universitaire. Les conseils d'administration d'autres API ont tendance à être plus importants car ils incluent davantage d'entités publiques.

Les conseils d'administration des API sont moins diversifiés dans la région MED que dans les pays de l'OCDE et de l'ALC. Ils sont principalement composés de représentants du secteur public, bien que le secteur privé soit relativement présent dans les conseils d'administration en Égypte, au Maroc, au Liban et en Tunisie (TIA). La présence d'un représentant du secteur privé au conseil d'administration est une initiative positive, car elle garantit que les points de vue et les intérêts des entreprises sont pris en compte dans les grandes orientations stratégiques des API. À titre de comparaison, dans les API des pays de l'OCDE et des pays d'Amérique latine, les conseils d'administration comprennent respectivement 38 % et 63 % de représentants du secteur privé (Volpe Martincus et Sztajerowska, 2019). Seuls quelques agences MED ont des représentants de la société civile ou du milieu universitaire (Égypte et Maroc). Une tendance similaire est observée dans les agences de l'OCDE et de la région ALC.

Graphique 1.2. Composition du conseil d'administration des API MED

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), (OECD, 2018).

La nomination et les fonctions d'un responsable d'API dans les pays MED dépendent davantage de considérations politiques que dans les économies de l'OCDE et de l'ALC. Dans la région, tous les chefs d'agence sont nommés par l'exécutif : 40 % par le chef de l'État, 30 % par le ministre responsable, 20 % par un conseil des ministres (souvent mené par le Président ou Premier ministre) et 10 % par un groupe de travail interministériel (graphique 1.3). Dans environ la moitié des API de la région ALC, le conseil nomme le Directeur général ou l'administrateur général, tandis que dans les économies de l'OCDE, c'est le cas de 27 % des API ayant un conseil d'administration. Une nomination politique peut donner plus de poids aux API dans l'ensemble de l'écosystème institutionnel et leur donner une plus grande capacité à s'acquitter de leurs mandats. Cela pourrait cependant alimenter l'instabilité interne en cas de changements politiques fréquents. Cela pourrait également réduire la transparence en raison de pressions politiques éventuelles sur le processus décisionnel des API (par exemple, des choix discrectionnaires dans la promotion de certains investisseurs par rapport à d'autres).

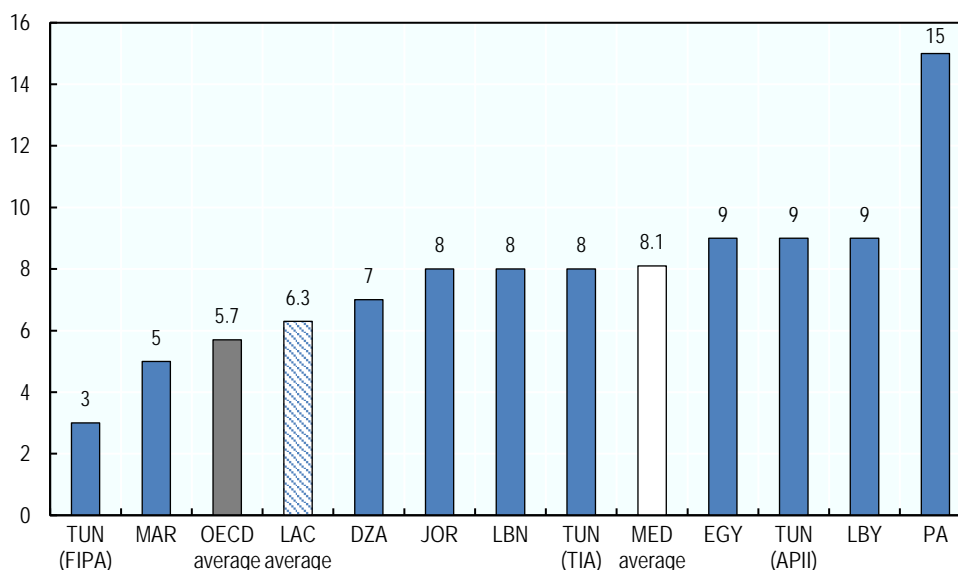
Graphique 1.3. Autorité nommant le responsable d'une API

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Portée et diversité des mandats d'API

Les API ont été créées avec pour mandat principal la promotion et l'attraction d'investissements étrangers. Le nombre et la portée des mandats accordés aux API varient considérablement dans la région MED, ainsi que dans les pays de l'OCDE et de la région ALC. Les API MED font souvent partie d'une agence plus importante qui a de nombreux mandats en plus des fonctions essentielles de promotion des investissements (telles que la négociation d'accords commerciaux ou la gestion de privatisations ou de zones économiques) et qui ont donc généralement un ensemble de responsabilités plus étendu que les agences de l'OCDE et de l'ALC (voir les annexes A et B pour la liste complète des mandats des API MED). Toutes les API de la région ont au moins deux autres mandats allant au-delà de la promotion des investissements. Près de la moitié des API MED ont au moins neuf mandats différents, ce qui est supérieur à la moyenne des API des pays de l'OCDE et des pays de l'ALC (qui ont environ six mandats (graphique 1.4)), bien qu'il existe une forte hétérogénéité entre les différentes agences. Les économies plus petites ont souvent plus de mandats que les économies plus importantes et plus riches, car ces dernières ont tendance à répartir les mandats entre d'autres agences gouvernementales, ce qui rend leurs API plus spécialisées.

Graphique 1.4. Nombre de mandats par agence



Source : Enquête de l'OCDE sur les agences de promotion de l'investissement MED (2018), OCDE (2018a), Volpe Martincus et Sztajerowska (2019)

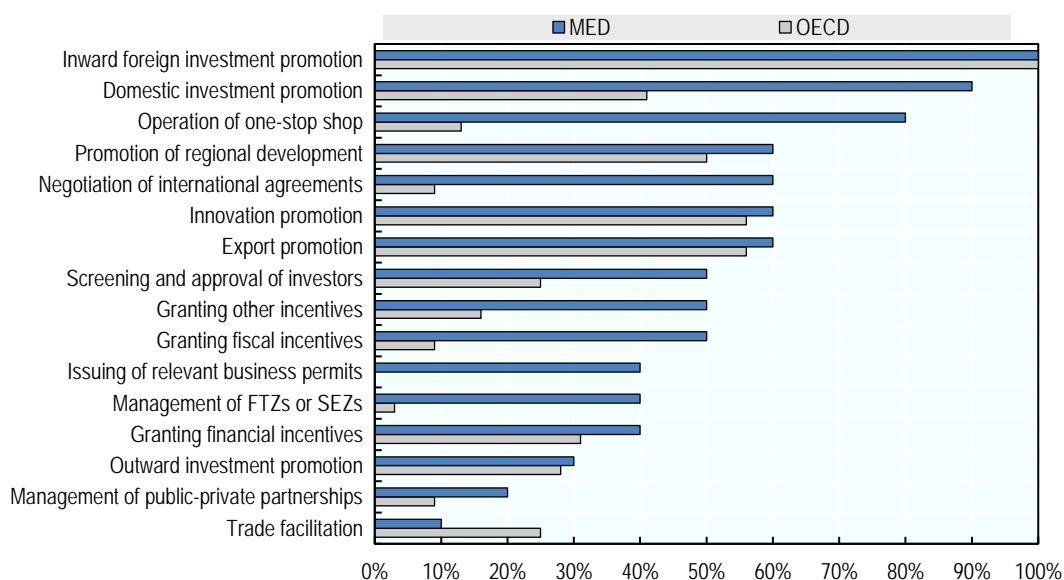
Il existe une hétérogénéité importante parmi les agences MED. Par exemple, AMDIE au Maroc a cinq mandats tandis que les agences palestiniennes et égyptiennes ont respectivement 15 et 9 mandats. La FIPA n'a que trois mandats, ce qui reflète son rôle d'institution spécialisée dans la promotion de l'IDE. Les deux autres agences tunisiennes (TIA et APII) ont plusieurs mandats qui se chevauchent (voir l'annexe C pour une analyse des trois agences tunisiennes). Les agences ayant un nombre de mandats similaire peuvent différer par leur portée opérationnelle. Par exemple, l'API égyptienne gère les zones franches, les zones d'investissement² et les privatisations, mais pas la promotion des exportations ni de l'innovation, alors que c'est l'inverse pour l'API jordanienne (qui a pour

mandat de promouvoir les exportations et l'innovation mais ne supervise ni les zones ni les privatisations).

En plus de promouvoir les investissements étrangers entrants, la plupart des API MED encouragent également les investissements nationaux et le développement régional (graphique 1.5). L'exploitation de guichets uniques (GU), visant à faciliter les transactions commerciales et à réduire le coût des activités commerciales en raison de la bureaucratie et des lourdeurs administratives, constitue le troisième mandat le plus répandu parmi les agences MED. Il s'agit là d'une différence essentielle par rapport aux API de l'OCDE et de l'ALC, dont seulement 13 % et 12 % exploitent des GU. Cette différence est probablement due à des bureaucraties institutionnelles généralement plus importantes et plus complexes dans les marchés émergents, y compris les économies MED.

² À l'exclusion des ZES telles que la zone économique du canal de Suez.

Graphique 1.5. Proportion d'API MED et OCDE indiquant des fonctions en tant que mandat officiel



Source : D'après une étude de l'OCDE réalisée sur les agences de promotion de l'investissement MED (2018) et OCDE (2018a).

Parmi les autres mandats communs aux API MED, citons : l'octroi d'incitations fiscales, la négociation d'accords internationaux et la gestion des ZES. Toutes ces activités sont exercées par environ la moitié des API MED, bien qu'elles ne soient pas souvent observées dans les agences de l'OCDE et de l'ALC. La délivrance des permis d'affaires pertinents est le mandat officiel de quatre agences MED. Les mandats des API MED reflètent également les priorités du gouvernement, telles que la promotion de l'innovation pour attirer les investissements dans les secteurs à plus forte valeur ajoutée et des technologies, tout comme les API de l'OCDE.

La moitié des API MED sont chargées de promouvoir à la fois les investissements étrangers et les exportations. Parmi celles ayant une fonction de promotion des exportations, seul la PIPA dispose également d'un mandat de facilitation des échanges commerciaux, alors que dans l'OCDE, c'est le cas pour une agence sur quatre. La fusion du commerce et des

investissements en une seule agence, si celle-ci est correctement menée, peut aider à maximiser les synergies et les possibilités d'économies d'échelle en regroupant sous un même toit le personnel qualifié du commerce extérieur et de l'investissement. Cela est particulièrement attrayant pour les gouvernements qui cherchent à attirer des investisseurs axés sur les exportations, puisque les agences peuvent cibler des industries et des marchés de ce genre.

La promotion des exportations est le deuxième mandat le plus répandu parmi les API de l'OCDE, après la promotion des investissements (OCDE, 2018a). La France, la Grèce, la Pologne et la Suède ont fusionné ces deux mandats au cours des cinq dernières années. Ces fusions institutionnelles sont complexes et les raisons qui les motivent ne sont pas toujours bien pensées ex ante (encadré 1.2). Dans la région MED, la Jordanie et le Maroc ont réformé leurs API pour inclure la promotion des exportations en 2015 et 2017 respectivement. La PIPA est en train d'ajouter un mandat d'exportation. Dans d'autres pays MED, les API se concentrent sur les exportations dans des secteurs stratégiques. Par exemple, l'API libanaise encourage principalement les exportations dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Il existe toutefois des exceptions notables à cette tendance, telles que les agences IDA Ireland, CzechInvest et GAFI.

Encadré 1.2. Réformes institutionnelles : les bonnes et les mauvaises raisons de fusionner des mandats

Les fusions institutionnelles sont complexes et les résultats sont mesurés dans le temps (trois à cinq ans selon les cas). Il s'agit d'un engagement soigneusement préparé qui nécessite une analyse risques-avantages aux niveaux institutionnel et opérationnel avant toute fusion. Le principal défi consiste à créer une nouvelle culture d'entreprise à la lumière des différentes activités et objectifs fondamentaux. Divers raisons peuvent soutenir la fusion d'API avec d'autres entités telles que les PME, les agences pour la promotion de l'innovation et de la promotion des exportations. Il y a de bonnes et de mauvaises raisons à ces fusions :

Cinq bonnes raisons de fusionner :

1. Améliorer la cohérence des politiques publiques et simplifier le système ;
2. Aider à identifier les synergies afin de créer de la valeur ajoutée ;
3. Renforcer l'efficacité menant à des opérations conjointes, à des outils partagés (dans les deux sens) et à un partage des réseaux internationaux ;
4. Augmenter le pouvoir de plaidoyer de l'agence grâce à une visibilité accrue ;
5. Encourager le développement de nouvelles compétences et offrir de nouvelles perspectives aux employés.

Quatre mauvaises raisons de fusionner :

1. Créer un guichet unique pour les exportateurs et les investisseurs - deux cibles avec des demandes de services différentes ;
2. Rationaliser le budget et le personnel : une fusion ne représente pas nécessairement une source d'économies, notamment au début, compte tenu du coût de la fusion elle-même ;
3. Simplifier la gestion des ressources humaines avec un profil unique de travailleurs adapté aux deux opérations, car les rôles sont complémentaires mais pas identiques et chacun appelle un profil opérationnel spécifique ;
4. Développer une mission globale unique comprenant à la fois des opérations d'exportation et des opérations d'investissement.

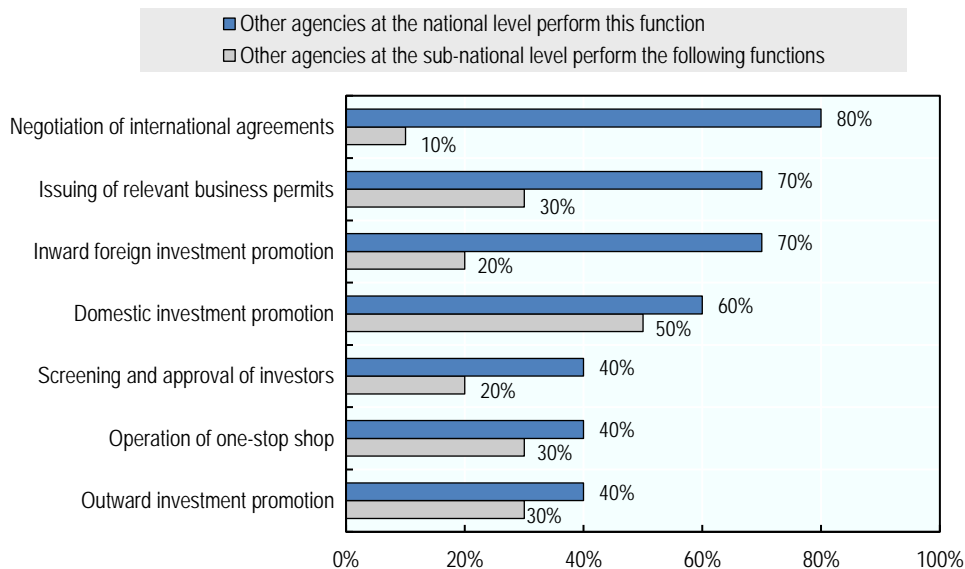
Source : OCDE et Business France (2018), La transformation institutionnelle des agences de promotion de l'investissement et une étude de cas, document préparé pour le séminaire sur « La transformation institutionnelle des agences de promotion de l'investissement », 30-31 janvier 2018, Rabat, Maroc.

La multiplicité des mandats observés dans les API MED peut conduire à une duplication des tâches avec d'autres entités publiques, en particulier dans les contextes où les mécanismes de coordination institutionnelle sont mal conçus. Selon l'enquête, les fonctions exercées par les API dans la région sont également assurées par d'autres agences ou ministères nationaux (graphique 1.6). D'autres organisations nationales ont également pour mandat de négocier des accords commerciaux, de délivrer des autorisations d'exploitation et, notamment, de promouvoir les investissements étrangers et nationaux. Le fait que la

Tunisie dispose de trois API est peut-être en partie responsable des pourcentages élevés de fonctions assurées par plusieurs agences nationales dans le graphique 1.6.

Il y a peu de chevauchement entre les fonctions des API nationales et infranationales dans la région MED (graphique 1.6). Cela peut provenir du fait que les API infranationales appartiennent souvent à l'agence nationale de la région. Les API infranationales sont parfois impliquées dans l'exploitation d'un GU comme c'est le cas en Tunisie, en Algérie et au Maroc, et dans la promotion de l'investissement national au Maroc. Dans la plupart des économies déclarantes de l'OCDE, les API infranationales sont indépendantes des API nationales et remplissent le même mandat principal de promotion de l'investissement. Près des deux tiers d'entre elles délivrent également des permis d'exploitation, alors qu'aucune des API nationales de l'OCDE ne s'acquitte de cette tâche (OCDE, 2018a).

Graphique 1.6. Autres agences nationales et infranationales remplissant les fonctions suivantes



Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Ressources et organisation interne

Cette section décrit les aspects stratégiques de l'organisation interne des API, y compris le niveau, les sources et l'utilisation du budget. Les API n'ayant pas toutes communiqué d'informations historiques détaillées sur leurs budgets, les résultats présentés dans cette section ne donnent pas une image complète des finances de ces agences. De nombreux organismes ont trouvé difficile d'estimer le pourcentage de leur budget total alloué au personnel et aux activités de promotion des investissements, par opposition aux autres mandats. Cela peut être dû à des définitions divergentes de ce qui constitue un travail de promotion des investissements et au fait que dans de nombreuses agences, le personnel travaille à l'avancement de plusieurs mandats.

L'enquête a révélé d'importantes variations dans la promotion des investissements et dans les budgets totaux et le personnel total, reflétant la taille de l'économie et l'ampleur des mandats des agences. De nombreuses API de la région ont indiqué que leurs budgets n'avaient pas changé de façon significative entre 2012 et 2017, bien que quelques agences

aient connu d'importantes fluctuations des ressources et des réductions budgétaires substantielles. Seules deux API ont vu leur budget augmenter. Comme discuté ci-dessus, la plupart des API ont des mandats d'une grande ampleur et en expansion. Des ressources financières et humaines adéquates sont des facteurs de réussite essentiels pour toute institution et les API ne font pas exception.

Ressources financières : ampleur du budget, source et dépenses

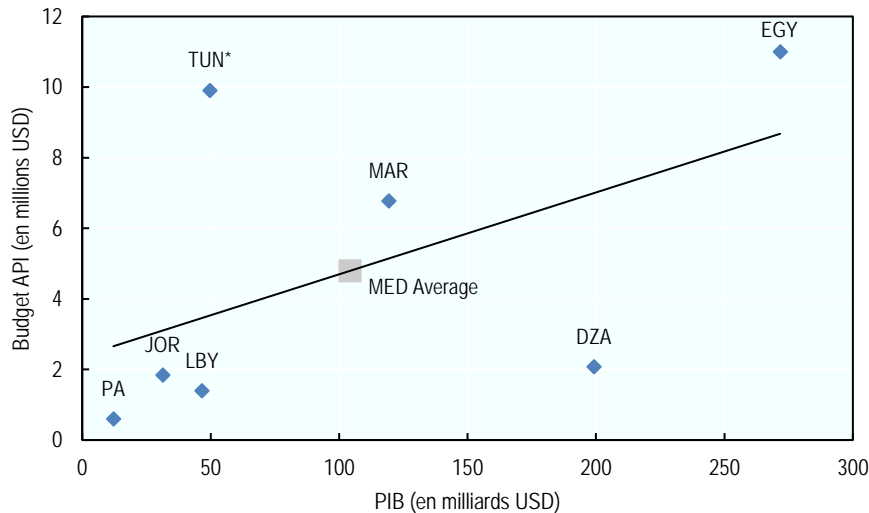
Les ressources financières d'une API déterminent l'ampleur de ses activités, la quantité et la qualité de son personnel, les mécanismes d'évaluation du succès et d'autres éléments, notamment la présence à l'étranger et le nombre de bureaux régionaux. Le budget total médian des API MED (hors incitations) s'élevait à 10,8 millions USD en 2017. En excluant le budget total de GAFI, la plus grande agence de la région, le budget total moyen s'élevait à près de 8 millions d'USD³. Ce budget est supérieur au budget moyen des agences de l'ALC (16 millions d'USD) et inférieur au budget moyen des agences de l'OCDE (69 millions).

L'enquête a demandé aux API de déterminer la part de leur budget et de leur personnel affectée à leur mandat de promotion des investissements. Ce mandat couvre quatre fonctions : la création d'image, la création d'investissements, la facilitation des investissements et le plaidoyer politique (voir le chapitre 2 pour la définition des différentes fonctions). Comme discuté précédemment dans ce chapitre, certaines API sont chargées de promouvoir le développement régional et les exportations, ou de gérer les ZES, en plus de mener à bien leur mandat de promotion de l'investissement.

Des variations importantes existent dans les budgets de promotion des investissements, avec un maximum d'environ 11 millions d'USD et un minimum de 0,6 million d'USD. À titre de comparaison, une agence moyenne de la région ALC consacre 4,3 millions d'USD à la promotion des investissements (4,2 en valeur médiane), tandis que les API de l'OCDE y allouent environ 12 millions d'USD (13,9 millions en médiane). Les agences en Égypte et au Maroc ont les budgets de promotion des investissements les plus élevés, tandis que la Libye et l'Autorité palestinienne ont les plus faibles. Cela reflète les disparités en termes de taille et de niveaux de revenus dans la région MED, mais aussi la diversité des responsabilités des API (graphique 1.7). Généralement, les enquêtes combinées pour les pays MED, OCDE et ALC indiquent que les pays les plus grands et les plus riches tendent à avoir des API plus importantes, à la fois en termes de budget que de personnel.

³ Les trois agences tunisiennes sont prises en compte comme une seule agence dans ces calculs.

Graphique 1.7. Les budgets de promotion des investissements des API par rapport à la taille de leur économie



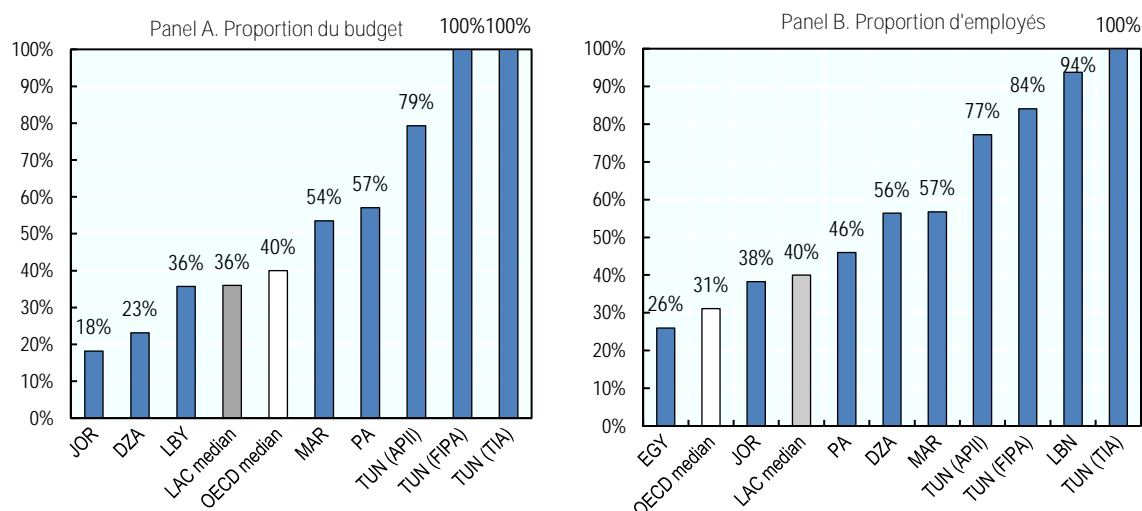
Remarque : * Le budget de promotion des investissements pour la Tunisie est un agrégat de ses trois API (TIA, FIPA et APII). Tous les budgets sont de 2017 à l'exception de la TIA (budget 2018 utilisé).

Source : D'après une étude de l'OCDE réalisée sur les agences de promotion de l'investissement MED (2018) et les Indicateurs du développement mondial.

Il existe également de grandes variations entre les agences en ce qui concerne la part du budget consacrée à la promotion des investissements. Les trois API tunisiennes ont indiqué que la totalité ou la quasi-totalité de leur budget était consacrée à la promotion des investissements, tandis que l'agence jordanienne consacrait moins de 20 % de son budget total à des activités de promotion (graphique 1.8, panel A). L'agence marocaine, qui a récemment fusionné ses mandats de promotion des investissements et des exportations, divise son budget de façon à peu près égale entre les deux activités. De même, il existe des variations considérables entre les agences de l'OCDE et celles de la région ALC. L'API moyenne de l'ALC et de l'OCDE consacre environ 35 % à 40 % de son budget total à la promotion des investissements. Pour beaucoup d'API, la promotion de l'investissement n'est qu'une partie de leurs fonctions. Toutefois, les différences d'allocation budgétaire peuvent également être dues aux difficultés que pose le calcul de la part exacte du budget total affectée au personnel et aux activités de promotion de l'investissement.

Malgré des mandats plus conséquents, les API MED consacrent une part plus importante de leur personnel à la promotion de l'investissement que leurs homologues de l'OCDE (graphique 1.8, panel B). Ce résultat est également valable en nombre absolu d'effectifs (voir l'annexe A pour plus d'informations sur les effectifs). L'API moyenne de la région MED compte 52 personnes qui se consacrent aux activités de promotion de l'investissement, tandis que dans les API de l'OCDE 42 membres du personnel sont affectés à ce type d'activités (OCDE, 2018a). Le nombre d'employés consacrés à la promotion de l'investissement reflète souvent les parts budgétaires correspondantes, mais pas toujours. Dans le cas de l'Algérie et de la Jordanie, la part des budgets allouée aux fonctions de promotion de l'investissement est nettement inférieure à la part du personnel.

Graphique 1.8. Proportion des budgets et des employés d'API dédiés à la promotion de l'investissement



Remarque : N'inclut pas le budget pour les API GAFI (Égypte) ou IDAL (Liban). Budget pour TIA (Tunisie) à partir de 2018.

Source : Personnel de l'OCDE d'après l'enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), OCDE (2018), Volpe Martincus et Sztajerowska (2019)

Évolution des budgets et du personnel d'une API

Les budgets de la plupart des API sont restés relativement stagnants ces dernières années. Deux agences ont enregistré des fluctuations importantes de leurs budgets depuis 2012 ; dans le cas de la Libye, cela était dû à une suspension temporaire de tous les fonds publics en raison de l'instabilité. Trois API ont signalé une réduction de leurs budgets : les agences en Algérie et en Libye fonctionnaient avec un financement inférieur de 20 % en 2017 par rapport à 2012. Le Maroc a enregistré une réduction de son budget de 45 % depuis 2012, mais s'attend à ce que son financement augmente pour tenir compte de l'inclusion de la promotion des exportations dans son mandat. Seules deux API ont enregistré une nette augmentation de leur financement depuis 2012 : + 40 % au Liban et + 68 % pour la FIPA en Tunisie.

Le personnel a diminué dans la moitié des agences interrogées. La réduction de personnel la plus importante depuis 2012 s'est produite au Maroc, où l'API a réduit de 30 % son personnel entre 2012 et 2017. Seuls la Jordanie et la TIA en Tunisie ont augmenté leurs effectifs ; l'agence jordanienne a augmenté son personnel de 20 % depuis 2014 et la TIA, en tant que nouvelle agence, a légèrement augmenté ses effectifs entre 2016 et 2017. La Jordanie a également augmenté le nombre de ses employés affectés aux activités de promotion de l'investissement depuis 2014. La plupart des API n'ont pas modifié de façon radicale le nombre d'employés concentrés sur les activités de promotion de l'investissement au cours des six dernières années.

Ressources humaines : compétences, parité hommes-femmes et salaires

Les compétences de haut niveau sont avant tout déterminées par la combinaison du niveau de scolarisation et de l'expérience passée du personnel. La majorité des employés des API MED ont un diplôme d'enseignement supérieur. En moyenne, 65 % du personnel affecté à

la promotion de l'investissement dans une agence donnée a terminé ses études universitaires et 17 % ses études de troisième cycle (masters et doctorats). Les 18 % restants ont terminé leurs études secondaires. Dans les agences de l'OCDE, plus de la moitié des employés d'API ont un diplôme universitaire et 40 % ont achevé des études de troisième cycle, soit une proportion plus élevée que dans les API MED.

En termes de parité hommes-femmes, il existe des variations considérables entre les API MED. Les agences algériennes, libanaises et palestiniennes, ainsi que l'APII en Tunisie, comptent à peu près le même nombre d'hommes et de femmes. L'API marocaine, ainsi que la FIPA et la TIA tunisiennes comptent plus de femmes que d'hommes dans leurs effectifs. Les principaux déséquilibres hommes-femmes sont observés dans les API d'Égypte, de Jordanie et de Libye.

Au niveau des salaires, la majorité des API de la région offrent des salaires supérieurs au salaire moyen dans le secteur public (la TIA en Tunisie et les agences au Liban, en Jordanie et en Algérie). Les API palestiniennes, libyennes et tunisiennes (FIPA) ont déclaré des salaires équivalant à ceux du secteur public. Au sein de l'OCDE, la majorité des API dont les salaires sont supérieurs à ceux du secteur public sont des agences publiques autonomes, ce qui reflète leur plus grande souplesse de gestion par rapport aux API gouvernementales (OCDE, 2018a). Les API MED sont toutes des agences publiques autonomes. Le plus souvent, les dispositions légales indiquent si les salaires doivent être strictement conformes à ceux du secteur public ou si des exceptions sont possibles.

Réseau de bureaux secondaires

L'enquête montre que les API de la région MED dépendent moins que leurs homologues de l'OCDE d'un réseau de bureaux secondaires à l'étranger, mais qu'elles sont plus présentes au niveau local. Dans les pays de l'OCDE, trois agences sur quatre ont leur propre bureau à l'étranger avec du personnel dédié à la promotion. Les API de l'ALC ont peu de présence à la fois à l'étranger et sur le plan local (Volpe Martincus et Sztajerowska, 2019). Ces différentes tendances peuvent s'expliquer par les ressources humaines et financières des API, ainsi que par leurs orientations stratégiques (OCDE, 2018a). Différentes options sont disponibles en ce qui concerne le nombre de bureaux secondaires à établir et la meilleure façon de trouver un équilibre entre la présence du siège par rapport à la présence locale et la présence du siège par rapport à la présence à l'étranger.

Une plus grande présence des API nationales au niveau local dans les pays MED peut être liée à la décentralisation institutionnelle relativement limitée par rapport aux pays de l'OCDE. Cela peut aussi être motivé par leur mandat sur l'établissement de guichets uniques. Quatre agences MED ont plus de deux bureaux dans leur pays. ANDI en Algérie en possède le plus, avec 59 bureaux en dehors de son siège. GAFI et l'API d'Égypte comptent 23 « bureaux de représentation » et sept filiales en guichet unique. APII en Tunisie compte 28 bureaux dans le pays en plus de son siège, y compris des bureaux dans chacun des 24 gouvernorats offrant des services de promotion et de facilitation des investissements. C'est la seule agence dont les bureaux secondaires disposent d'un budget cumulé supérieur à celui de son siège. Parmi les API MED, seuls APII et GAFI emploient généralement plus de personnel dans les autres bureaux qu'au siège.

Les bureaux d'une API à l'étranger semblent jouer un rôle important dans la capacité des agences à attirer des IDE (Volpe Martincus et Sztajerowska, 2019). Ils peuvent toutefois peser lourdement sur les finances des agences. Dans la région MED, seulement trois API sur dix indiquent avoir des bureaux secondaires à l'étranger : AMDIE au Maroc (un bureau), FIPA en Tunisie (huit bureaux) et PIPA (quatre bureaux). L'agence palestinienne

a commencé en 2018 à travailler avec les ambassades de quatre pays, en affectant un membre du personnel de la PIPA à des missions diplomatiques au Royaume-Uni, en Allemagne, au Koweït et en Russie. Les agences MED ne sont pas toutes d'accord sur les avantages de l'exploitation de filiales étrangères. AMDIE a récemment fermé certains bureaux qu'elle exploitait auparavant à l'étranger et envisage de fermer le dernier, en indiquant qu'elle n'en avait pas ressenti les avantages compte tenu de leur coût élevé. La FIPA tunisienne a déclaré qu'elle ressentait les avantages de sa présence à l'étranger. Mais presque toutes les agences se sont interrogées sur les coûts-avantages de ces agences et ont cherché de nouvelles preuves de leur utilité à attirer les IDE.

Les API ont chacune différents arrangements afin d'exploiter leurs bureaux secondaires à l'étranger à moindre coût. Étant donné que plusieurs API font partie d'agences plus larges couvrant d'autres mandats, leurs bureaux à l'étranger peuvent remplir différentes fonctions (par exemple, commerce et investissement). Certaines agences de l'OCDE embauchent du personnel local dans des bureaux à l'étranger pour réduire les coûts, une approche que quelques agences MED ont envisagée. D'autres agences n'ont pas de personnel à l'étranger, mais coopèrent étroitement avec les bureaux diplomatiques étrangers. L'Égypte, par exemple, s'appuie sur les ambassades pour connecter le monde des affaires à son API nationale. Les API ne sont pas parvenues à un consensus sur l'efficacité de cette approche : la FIPA de Tunisie a indiqué que, d'après son expérience, le personnel des ambassades ne dispose pas nécessairement de compétences supplémentaires pour mener au mieux la promotion de l'investissement. Il s'agit de la seule agence qui dispose, pour son bureau à l'étranger, d'un budget supérieur à celui de son bureau national. Voir le chapitre 5 pour plus d'informations sur les pratiques de coordination des API avec d'autres parties prenantes nationales et internationales.

Annexe A. Nombre de mandats et de salariés des agences MED et OCDE

Tableau 1.5. Nombre de mandats et de salariés des agences MED et OCDE

Pays	Nombre de mandats	Nombre de salariés total de l'agence	Nombre de salariés dédiés à la promotion de l'investissement
OCDE			
AUS	4	1056	132
AUT	2	23	23
CAN	2	66	66
CHE	5	104	5
CHL	2	50	50
CZE	9	147	93
DEU	6	360	65
DNK	2	50	50
ESP	5	614	30
EST	12	50	50
FIN	6	299	40
FRA	2	1480	150
GBR	5	2315	420
GRC	6	62	33
HUN	7	129	129
IRL	4	307	307
ISL	4	4	4
ISR	3	25	25
JPN	6	1773	n/a
KOR	7	1043	n/a
LVA	13	235	12
MEX	11	576	288
NLD	2	87	100
NOR	1	689	3
NZL	5	41	34
POL	7	104	43
PRT	7	447	23
SVK	6	60	14
SVN	8	47	5
SWE	5	474	32
TUR	6	141	60
USA	2	40	40
MED			
DZA	7	727	410
EGY	9	2834	736
JOR	8	183	70
LBN	8	32	30
LBY	9	472	n/a
MAR	5	67	38
PA	15	37	17
TUN (APII)	9	346	267
TUN (TIA)	8	34	34
TUN (FIPA)	3	88	74

Source : D'après une étude de l'OCDE réalisée sur les agences de promotion de l'investissement MED (2018 et OCDE (2018a).

Annexe B. Mandats officiels des API MED

Tableau 1.6. Mandats officiels des API MED, tels qu'ils sont décrits dans la Cartographie des API MED

	DZA	EGY	JOR	LBN	LBY	MAR	PA	TUN		
	ANDI	GAFI	JIB	IDAL	PIB	AMDIE	PIPA	FIPA	APII	TIA
Promotion de l'investissement étranger entrant	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Promotion de l'investissement sortant		X				X	X			
Promotion de l'investissement intérieur	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Exploitation de guichet unique (par exemple, enregistrement des entreprises, permis, licences)	X	X	X	X	X		X		X	X
Sélection et approbation préalable des projets d'investissement à participation étrangère (par exemple, examen des besoins économiques) ou enregistrement des investisseurs		X	X		X		X			X
Délivrance des permis commerciaux pertinents				X	X		X			X
Négociation d'accords commerciaux et d'investissement internationaux		X	X		X	X	X		X	
Promotion des exportations			X	X		X	X		X	
Facilitation des échanges (par exemple, guichet unique pour le commerce, assistance en matière douanière)							X			
Promotion de l'innovation				X			X	X	X	X
Gestion des zones franches ou des zones économiques spéciales (ZES) ou des parcs industriels		X*	X						X	
Octroi d'incitations fiscales	X	X	X	X			X			
Octroi d'incitations financières	X						X		X	X
Octroi d'incitations d'autres types	X	X		X	X		X			
Gestion des privatisations					X					
Gestion des partenariats public-privé (PPP)							X			
Négociation et administration de concessions publiques										
Promotion du développement régional	X				X		X	X	X	X

Remarque : * GAFI gère les zones franches et les zones d'investissement, à l'exclusion des ZES (y compris la zone économique du canal de Suez). Les autres incitations accordées par les API comprennent : des exonérations fiscales et douanières (Libye), des incitations en matière de logistique et de forfait en fonction du secteur et de la localisation (Autorité palestinienne), et pour le Liban « jusqu'à 50 % de réduction sur les frais de permis de travail et de résidence et sur les frais de permis de construire, exemption de l'obligation d'inclure des personnes physiques et morales libanaises dans leurs conseils d'administration, 100 % d'exemption des droits d'enregistrement foncier au cadastre des propriétés immobilières et des frais nécessaires pour l'annexion, la subdivision, l'hypothèque et l'enregistrement des contrats de location au cadastre des propriétés immobilières. »

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Annexe C. Cadre de promotion de l'investissement en Tunisie : que révèle la cartographie ?

La Tunisie est le seul pays parmi les pays MED à exploiter plus d'une API nationale. Ses trois agences traitent différents aspects de la promotion et de la facilitation de l'investissement, même si leurs mandats et activités se chevauchent parfois. L'Agence de promotion des investissements étrangers (FIPA) a le mandat le plus restreint ; elle favorise les investissements étrangers, ainsi que l'innovation et le développement régional. L'agence est avant tout une « créatrice d'image » (tableau 2.2). Elle consacre l'essentiel de ses ressources à l'amélioration de l'image du pays en tant que destination pour les investissements, mais elle s'est récemment davantage tournée vers les activités génératrices d'investissements.

L'Agence de promotion de l'industrie et de l'innovation (APII) et la Tunisian Investment Authority (TIA), récemment créée, ont des mandats beaucoup plus larges. L'APII, par exemple, s'occupe de la promotion des exportations, négocie des accords internationaux en matière de commerce ou d'investissement et gère des zones économiques franches / spéciales. Elle soutient également le développement économique régional. Toutes deux favorisent les investissements étrangers et nationaux et gèrent des GU, mais traitent des projets de différentes envergures. L'APII assiste les investissements de moins de 15 millions de dinars, tandis que la TIA offre des incitations à l'investissement pour les projets dépassant ce seuil. L'APII consacre la majeure partie de ses ressources à la génération d'investissements, tandis que la TIA consacre la majeure partie de son budget à la facilitation et à la rétention des investissements.

Conformément à leurs allocations budgétaires, l'APII réalise plus d'activités de production et offre moins de services de facilitation que la TIA. Les deux agences fournissent également des services de suivi différents : la TIA propose aux investisseurs des solutions aux problèmes de résolution de conflit et de médiation, tandis que l'APII fournit davantage de services de liaison entre les investisseurs et les entreprises locales. Cela comprend l'offre d'une base de données de fournisseurs locaux, le soutien au renforcement des capacités des entreprises locales et l'appui aux programmes groupés, que la TIA ne fournit pas. Notamment, bien que la FIPA consacre la majeure partie de son budget à la promotion de l'image, elle offre également de nombreux services de génération et de facilitation. Et toutes trois mènent des activités de plaidoyer politique.

Les trois API ont des stratégies et des critères relativement similaires pour la priorisation des investissements. Toutes priorisent par secteur et par pays. La loi sur les investissements du pays définit plusieurs secteurs prioritaires, notamment les secteurs de l'automobile, de l'aéronautique, de l'agroalimentaire, des TIC et des énergies renouvelables. Les conseils d'administration de la FIPA et de la TIA ont également un certain pouvoir sur la détermination des secteurs prioritaires. Pour ce qui est des critères de sélection de ces secteurs prioritaires, les trois agences s'intéressent au potentiel de l'investissement pour renforcer la position concurrentielle de la Tunisie par rapport aux autres pays, diversifier l'économie et accroître le développement régional et les effets d'agglomération. Les critères de sélection des pays prioritaires sont également les mêmes pour toutes les agences et incluent des critères tels que savoir si le pays est une source de haute technologie, s'il dispose d'un cadre réglementaire de haute qualité et s'il est signataire d'accords de libre-échange et d'investissement internationaux. La FIPA et la TIA établissent également des priorités par projet. La FIPA a indiqué qu'elle recherchait des activités à forte valeur ajoutée, tandis que la TIA avait déclaré privilégier la création d'emplois.

Bien que certaines des activités des trois agences soient complémentaires, il existe également des lacunes inévitables, dans la mesure où toutes exercent en définitive des fonctions essentielles de promotion de l'investissement. La création de la TIA dans la loi tunisienne sur les investissements de 2016 suggère une possible rationalisation future des agences. La cartographie de l'OCDE pourrait aider la Tunisie à évaluer les gains et les coûts potentiels d'unification des mandats de promotion de l'investissement sous une seule grande agence ou bien du maintien du statu quo. En effet, une question clé qui ressort de la cartographie des API OCDE et MED est l'efficacité des agences à large spectre dans la promotion et la rétention des investissements de manière durable.

2. Fonctions et activités

Afin de promouvoir les pays en tant que destinations d'investissement attrayantes, les API peuvent mener une grande variété d'activités de marketing et de services. Celles-ci sont traditionnellement classées en quatre fonctions principales, à la suite d'une première classification de Wells et Wint (2000) : création d'image, génération d'investissements, facilitation et rétention des investissements, et activité de plaidoyer politique. Ces activités vont du marketing électronique au ciblage des investisseurs, en passant par le soutien administratif, à des processus dédiés permettant un dialogue entre les investisseurs et le gouvernement, soit pour résoudre des problèmes, soit pour influencer sur les politiques. Les API nécessitent donc un large éventail de compétences pour s'acquitter correctement de leur mandat.

Chacune des quatre fonctions principales de la promotion de l'investissement a un objectif spécifique (tableau 2.1). Les activités de renforcement de l'image visent à sensibiliser les investisseurs potentiels aux atouts du pays hôte et à le positionner comme une destination d'investissement attrayante. La génération d'investissements implique de contacter directement les investisseurs potentiels afin de rechercher des prospects et des projets dans l'économie d'accueil. La facilitation et la rétention des investissements consistent en des services conçus pour accompagner l'investisseur dans la définition du projet et pendant sa phase d'établissement, ainsi que pour fournir une assistance supplémentaire une fois le projet mis en œuvre et encourager les expansions et les réinvestissements grâce au suivi. Le plaidoyer politique est une fonction « horizontale » dans la mesure où son objectif est de contribuer à la création et à l'amélioration d'un cadre de politique d'investissement national favorable en utilisant les informations fournies par les investisseurs.

Tableau 2.1. Les quatre fonctions essentielles des API

	Création d'image	Génération d'investissements	Facilitation et rétention des investissements	Plaidoyer politique
Objectif principal	Sensibiliser et générer des sentiments positifs sur un pays en tant que destination d'investissement	Prendre contact avec des investisseurs étrangers et les convaincre de localiser leur investissement dans le pays d'origine de l'agence	Faciliter la mise en œuvre de projets d'investissement, maximiser leurs avantages économiques et générer des investissements de suivi	Observer la perception des investisseurs étrangers à l'égard du climat d'investissement du pays d'accueil et proposer des changements pour améliorer la politique d'investissement
Exemples d'activités	<ul style="list-style-type: none"> • Plans marketing • Campagnes médiatiques • Site Internet • Brochures • Événements de communication générale et de relations publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontres avec des investisseurs étrangers • Campagnes de sensibilisation • Communication ciblée et événements de relations publiques (spécifiques à un secteur ou à un investisseur) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture d'informations • Visites de sites • Soutien administratif (y compris services à guichet unique) • Programmes de liaison entre entreprises multinationales et PME 	<ul style="list-style-type: none"> • Classement mondial • Enquêtes auprès d'investisseurs étrangers et d'associations industrielles • Évaluation de l'impact des politiques • Réunions avec le gouvernement

Source : OCDE.

Ce chapitre analyse les activités spécifiques que les dix API MED interrogées réalisent dans le cadre des quatre fonctions principales de la promotion de l'investissement (la définition et la portée exactes de ces fonctions peuvent légèrement varier d'une organisation à l'autre et sont décrites dans l'encadré 2.1). Le chapitre décrit d'abord comment les API MED répartissent leurs ressources entre ces différentes fonctions et catégorise chaque API en fonction de son profil stratégique. Il identifie ensuite les activités les plus fréquentes des agences MED et analyse leur lien entre activité et allocation des ressources.

Il convient de noter que les API MED ont tendance à ne pas structurer leurs budgets de promotion des investissements en quatre catégories. Par conséquent, les ventilations budgétaires présentées dans ce chapitre sont basées sur des estimations fournies par les agences et doivent être traitées comme des approximations. Comme décrit au chapitre 1, la promotion de l'investissement est un mandat - bien que central - des API, et les budgets de promotion de l'investissement varient considérablement d'une agence à l'autre.

Encadré 2.1. Fonctions essentielles de promotion des investissements : définitions selon l'enquête sur les API MED

1. La **création d'image** comprend toutes les activités de marketing générales (site internet et services en ligne, télévision, imprimés et matériel de promotion tel que les brochures), ainsi que des événements généraux de relations publiques (tournées de présentation et forums, ainsi que les missions générales à l'étranger et à venir).
2. La **génération d'investissements** comprend la collecte de renseignements (analyses de données brutes et études de marché), des événements spécifiques au secteur et aux investisseurs (tels que des tournées de présentation, des missions à l'étranger et des missions entrantes) et le ciblage direct des investisseurs (réunions individuelles, campagnes proactives et enquête, et traitement des demandes).
3. La **facilitation et la rétention des investissements** consistent en une aide à la définition de projet (informations sur les fournisseurs et clients locaux, réunions de travail, visites sur site et prises en charge à l'aéroport), en une assistance aux procédures administratives (telles que l'assistance pour l'obtention de visas, l'enregistrement des taxes, etc.) et pour l'obtention d'un financement, services de suivi (dépannage structuré, médiation, intervention et atténuation des conflits) et programmes spécifiques de soutien aux entreprises (programmes de couplage, y compris base de données de fournisseurs locaux, programmes groupés et programmes de recrutement de personnel).
4. Le **plaidoyer politique** implique des actions visant à surveiller le climat des investissements (suivi des classements, réunions avec le secteur privé, consultations avec les bureaux, ambassades et consulats à l'étranger, enquête auprès des investisseurs et des expatriés et contributions à l'analyse de l'impact réglementaire), retour d'information formel au gouvernement sur les moyens d'améliorer le climat d'investissement (réunions, participation à des groupes de travail ou à des conseils et production de rapports ou de prises de position) et retour d'information informel au gouvernement sur la manière d'améliorer le climat d'investissement (participation à des réunions périodiques avec le secteur privé et à des campagnes ou événements de sensibilisation).

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

La tendance parmi les API MED est d'affecter la majorité de leurs ressources de promotion des investissements à l'élaboration d'une image de marque et à la génération d'investissements. Cinq agences sur dix consacrent la plus grande partie de leur budget de promotion - entre 40 et 50 % - aux activités de renforcement de l'image. La priorité donnée au marketing des opportunités économiques peut être motivée par le contexte politique instable dans certains pays MED et la concurrence croissante d'autres marchés émergents. La génération d'investissements suit de près en seconde position en tant que fonction la plus importante pour les API MED en termes d'allocation de ressources. Les activités de facilitation et de rétention ainsi que les services de plaidoyer politique bénéficient des budgets les plus faibles en moyenne. Le plaidoyer politique a également le moins de personnel. À l'inverse, les API répartissent généralement le personnel de manière assez uniforme entre la création d'image, la génération d'investissements, la facilitation et la rétention d'investissements, ces derniers recevant le plus de ressources humaines. La

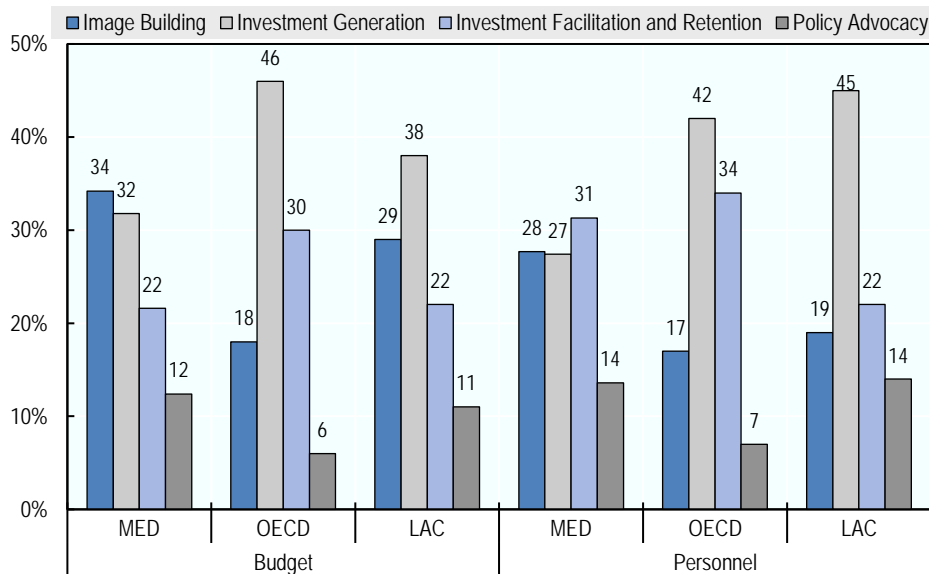
majorité des API MED exercent la totalité ou la majorité des activités des quatre fonctions principales énumérées dans l'enquête, fournissant davantage de services que les API de l'OCDE.

L'allocation des ressources des API aux quatre fonctions principales de la promotion de l'investissement

La manière dont les API répartissent leurs ressources entre les quatre fonctions principales de la promotion de l'investissement varie d'une agence à l'autre et dépend de différents facteurs. Premièrement, certaines activités coûtent plus cher que d'autres si elles nécessitent beaucoup de personnel ou des travailleurs hautement qualifiés et spécifiques à un secteur. C'est le cas de la génération des investissements ou de certains services de facilitation, alors que de nombreuses activités de plaidoyer politique nécessitent moins de dépenses budgétaires. Deuxièmement, les objectifs des API varient ; certaines agences ont par exemple moins d'attentes quant à la réalisation d'activités de rétention d'investissements.

Les API MED consacrent en moyenne un peu plus du tiers de leur budget aux activités de renforcement de l'image, un tiers à la génération d'investissements, environ 20 % à la facilitation et à la rétention des investissements et environ un dixième de leurs budgets au plaidoyer politique (graphique 2.1). En revanche, les économies de l'OCDE concentrent leurs ressources principalement sur la création d'investissements, suivie par la facilitation et la rétention. Les API de la région ALC consacrent également la majeure partie de leurs ressources à la génération d'investissements, mais consacrent environ 29 % de leur budget aux activités de renforcement de l'image (plus que celles de l'OCDE et moins que les API MED). Les économies MED font face à une concurrence considérable des autres marchés émergents pour attirer les investisseurs étrangers, et les problèmes politiques et de sécurité dans la région au cours des dernières années ont eu un effet défavorable sur les investissements. Cela peut expliquer pourquoi certaines API MED consacrent jusqu'à la moitié de leurs ressources à renforcer l'image de leur pays en tant que destination pour les investissements.

Graphique 2.1. Budget moyen d'une API et affectation du personnel entre les fonctions principales de la promotion de l'investissement

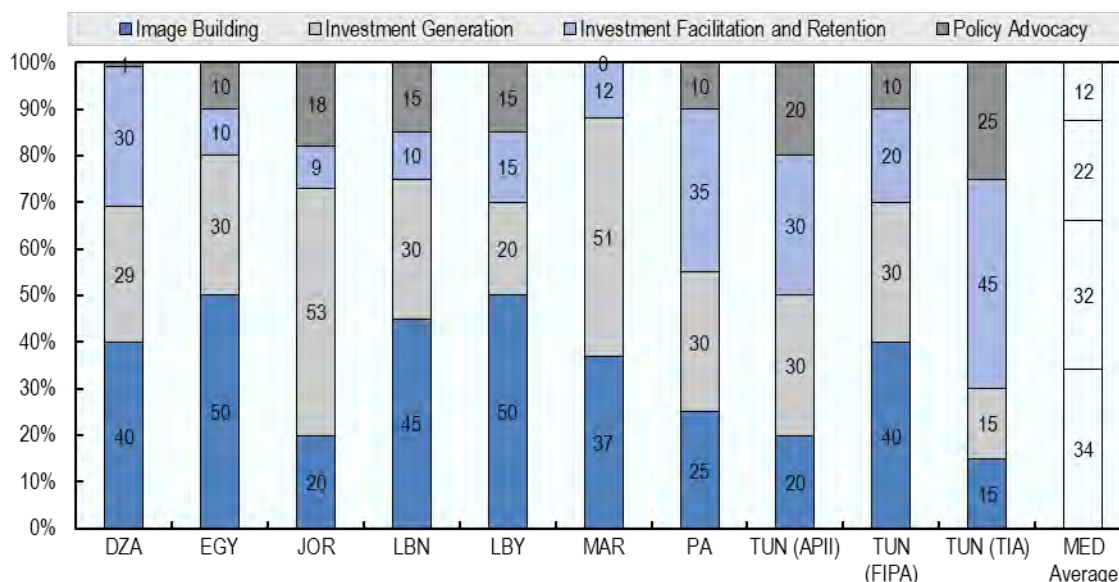


Source : Enquête de l'OCDE sur les agences de promotion de l'investissement MED 2018, OCDE (2018), Volpe Martincus et Sztajerowska (2019)

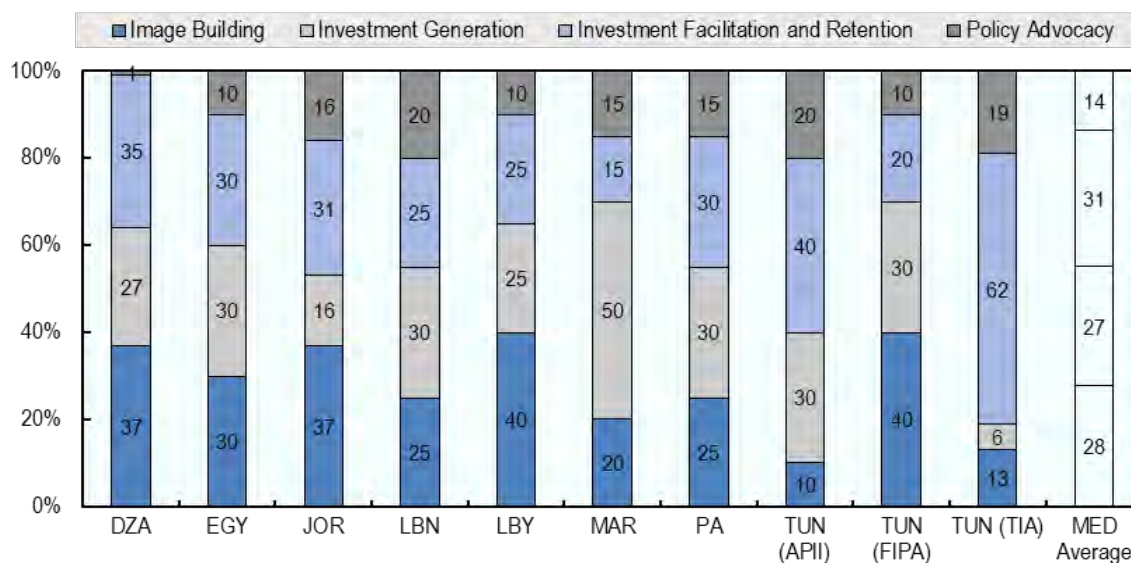
Les ventilations budgétaires moyennes entre les quatre fonctions principales de la promotion de l'investissement masquent des différences importantes entre les API de la région. Par exemple, l'Égypte et la Libye affectent la moitié de leurs budgets de promotion aux activités de renforcement de l'image, tandis que les agences jordaniennes, palestiniennes et tunisiennes (APII et TIA) consacrent moins de 25 % de leurs budgets à ces activités (graphique 2.2, panel A). La génération des investissements est la seconde fonction la plus importante pour les API MED et la plus importante pour quatre des agences MED. Six agences consacrent environ 30 % de leur budget aux activités de génération d'investissements et deux agences (Jordanie et Maroc), plus de 50 %. L'attention accordée par le Maroc à la génération d'investissements est cohérente avec la décision récente d'AMDIE de se réorganiser en départements spécifiques à un secteur, à l'instar des agences de l'OCDE telles que la GTAI en Allemagne.

Graphique 2.2. Allocation des ressources entre les quatre fonctions principales, par API

Panel A. Modèle d'allocation des ressources budgétaires pour la promotion de l'investissement dans les API MED (% du budget total), 2017



Panel B. Modèle d'allocation des ressources humaines pour la promotion des investissements dans les API MED (% des employés), 2017



Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Toutes les API consacrent une moindre partie de leur budget à la facilitation des investissements qu'à leur promotion (c'est-à-dire la création d'une image de marque et la génération d'investissements). Néanmoins, les agences MED consacrent une part inattendue de leur budget à la facilitation des investissements, tandis que la plupart d'entre elles ont pour mandat d'exploiter un guichet unique (GU). L'explication pourrait être que l'exploitation d'un GU est une tâche qui nécessite beaucoup de main-d'œuvre mais pas de personnel qualifié. En outre, les ministères ou agences paient souvent les salaires des

employés détachés au GU, même si celui-ci est exploité par l'API. Dans certains cas, ces employés reçoivent une indemnité supplémentaire de la part de l'API (par exemple, en Égypte). Les agences MED ne semblent pas consacrer beaucoup de ressources à des activités de facilitation et de rétention plus avancées et coûteuses, telles que l'amélioration des liens entre les EMN et les PME.

La répartition des ressources humaines suit un schéma quelque peu différent de celui des dépenses budgétaires (graphique 2.2, panel B). Les API MED affectent environ un tiers de leur personnel à chacune des tâches suivantes : création d'image, génération d'investissements, facilitation et rétention des investissements. En revanche, les agences de l'ALC et de l'OCDE affectent la majorité de leur personnel à la création d'investissements, puis à la facilitation, et consacrent moins de ressources humaines à la création d'image que les agences MED.

L'enquête montre un écart relativement important dans la manière dont les API MED affectent leurs ressources financières et humaines aux activités de facilitation et de rétention des investissements. Bien que ces activités ne représentent en moyenne que 22 % du budget d'une API MED, elles reçoivent 31 % de son personnel. Cela corrobore l'argument avancé plus tôt selon lequel l'exploitation d'un GU peut nécessiter beaucoup de main-d'œuvre mais avoir un impact limité sur les budgets d'une API. Le fait que ces activités de création d'image reçoivent un peu plus de ressources financières que de ressources humaines est peut-être dû à la sous-traitance de ces activités à des sociétés internationales de marketing et de relations publiques de portée mondiale. Cette différence est particulièrement importante dans le cas de la Jordanie. Conformément à la ventilation du budget, les agences MED ne consacrent que 14 % de leur personnel aux activités de plaidoyer politique.

Classer les API en profils stratégiques pour comprendre leurs activités

Pour mieux comprendre les différents domaines d'activité et les choix des API MED, le tableau 2.2 les classe en quatre groupes en fonction de leur modèle d'allocation des ressources parmi les quatre fonctions principales. La catégorisation est basée sur l'affectation du personnel, en partant du principe que les estimations relatives au personnel sont plus fiables que la ventilation du budget, car elles ne correspondent pas nécessairement aux systèmes de comptabilité (OCDE, 2018a). L'examen de la composition des activités des API à la lumière de ces « profils stratégiques » permet de mieux comprendre en quoi elles diffèrent dans la définition de leurs missions et la conduite de leurs opérations.

Tableau 2.2. Liste préliminaire des économies au sein des catégories d'API

<i>Créatrices d'image</i>	<i>Génératrices</i>	<i>Facilitatrices</i>	<i>Équilibrées</i>
LBY TUN (FIPA)	MAR	TUN (APII) TUN (TIA)	DZA EGY JOR LBN PA

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

La plupart des API MED sont « équilibrées », répartissant les ressources humaines équitablement entre création d'image, génération et facilitation et rétention des investissements, et consacrant moins de ressources au plaidoyer politique. L'agence jordanienne suit une tendance légèrement différente, affectant la majeure partie de ses

ressources à l'élaboration d'une image de marque et à la facilitation des investissements, et à une réduction des effectifs affectés à la production et au plaidoyer politique. Deux agences (en Libye et la FIPA en Tunisie) sont des « créatrices d'image », consacrant au moins 40 % de leurs ressources humaines à la promotion de l'image de leur pays en tant que destination pour les investissements, tandis que les deux autres agences tunisiennes consacrent plus de 40 % de leurs ressources aux activités de facilitation. En revanche, la plupart des API de l'OCDE et de l'ALC sont des génératrices, contre une seule agence dans la région MED : le Maroc. Moins de 7 % des API de l'OCDE sont des créatrices d'image. Il est à noter que deux des trois API tunisiennes (APII et TIA) appartiennent à la même catégorie, ce qui, combiné avec les informations sur leurs mandats, pourrait suggérer une duplication potentielle des tâches (voir annexe C au chapitre 1 pour plus d'informations sur la Tunisie).

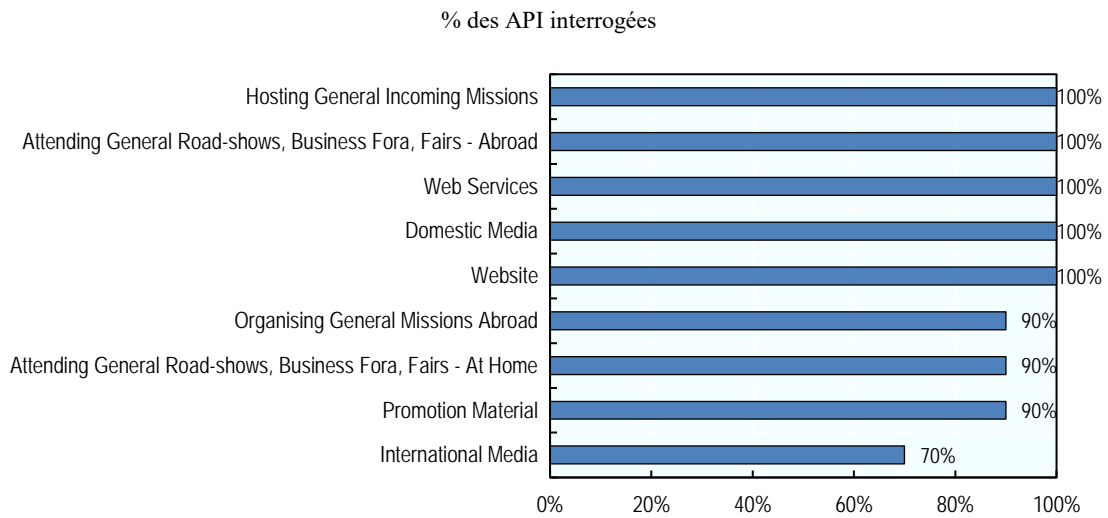
Activités des API dans les fonctions principales

Dans la région MED, toutes les API effectuent un large éventail d'activités afin de renforcer l'image de leur pays en tant que destination d'investissement attrayante, attirer les projets d'investissement, faciliter la mise en œuvre et le réinvestissement de ces projets et plaider en faveur de réformes politiques favorables à l'investissement. La plupart des API MED effectuent les neuf activités classées dans l'enquête sous la colonne « création d'image » (graphique 2.3) et les neuf activités de la colonne « génération d'investissements » (graphique 2.4). La plupart des agences effectuent également toutes les activités de « facilitation des investissements » (graphique 2.5.), bien que moins d'organismes offrent des services de suivi (graphique 2.6). Enfin, malgré le budget et les affectations de personnel les plus bas, la plupart des API mènent les 12 activités de plaidoyer politique (graphique 2.7). Il est à noter que les API MED ont déclaré réaliser en moyenne plus d'activités que les pays de l'OCDE dans les quatre fonctions principales de promotion de l'investissement.

Activités de création d'image

La création d'image semble constituer un élément essentiel de la promotion des investissements pour les API MED, plus que pour les agences de l'OCDE et de l'ALC. La plupart des agences exécutent les neuf activités répertoriées dans l'enquête (graphique 2.3). Toutes les API réalisent cinq activités, notamment la promotion de l'image de leur pays en tant que destination pour les investissements par le biais de leurs sites internet. Avoir un site internet est un moyen économique d'offrir des informations clés centralisées, disponibles, à jour et actualisées à un large public d'investisseurs potentiels. Ces sites sont de plus en plus complets et détaillent les avantages comparatifs, les procédures d'investissement, la législation, les médias et les événements, les opportunités d'affaires, les recherches / études de cas, les expériences réussies, les services de l'agence, donnent les contacts vers les services proposés et offrent des liens vers d'autres ressources utiles. La plupart des sites sont disponibles dans au moins trois langues - huit langues pour l'API marocaine, dont le mandarin, le japonais et le coréen. En outre, toutes les API utilisent des services en ligne (GoogleAds, médias sociaux, etc.) comme outil plus interactif pour attirer les investisseurs et collecter les données et les retours d'informations.

Graphique 2.3. Activités de création d'image dans les API MED



Remarque : Les questions non répondues sont traitées comme des réponses négatives. Moyennes calculées en nombre de réponses positives sur les dix agences interrogées.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Les API MED utilisent également des outils de marketing plus traditionnels, tels que les brochures générales et les guides d'investissement adaptés aux besoins d'investisseurs spécifiques, souvent dans certains secteurs. Ces documents sont également disponibles sur les sites internet des API. La plupart ou la totalité des API MED organisent et participent également à des manifestations de relations publiques et techniques nationales et internationales, telles que des tournées de présentation et des foires commerciales, et organisent des missions internationales de haut niveau impliquant le Premier ministre ou le Président. Les API MED ont également une forte présence dans les médias (presse écrite et télévision) tant chez elles qu'à l'étranger, malgré le coût élevé de ces activités et leur faible capacité à cibler des investisseurs spécifiques. Cela contraste avec les API de l'OCDE, où à peine un peu plus de la moitié travaillent avec des médias nationaux et internationaux.

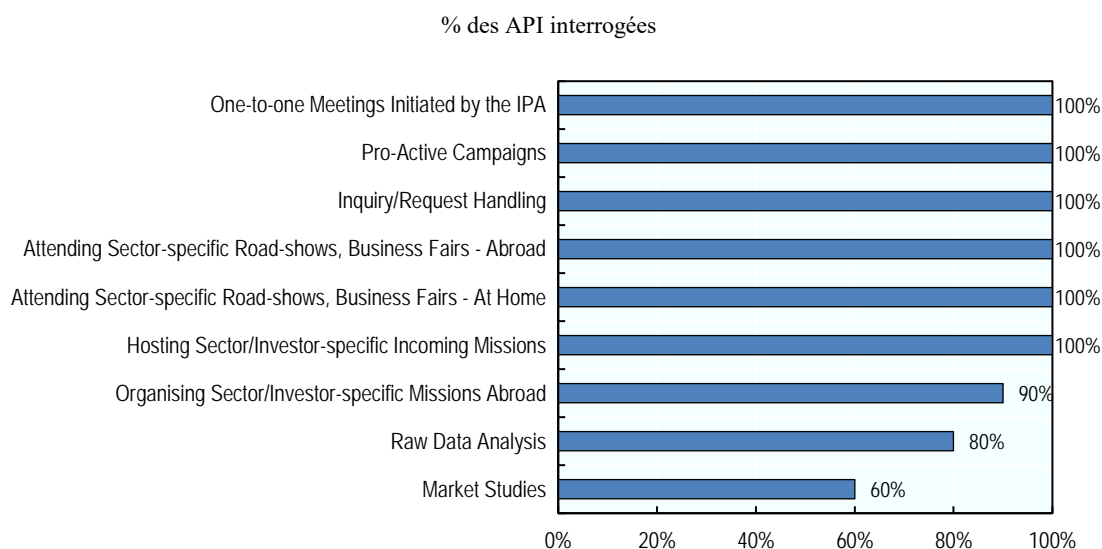
Activités de génération d'investissements

La génération d'investissements, en particulier le ciblage d'investisseurs, est la seconde et, pour certains, la plus importante des fonctions assumées par les API de la région MED. Plus de la moitié des API MED réalisent les neuf activités de génération énumérées dans l'enquête MED, et six activités sont réalisées par toutes les agences (graphique 2.4). Par exemple, toutes les API MED déclarent organiser ou participer à des événements spécifiques à un secteur ou à un investisseur national ou international. En outre, toutes les agences traitent les demandes d'informations et les requêtes d'investisseurs étrangers et mènent des campagnes proactives par courrier électronique ou par téléphone.

Toutes les agences MED sauf deux effectuent des analyses de données brutes, telles que des articles de presse, des données exclusives et des données d'entreprise, tandis qu'un peu plus de la moitié des agences conduisent des études de marché. À titre comparatif, 97 % des agences d'investissement de l'OCDE effectuent des analyses de données brutes et 90 % des études de marché provisoires (OCDE, 2018a). Quatre agences font d'autres types de collecte de renseignements, l'agence palestinienne par exemple gère une base de données

sur la diaspora. La plupart des API de l'OCDE exécutent l'ensemble des neuf activités de génération d'investissements demandées dans l'enquête, effectuant en moyenne davantage de collecte et d'analyse de renseignements que les API MED.

Graphique 2.4. Activités de génération d'investissements dans les API MED



Remarque : Les questions non répondues sont traitées comme des réponses négatives. Moyennes calculées en nombre de réponses positives sur les dix agences interrogées.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

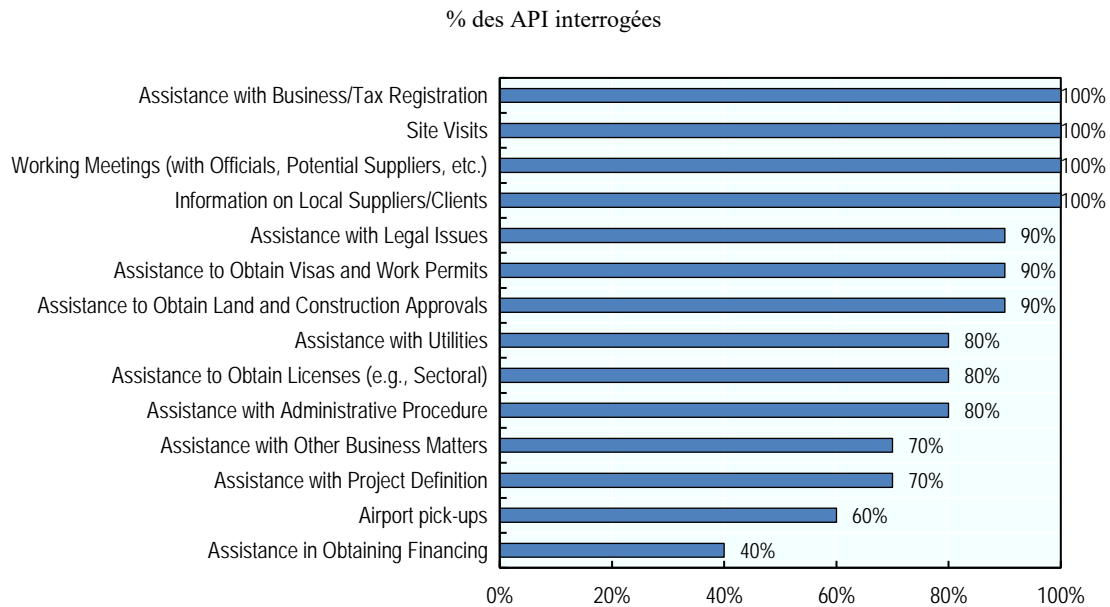
Activités de facilitation et de rétention de l'investissement

Les activités de facilitation et de rétention de l'investissement sont moins systématiques que la création d'image ou la génération d'investissements. Ces activités appartiennent à deux catégories : i) les services de facilitation destinés à soutenir la mise en œuvre des projets de nouveaux investisseurs ; et ii) les services de suivi ou de rétention des investissements aidant les investisseurs établis à développer et à élargir leurs activités, en vue de déclencher de nouveaux investissements de leur part (ou au moins de maintenir les investissements existants). Les services de facilitation comprennent la fourniture d'informations, des visites et des réunions dans le pays hôte, ainsi qu'une assistance pour les procédures administratives. Les activités de suivi consistent à résoudre les problèmes rencontrés par les entreprises et à les aider à développer leur activité, notamment en les ancrant dans l'économie locale.

Selon l'enquête, les API MED offrent généralement une gamme de services de facilitation plus étendue que les API de l'OCDE et de l'ALC, et les activités les plus courantes diffèrent. Par exemple, toutes les API MED offrent une assistance pour l'enregistrement des entreprises, alors que cette pratique est moins courante parmi les agences de l'OCDE et de l'ALC. Dans ces économies, d'autres agences peuvent fournir cette assistance, ou alors les procédures d'enregistrement des entreprises peuvent être plus rationalisées. La majorité des API de l'OCDE et de la région MED organisent des réunions avec les parties prenantes locales et apportent des informations sur les fournisseurs et les clients locaux, mais les agences MED offrent beaucoup plus fréquemment une assistance pour l'acquisition de terrains et d'autorisations de constructions ainsi qu'une assistance concernant les questions juridiques. L'aide au financement est l'une des activités les plus courantes parmi les API

de l'OCDE et l'activité la moins fréquente pour les agences MED, proposée par quatre API (graphique 2.5).

Graphique 2.5. Activités de facilitation de l'investissement dans les API MED



Remarque : Les questions non répondues sont traitées comme des réponses négatives. Moyennes calculées en nombre de réponses positives sur les dix agences interrogées.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

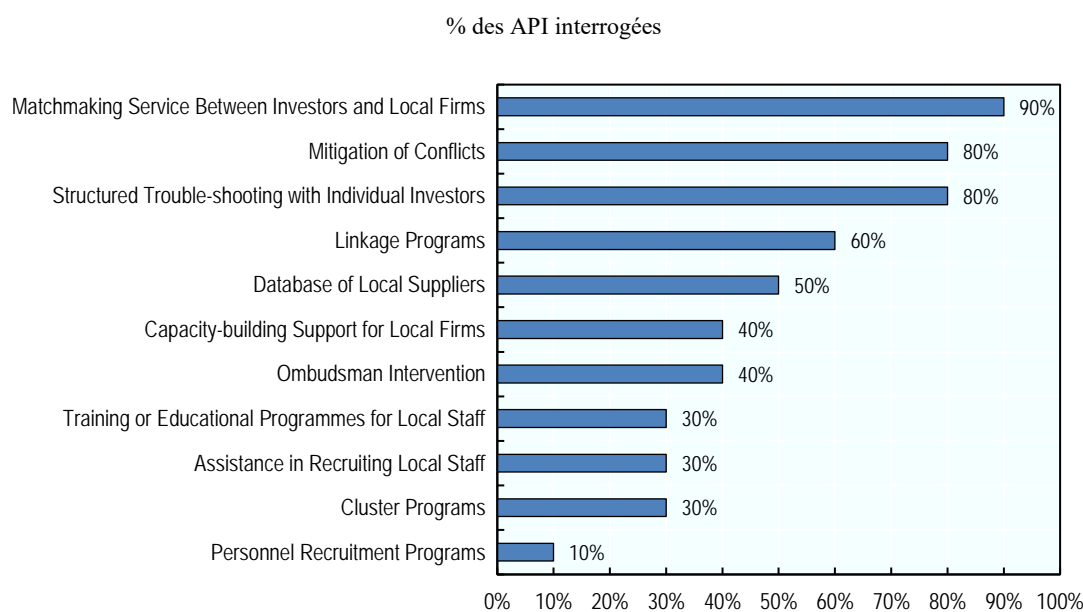
Ces divergences de points focales sont peut-être dues à la complexité des bureaucraties dans la région MED et à l'objectif de ses API de dissiper les inquiétudes des investisseurs concernant les formalités administratives. Pour cela, la majorité des pays de la région ont mis en place des guichets uniques pour les investisseurs étrangers, y compris au niveau régional, qui gèrent certains des services de facilitation.

Inversement, moins de la moitié des API offrent la plupart des services de suivi demandés dans l'enquête, bien que cela reste supérieur aux pays de l'OCDE (où la majorité des API ne fournissent que trois services de suivi). Le service de suivi le plus largement proposé est la mise en relation entre les investisseurs et les entreprises locales. Toutes les API MED, sauf une, fournissent ce service (graphique 2.6). Dans le même ordre d'idées, la moitié des API de la région MED s'efforcent également de mieux relier les investisseurs à l'environnement local en fournissant notamment une base de données sur les fournisseurs locaux. La FIPA constitue une exception intéressante, car elle fournit des services d'appariement mais utilise la base de données sur les fournisseurs locaux d'une autre agence tunisienne, l'APII. Les caractéristiques de cette base de données diffèrent d'une API à l'autre. Par exemple, seuls les API libanaise et palestinienne indiquent dans leur base de données si les fournisseurs locaux détiennent des certifications internationales.

Toutes les agences, hormis deux, offrent également des solutions d'atténuation des conflits, contrairement à la plupart des API de l'OCDE et de l'ALC. À l'inverse, dans les pays de l'OCDE, de l'ALC et MED, il est courant que les API fournissent un dépannage structuré aux investisseurs individuels pour résoudre les problèmes. Tandis que ce dépannage sur mesure devrait en principe aider les investisseurs, certaines agences ont noté que certaines

entreprises considèrent le suivi comme une contrainte ou un moyen de contrôle, car il nécessite la communication fréquente d'informations potentiellement sensibles à l'API. Les agences doivent donc être attentives au nombre d'exigences imposées aux investisseurs. Moins de la moitié des agences MED offrent un service de médiation (similaire aux API de l'OCDE). Localiser un tel service dans le cadre de la promotion des investissements peut être un moyen efficace de le mettre à profit afin d'améliorer le cadre politique global grâce au plaidoyer politique.

Graphique 2.6. Activités de suivi des investissements dans les API MED



Remarque : Les questions non répondues sont traitées comme des réponses négatives. Moyennes calculées en nombre de réponses positives sur les dix agences interrogées.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Peu d'agences proposent des services supplémentaires pour lier les investisseurs à l'économie locale. Les programmes groupés sont exécutés par une minorité d'API, comme dans les pays de l'OCDE. Seules trois agences fournissent des services pour renforcer le recrutement local en apportant une assistance au recrutement, et trois assurent la formation du personnel local. Seul le PIB en Libye fournit occasionnellement les deux. Ces tâches sont souvent effectuées par d'autres entités gouvernementales, telles que les agences de développement des PME, mais il se peut que ce ne soit pas la raison pour laquelle si peu d'agences fournissent ce service. En effet, de nombreux services de facilitation et de suivi nécessitent des compétences spécifiques, telles que le soutien au renforcement des capacités des entreprises locales ou la création de liens commerciaux efficaces entre les EMN et les PME. Comme dans les pays de l'OCDE, la plupart des services de facilitation et de suivi fournis par les API MED semblent être axés sur la fourniture d'une assistance ex ante aux entreprises, telle que l'atténuation des asymétries d'information, plutôt que sur les services de soutien aux entreprises à long terme.

Activités de plaidoyer politique

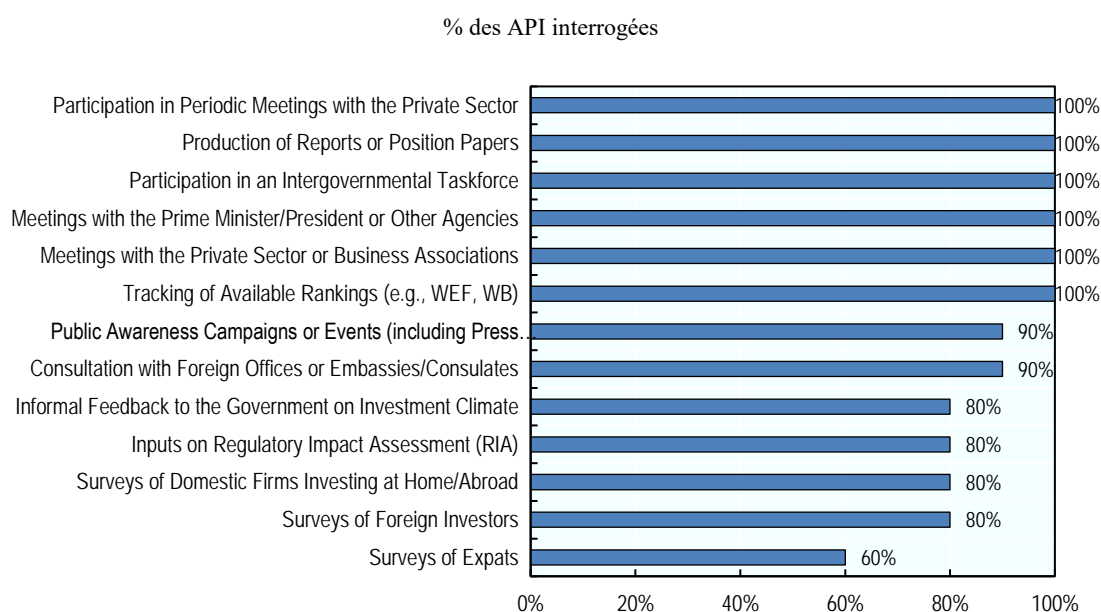
La plupart des API MED ont pour mandat légale d'aider à améliorer le climat des investissements, dans de nombreux cas en révisant la législation et en proposant des

changements de politique (encadré 2.2). Les API de la région MED sont également bien placées pour fournir des informations sur le climat des investissements, car elles gèrent souvent des guichets uniques, ce qui les met directement en contact avec les investisseurs. Leurs rattachements hiérarchiques - souvent avec les chefs de gouvernements ou les agences gouvernementales - leur donnent également, dans de nombreux cas, un plus grand accès aux décideurs haut placés que les agences de l'OCDE.

Les API MED ne consacrent en moyenne que 12 % de leur budget et 14 % de leur personnel à des activités de plaidoyer politique. L'affectation des ressources est également faible dans les pays de l'OCDE, bien que certaines de ces activités soient peu coûteuses et de nature horizontale. Malgré des ressources limitées, les agences MED utilisent toute une gamme de méthodes pour influencer les politiques. Toutes les activités liées au plaidoyer politique dans l'enquête sont réalisées par six API sur dix dans la région MED. Toutes les agences réalisent six de ces activités (graphique 2.7), notamment la surveillance du climat des investissements en participant à des réunions périodiques avec le secteur privé, en établissant des rapports ou des notes de synthèse et en rencontrant de hauts responsables gouvernementaux. La TIA en Tunisie, par exemple, produit des rapports annuels sur les principaux problèmes rencontrés par les investisseurs et propose des réformes au Conseil stratégique pour l'investissement, présidé par le Premier ministre. Les agences égyptiennes et jordaniennes ont contribué à la rédaction de la législation sur les investissements. Toutes les agences, sauf deux, rapportent qu'elles fournissent des retours d'informations informels à leur gouvernement.

Seules les agences libanaises, palestiniennes et tunisiennes (TIA) ont des unités / divisions dédiées au travail de plaidoyer politique, mais la majorité des API consacrent entre 10 et 20 % de leur personnel au plaidoyer politique. Seule l'Algérie déclare consacrer 1 % de son personnel au plaidoyer. La plupart des API de l'OCDE indiquent qu'elles affectent une partie de leur personnel à des activités de plaidoyer, mais effectuent en moyenne moins d'activités de plaidoyer politique que les API MED. La fréquence à laquelle les agences MED réalisent ces activités n'est pas claire (par exemple, participation à des réunions avec des parties prenantes publiques et privées).

Graphique 2.7. Activités de plaidoyer politique dans les API MED



Remarque : Les questions non répondues sont traitées comme des réponses négatives. Moyennes calculées en nombre de réponses positives sur les dix agences interrogées.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Les API MED indiquent utiliser des outils analytiques pour surveiller le climat d'investissement. Notamment, les agences semblent utiliser les indices existants plutôt que de créer les leurs : toutes les API suivent les classements disponibles, tels que le « Doing Business » établi par la Banque mondiale et le classement mondial de la compétitivité publié par le Forum économique mondial. Plusieurs pays de la région - dont le Maroc et la Tunisie - ont également mis en place des équipes spéciales interministérielles qui collaborent étroitement avec les API afin d'améliorer ces classements en raison de leur importance pour attirer les investisseurs internationaux. Dans les pays de l'OCDE, de l'ALC et MED, les enquêtes sur les expatriés représentent l'activité de plaidoyer politique la moins fréquemment menée.

Il est difficile d'évaluer le succès des efforts d'une API en matière de plaidoyer politique, en partie parce qu'il faudra peut-être du temps pour effectuer un changement de politique. Un défi cité par les agences MED consiste à convaincre les parties prenantes concernées des avantages des réformes du climat de l'investissement. Les agences en charge de la politique fiscale et du développement régional peuvent avoir des priorités contradictoires, alors que certaines entreprises bénéficiant du statu quo peuvent s'opposer à des modifications légales ou réglementaires. Les travaux futurs pourraient explorer des stratégies pour mobiliser un ensemble de parties prenantes diversifié en vue de soutenir et de mettre en œuvre les réformes. Les API MED ont également indiqué que les agences et les gouvernements devraient trouver un équilibre entre l'utilisation de réformes comme signal positif pour les investisseurs et la mise en œuvre de trop nombreuses modifications de la réglementation, susceptibles de créer de la confusion ou de repousser les investisseurs en quête de stabilité.

Encadré 2.2. Rôle de plaidoyer politique des API MED : Le cadre juridique

Toutes les API de la région MED, sauf deux, possèdent le mandat statutaire de mener des activités de plaidoyer politique afin d'améliorer le climat d'investissement. La portée et les détails de ces directives varient toutefois. Plus de la moitié des dix API MED sont explicitement chargées de réviser les lois et réglementations relatives à l'investissement et de proposer des réformes. Deux agences (Égypte et Jordanie) ont le pouvoir de rédiger une législation sur les investissements, tandis que trois API (Liban, Autorité palestinienne et Tunisie) ont des unités / divisions dédiées au travail de plaidoyer politique.

Un inventaire préliminaire de la législation pertinente révèle plusieurs méthodes communes de plaidoyer politique des API. Par exemple, les API suivantes ont le pouvoir légal explicite de :

- Préparer la législation sur les investissements : Égypte et Jordanie.
- Examiner la législation existante et proposer des modifications : Égypte, Liban, Libye, Maroc, Tunisie (TIA) et Autorité palestinienne.
- Réaliser des études sur le climat d'investissement : Égypte, Maroc, Liban et Tunisie (TIA).
- Réaliser des enquêtes sur les difficultés des investisseurs : Liban.

Source : OCDE sur la base des lois sur l'investissement des économies MED.

3. Stratégies de priorisation en vue d'attirer et générer des IDE

Les API assument une panoplie d'activités visant à attirer, aider à établir et retenir les investisseurs dans leur économie. En définissant les priorités, c'est-à-dire en choisissant de cibler certains types de secteurs et de pays, des projets d'investissement ou des investisseurs individuels (soit parce que la probabilité qu'ils se réalisent est plus importante, soit parce qu'ils peuvent apporter des avantages uniques à l'économie d'accueil), les agences peuvent mieux cibler leurs ressources et adapter les services offerts aux investisseurs. La priorisation permet l'utilisation stratégique de ressources limitées, en se concentrant sur les activités où les rendements sont les plus élevés, par exemple en termes de valeur ou de type d'IDE. Cela peut avoir des conséquences profondes sur les activités des API et la façon dont elles mènent ces activités, ainsi que sur leur impact (en termes d'investissement aidé).

Les recherches existantes montrent que les pays enregistrent des niveaux d'IDE plus élevés dans les secteurs ciblés par leurs API⁴. Mais la priorisation soulève de nombreuses questions méthodologiques sur ce qui doit être soutenu (quels secteurs, projets et investisseurs), pourquoi (c'est-à-dire en se basant sur quels critères) et comment (offrir des services particuliers ou adopter une approche institutionnelle ou managériale particulière) et représente un défi pour la plupart des API. Le choix d'une stratégie optimale réside non seulement dans une prise de décision sur ce qui doit être priorisé, mais aussi sur ce qui doit être exclu. Les agences ou leurs autorités de supervision, ou les deux, ont donc du mal à choisir quoi soutenir, sur quelle base et de quelle manière.

Ce chapitre vise à donner un aperçu des stratégies de hiérarchisation des priorités des API MED, à examiner quels secteurs, pays et projets sont prioritaires et pourquoi. Il présente ensuite des conclusions préliminaires sur le fonctionnement pratique de la priorisation : comment elle est décidée et mise en œuvre. Ces choix semblent venir des plus hauts niveaux de gouvernement, ce qui suggère que des efforts sont faits en vue d'aligner les stratégies de priorisation des API MED avec les objectifs de développement nationaux. Les décisions sur les types de secteurs et de pays à prioriser diffèrent également beaucoup des API de l'OCDE, reflétant des objectifs économiques et de développement différents. Chaque API MED, sauf le PIB en Libye, donne la priorité à des secteurs ou à des pays spécifiques dans leurs stratégies de promotion des investissements. La plupart des agences, à l'exception d'APII en Tunisie, d'ANDI en Algérie et d'IDAL au Liban, ciblent également des projets d'investissement spécifiques. L'Égypte et la FIPA tunisienne sont les seules agences qui accordent la priorité aux investisseurs individuels.

Ce qui est priorisé et pourquoi

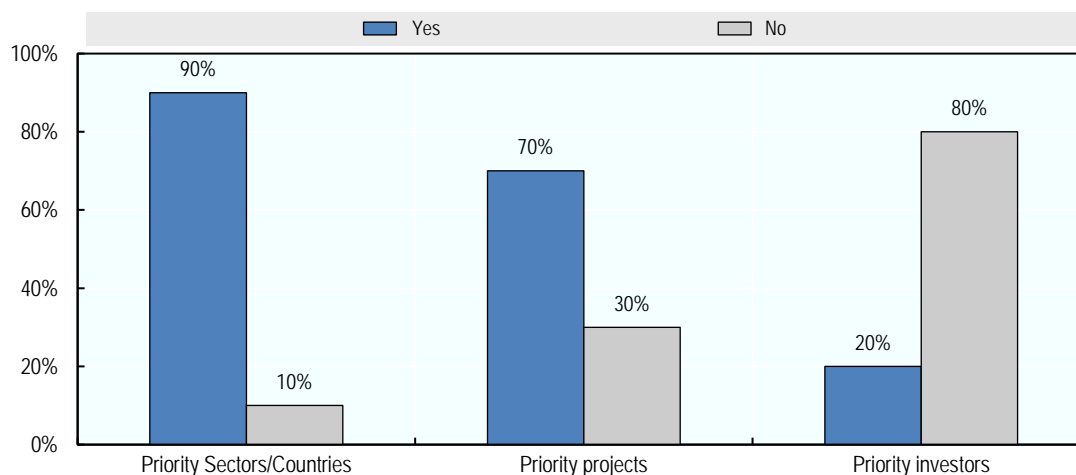
Vue d'ensemble des stratégies

Presque toutes les agences MED privilégient certains investissements par rapport à d'autres. Seule l'API libyenne a déclaré ne pas cibler de secteurs ou de pays spécifiques dans ses

⁴ Harding et Javorcik (2011) se concentrent sur les flux d'IDE en provenance des États-Unis et analysent l'impact des efforts de ciblage menés par 97 agences dans le monde. Ils constatent que les priorités sectorielles se traduisent par des entrées d'IDE plus importantes : un dollar dépensé pour la promotion des investissements dans un secteur spécifique se traduit par des entrées d'IDE d'une valeur de 189 USD.

stratégies de promotion de l'investissement (mais elle cible certains projets et n'est donc traitée que dans le présent chapitre, dans la priorisation des projets). La majorité des API de la région accordent également la priorité à des projets d'investissement spécifiques, comme c'est le cas parmi les API de l'OCDE. Cependant, seules deux agences (en Égypte et la FIPA en Tunisie) accordent la priorité à des investisseurs spécifiques, contre près de la moitié des agences de l'OCDE (graphique 3.1).

Graphique 3.1. Aperçu des stratégies de priorisation des API dans les pays MED



Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

En règle générale, les API peuvent également définir des priorités en excluant certains types d'investissement de leurs activités de promotion ou d'assistance à la demande des investisseurs. L'exclusion peut avoir différentes significations : ne pas aider du tout un investissement particulier ou y consacrer moins de ressources. La moitié des API MED ont déclaré exclure certains pays et certains secteurs (contre un tiers des API de l'OCDE), et ce pour de nombreuses raisons. Par exemple, l'API en Tunisie a indiqué qu'elle ne donnait pas la priorité au secteur financier qui connaît déjà une forte croissance sans l'aide d'une agence. L'agence algérienne exclut les activités à faible valeur ajoutée en raison de la saturation du marché et du faible impact sur l'emploi, conformément au plan de développement national de l'Algérie. Les secteurs prioritaires du Liban sont définis dans sa loi sur les investissements ; il ne favorise ni ne fournit d'assistance aux autres secteurs. C'est la seule agence qui exclut également des projets spécifiques, car la loi libanaise sur l'investissement stipule que les projets doivent avoir une certaine ampleur pour recevoir une assistance. En particulier, la FIPA en Tunisie est la seule agence à exclure des investisseurs spécifiques s'ils ne sont pas « respectueux de l'environnement ».

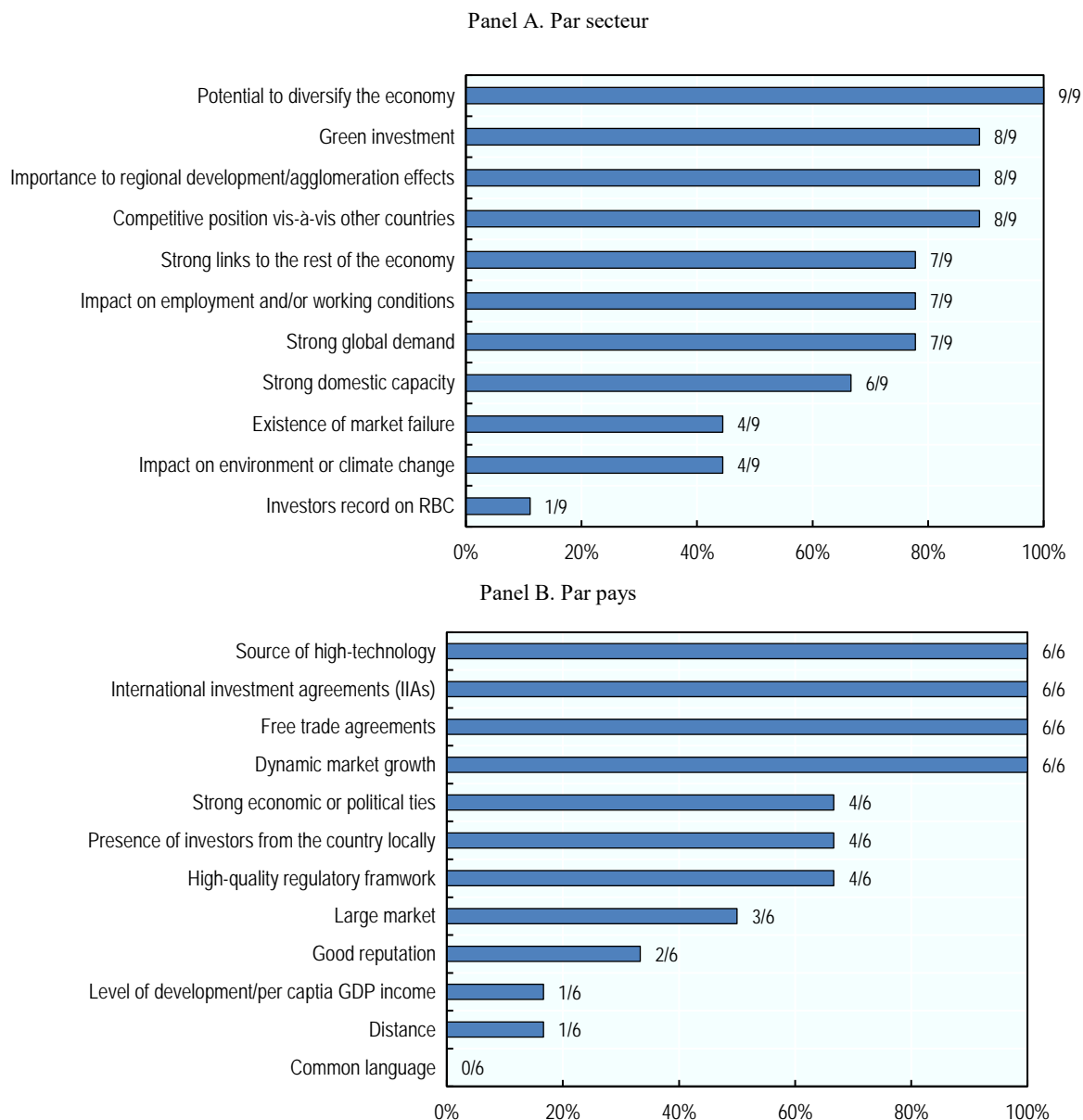
Toutes les agences excluront naturellement de leur stratégie de priorisation les investissements dans des secteurs fermés aux investisseurs étrangers ou provenant de pays avec des relations politiques médiocres ou inexistantes. Ce tableau contrasté est similaire aux API de l'OCDE, qui excluent principalement les secteurs fondés sur un manque perçu de nécessité d'intervention d'une API, de considérations de sécurité nationale et de maturité du marché.

Secteurs et pays prioritaires

Tous les pays, sauf un, de la région MED accordent la priorité aux investissements dans certains secteurs, et six aux investissements de pays spécifiques. Par exemple, la Jordanie est la seule API à avoir une liste spécifique de pays prioritaires, tandis que l'agence palestinienne donne la priorité aux investissements de certaines régions. La plupart des API MED privilégient des secteurs similaires, notamment les TIC, le tourisme, l'agroalimentaire, les énergies renouvelables et certaines industries à forte valeur ajoutée (telles que l'automobile et l'aérospatiale).

Toutes les API MED qui établissent des priorités par secteur recherchent des investissements susceptibles de diversifier l'économie (graphique 3.2, panel A). La grande majorité ciblent des secteurs qui favorisent le développement régional et renforcent leur position concurrentielle par rapport aux autres pays. Cette approche est similaire à celle des API de l'OCDE et suggère un effort en vue de trouver le bon équilibre entre les objectifs de diversification et favoriser les capacités nationales solides. De nombreuses API se concentrent également sur des secteurs pouvant avoir un impact positif sur l'emploi ou les conditions de travail locales et renforcer les capacités locales. L'investissement vert est un secteur prioritaire pour tous les pays sauf le Liban. Mais une seule API, au Maroc, recherche des investisseurs respectant les principes de conduite responsable des entreprises (CRE). Aucune des API de l'OCDE ne donne la priorité aux investisseurs disposant d'un historique CRE, mais ceci est un critère plus courant pour les agences de l'ALC.

Graphique 3.2. Critères utilisés pour prioriser des secteurs et des pays spécifiques dans les économies MED



Remarque : Toutes les agences interrogées, à l'exception du PIB en Libye, établissent des priorités par secteur. Six API établissent également des priorités par pays : l'Égypte, la Jordanie, l'Autorité palestinienne et les trois agences tunisiennes.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Les API qui accordent la priorité aux investissements spécifiques à un pays favorisent en premier lieu les partenaires des accords d'investissement international et de libre-échange. Même chose dans les agences de l'ALC, mais de tels accords ne constituent pas un facteur essentiel pour les API de l'OCDE dans leur ciblage. Cette différence est probablement due à la multiplication des obstacles au commerce et à l'investissement dans les économies MED par rapport aux pays de l'OCDE. Les accords commerciaux peuvent aider à faciliter l'accès aux marchés, alors que les accords internationaux d'investissement (AII) peuvent

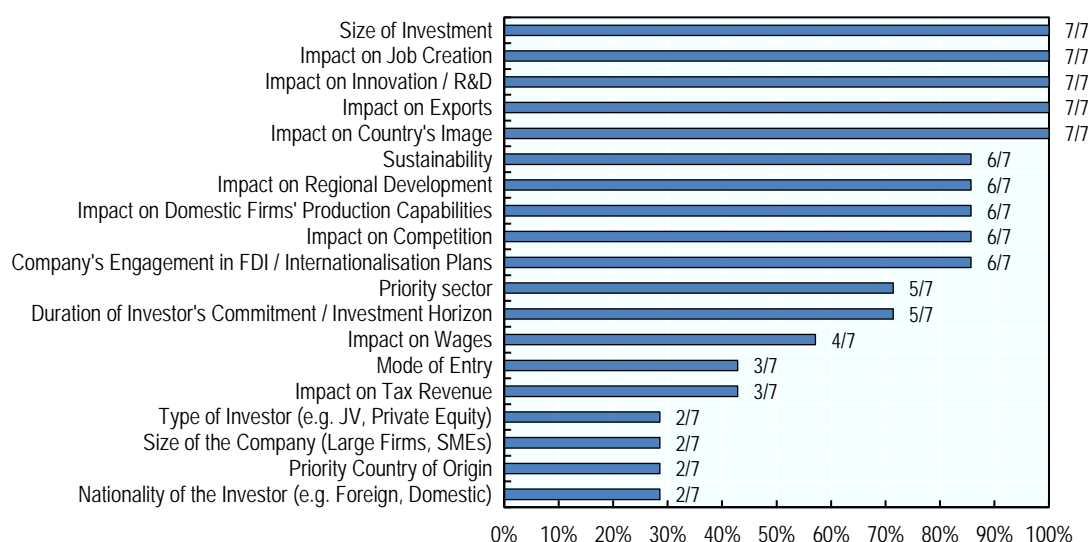
être plus importants pour les investisseurs des pays MED que sur d'autres marchés, car ils offrent certaines protections juridiques. Certaines agences ont précisé que de tels accords ne constituaient pas un outil efficace de hiérarchisation des priorités, en particulier compte tenu de l'absence de clauses de facilitation des investissements. D'autres agences ont mentionné qu'elles utilisent leurs Accords commerciaux régionaux afin de prioriser les investissements venant de groupes régionaux spécifiques.

Les six agences qui établissent des priorités par pays recherchent des pays pouvant constituer des sources de haute technologie, ce qui constitue également le principal critère de définition des priorités pour les agences de l'OCDE. Les agences MED ont également noté qu'elles établissent souvent de facto leurs priorités par pays dans leurs stratégies de priorisation sectorielles, dans la mesure où ces pays excellent dans un domaine particulier. Un tiers seulement des API MED préfèrent des pays avec lesquels elles entretiennent des relations économiques ou politiques fortes, alors que ceci constitue le deuxième critère de choix parmi les API de l'OCDE. À l'exception de la FIPA tunisienne, les agences ont tendance à ne pas prendre en compte la distance ou la langue dans leur ciblage par pays.

Projets prioritaires

Outre la priorité donnée à certains pays et secteurs, la majorité des API de la région MED (sept sur dix) accordent également la priorité à des projets d'investissement spécifiques, qualifiés de projets « de haute qualité », « stratégiques » ou « prioritaires ». Toutes ces API considèrent l'ampleur de l'investissement et son impact sur l'image du pays, la création d'emplois, les exportations et l'innovation / R&D comme importants afin de prioriser les projets d'investissement (graphique 3.2). La majorité des API se penchent également sur la durabilité du projet, sa position dans un secteur prioritaire, la durée de l'engagement de l'investisseur et son impact sur le développement régional, les capacités de production des entreprises nationales et la concurrence.

Graphique 3.3. Critères utilisés pour hiérarchiser les projets d'investissement



Remarque : L'Algérie, le Liban et l'APII en Tunisie ne définissent pas les priorités par projet.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

L'impact des projets d'investissement sur les salaires et les recettes fiscales ne joue un rôle important que pour quatre API sur sept, alors que le type d'investisseur (par exemple, coentreprise, capital-investissement) et la taille de l'entreprise (grandes entreprises, PME) sont jugés importants par seulement deux API sur sept. Il est également intéressant de noter que la nationalité du projet d'investissement et des projets provenant d'un pays prioritaire se classent au bas des critères de détermination des projets prioritaires. La plupart des API de l'OCDE établissent également des priorités par projet, mais le critère le plus fréquemment utilisé est l'impact du projet sur l'innovation.

Autres éléments de priorisation

Seules deux API MED privilégient des investisseurs spécifiques. GAFI en Égypte utilise les mêmes critères pour sélectionner les investisseurs que pour identifier les secteurs prioritaires, notamment si le projet peut soutenir la création d'emplois, le transfert de technologie et son potentiel d'exportation.

Toutes les API MED qui priorisent par pays et par secteur ont indiqué qu'elles préféreraient un IDE de création (c'est-à-dire de nouveaux projets d'investissement), seule l'agence algérienne privilégiant également l'extension des projets existants. Ceci est similaire aux pays de l'OCDE ; près des deux tiers des agences ciblent les IDE de création.

Comment fonctionne la priorisation ?

Bien que toutes les agences donnent la priorité aux activités d'une manière ou d'une autre, on en sait peu pour l'instant sur leur façon de faire dans la pratique. Qui décide des priorités et comment ? Comment les agences utilisent-elles leurs ressources pour établir des priorités et quels services offrent-elles ? Enfin, comment les agences veillent-elles à ce que la hiérarchisation des priorités soit efficace et aboutisse aux résultats escomptés ?

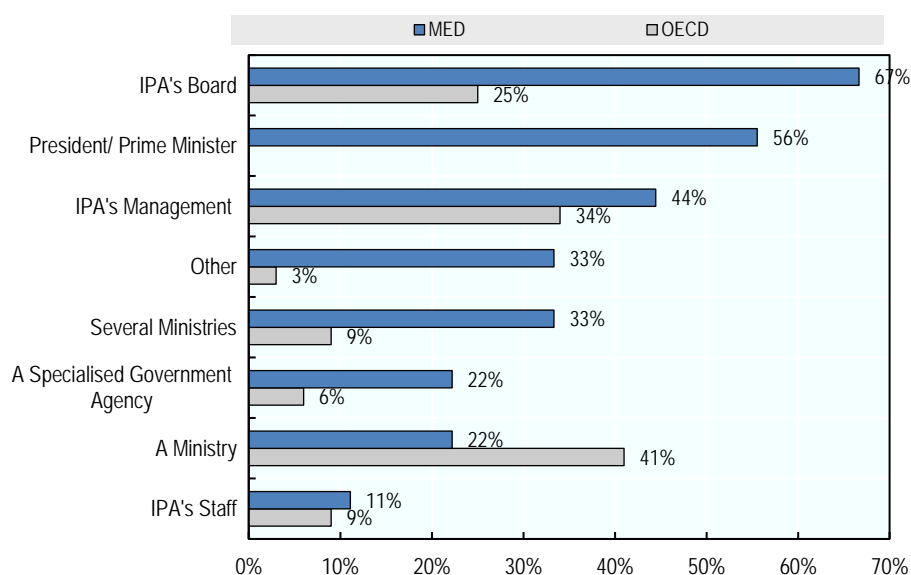
Comment est-elle décidée ?

Dans les pays MED, la décision concernant les investissements prioritaires est souvent prise au plus haut niveau du pouvoir exécutif, notamment le Premier ministre ou le Président pour cinq API sur neuf, plusieurs ministères (pour trois agences sur neuf) ou un cabinet (deux sur neuf). Certaines API mettent en œuvre la stratégie nationale définie par le gouvernement, tandis que d'autres jouissent d'une plus grande autonomie pour choisir les secteurs prioritaires qui permettront d'atteindre les objectifs économiques plus larges du gouvernement. Par exemple, la loi tunisienne définit certains secteurs prioritaires, mais le gouvernement cherche également à privilégier les investissements susceptibles de favoriser la réalisation de certains objectifs de développement, et l'API tunisienne dispose d'une marge de manœuvre considérable dans la sélection de secteurs spécifiques à forte valeur ajoutée. D'autres organismes ont le pouvoir de se concentrer sur les industries qui, à leur avis, généreront le plus grand nombre d'emplois. En revanche, l'agence algérienne exécute principalement les directives fixées par le pouvoir exécutif. La plupart des agences apportent toutefois des contributions au programme politique national (voir Activités de plaidoyer politique au chapitre 2).

La priorisation implique le conseil d'administration de l'API dans six agences sur neuf ou encore la direction de l'agence (quatre sur neuf). Dans quelques cas, les investissements prioritaires sont décidés par le ministère en charge des investissements, le personnel de l'API ou un organisme gouvernemental spécialisé (graphique 3.3). Généralement, les décisions de priorisation dans la région MED impliquent davantage d'acteurs que dans les

économies de l'OCDE, où les décisions sont souvent prises par un seul ministère (41 % des API interrogées) et par la direction de ces dernières (33 %). Dans certains pays, les API ne promeuvent que le secteur industriel, tandis que d'autres agences spécialisées se concentrent sur des activités spécifiques telles que le tourisme ou l'agriculture.

Graphique 3.4. Organismes gouvernementaux responsables de l'approbation de la stratégie de priorisation



Remarque : Les pourcentages des pays MED sont basés sur les neuf agences classées par pays / secteur.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), enquête OCDE-BID auprès des agences de promotion de l'investissement (2017).

Le processus déterminant les priorités d'une API est également complexe et nécessite des consultations avec un grand nombre d'acteurs et d'études. L'enquête révèle que dans la région MED, les décisions reposent également sur :

- **La prise de décision interne** : Six API sur neuf consultent leur direction, cinq consultent leur conseil, quatre leur personnel et une agence (FIPA en Tunisie) ses bureaux à l'étranger.
- **L'agenda politique** : La majorité des API (huit sur neuf) s'appuient sur des plans de développement nationaux ou une stratégie gouvernementale ; six examinent également les décisions prises par plusieurs ministères, tandis que six se basent sur une stratégie élaborée par un seul ministère. La priorisation dépend plus rarement de lois / décrets ou d'agendas politiques ad hoc : l'Algérie se réfère aux deux tandis que le Liban se réfère à une loi spécifique.
- **Les études de marché** : Pour huit API sur neuf, la prise de décision repose sur l'analyse du positionnement comparatif par rapport à la concurrence et sur l'analyse de la demande mondiale. Cinq agences fondent leurs décisions sur l'offre intérieure et trois sur l'identification des défaillances du marché. L'agence palestinienne s'entretient avec un consultant local.
- **Les consultations approfondies avec des parties prenantes externes** : Toutes les API ont consulté des entreprises nationales et sept sur neuf des ministères, des experts externes et des consultants. Six agences discutent des plans de priorisation avec les autorités infranationales, les instituts techniques, les universités et les

investisseurs internationaux, et cinq consultent le bureau du Premier ministre ou du Président.

Comment est-elle mise en œuvre ?

Les agences diffèrent par la manière dont elles mettent en œuvre leurs stratégies de ciblage, c'est-à-dire la manière dont elles affectent le personnel et les ressources et les services qu'elles offrent dans le cadre de leurs stratégies de priorisation. Certaines API peuvent choisir de disposer de structures organisationnelles formelles - par exemple, des unités dédiées - ou du personnel dédié à des secteurs, projets ou clients cibles ; tandis que d'autres peuvent compter sur des approches moins formelles. Les agences peuvent également allouer leurs budgets différemment ou effectuer un nombre total d'activités ou un type d'activités différent en fonction de leurs choix en matière de priorisation.

Les réponses à l'enquête sur les API MED montrent que les agences de la région ont rarement alloué des unités formelles ou du personnel dédié à des projets ou des investisseurs prioritaires (tableau 3.1). Seules trois agences sur les neuf qui établissent des priorités en fonction des pays ou des secteurs disposent d'une unité dédiée et quatre d'entre elles affectent du personnel dédié à des investissements ciblés. En comparaison, 16 agences de l'OCDE disposent d'une unité formelle de définition des priorités (OCDE, 2018a).

Tableau 3.1. Existence d'une unité dédiée et de personnel dédié aux secteurs / pays prioritaires dans les API MED

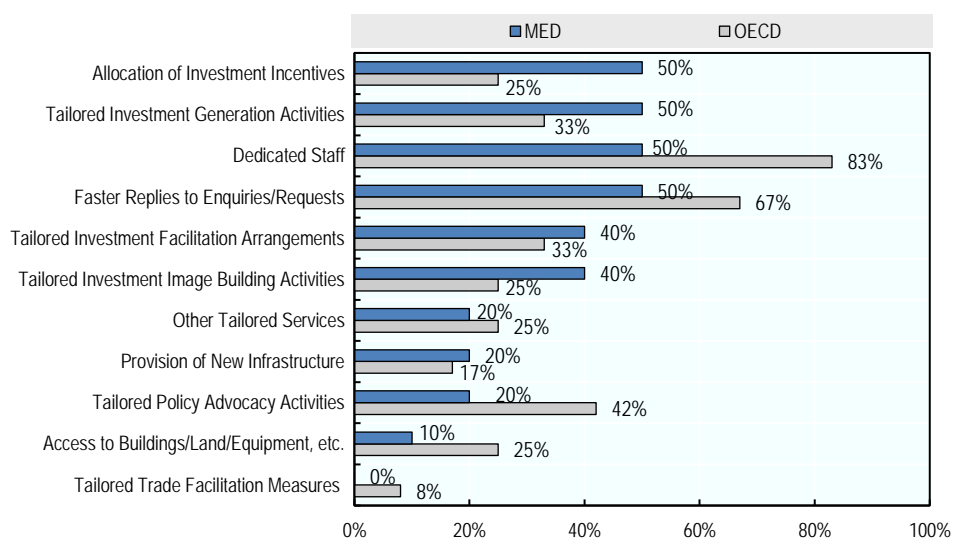
	Unité dédiée	Personnel dédié
DZA	Non	S/O
EGY	Oui	Oui
JOR	Non	Oui
LBN	Non	Oui
MAR	Oui	n/a*
PA	Oui	Non**
TUN (APII)	Non	S/O
TUN (FIPA)	Non	S/O
TUN (TIA)	Non	Oui

Remarque : * à définir après la restructuration de l'AMDIE ; ** La priorisation est la responsabilité du conseil d'administration.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Les services les plus prisés fournis aux investisseurs prioritaires par les API MED comprennent l'allocation d'incitations à l'investissement, des réponses plus rapides aux demandes de renseignements ou aux requêtes et des activités de génération d'investissement adaptées (fournis par la moitié des dix API) (graphique 3.4). Plusieurs agences proposent également des accords sur mesure de facilitation des investissements et des activités de renforcement de l'image. Seules les agences marocaines et palestiniennes proposent des activités de plaidoyer politique. Enfin, l'API palestinienne et la FIPA tunisienne sont les seules à faciliter la mise à disposition de nouvelles infrastructures et seul la GAFI en Égypte donne accès à des bâtiments, des terrains et des équipements.

Graphique 3.5. Types de services fournis aux investisseurs prioritaires par les API MED



Remarque : Moyennes des pays MED prenant en compte les dix agences.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

4. Suivi et évaluation

Assurer l'efficacité de l'action publique est une préoccupation constante des gouvernements et la promotion des investissements ne fait pas exception. Les API sont censées fournir des justificatifs et des rapports sur leurs résultats et leur performance en matière d'attraction d'IDE et de génération d'avantages économiques. La pression exercée sur les API MED pour démontrer leur succès s'est accrue au cours des dernières années, en raison de la réduction des budgets ainsi que des incertitudes grandissantes concernant les avantages et les coûts de l'IDE pour le développement économique.

Le suivi et l'évaluation des API ont un double objectif. Le premier objectif est de mesurer les résultats de l'action d'une API, c'est-à-dire d'évaluer son impact sur l'économie et de déterminer si les objectifs politiques sous-jacents de la promotion de l'investissement sont atteints, et le second est de mesurer les résultats d'une API, ce qui signifie : évaluer son efficacité dans la conduite de ses activités. Le premier objectif est le plus difficile. Les données sur les entrées annuelles d'IDE et le nombre d'emplois créés sont facilement accessibles, mais il est difficile de démontrer les avantages économiques tels que le développement local ou l'amélioration des compétences résultant directement des mesures prises par l'API ; cela nécessite des données pertinentes et fiables, généralement indisponibles. Le second objectif est plus prosaïque, car commun à la plupart des organisations, et nécessite essentiellement des outils et des processus de gestion adéquats. Les Indicateurs clés de performance (ICP) utilisés pour évaluer les API selon les deux objectifs de suivi et d'évaluation peuvent ensuite être classés en indicateurs de résultat (premier objectif) et indicateurs de production (second objectif).

Le suivi et l'évaluation sont deux actions complémentaires liées au diagnostic sur les performances et à l'amélioration de celles-ci. Le suivi consiste à vérifier que le statut d'une activité en cours ou d'un projet est conforme à son calendrier et à ses objectifs intermédiaires, et à proposer des mesures correctives, dans le cas contraire. L'évaluation, quant à elle, est un exercice consistant à évaluer une organisation, une activité ou la performance d'un projet par rapport à un ensemble de critères dans un laps de temps donné. Lorsque les performances ne correspondent pas aux attentes, un processus de retour d'informations est lancé pour remédier aux causes sous-jacentes.

La plupart des API de la région MED déclarent disposer d'une unité d'évaluation interne dédiée, d'un logiciel de suivi complet pour la gestion de la relation client (GRC) et d'une pléthore d'outils et d'indicateurs sophistiqués permettant de mesurer leurs performances et leur impact sur l'économie. Ces réponses sont difficilement conciliables avec le fait qu'un suivi rigoureux et une évaluation précise nécessitent indéniablement de la main-d'œuvre qualifiée, sont difficiles à mettre en œuvre et donc peu développés, y compris dans les API de l'OCDE disposant de ressources financières et humaines importantes. Les discussions qualitatives avec les agences ont permis de préciser que de nombreuses agences semblaient avoir une sorte d'audit ou de contrôle de la qualité, mais que peu avaient une unité horizontale appropriée dédiée au suivi des performances.

Des informations supplémentaires sur la fréquence et la précision d'utilisation de divers outils de suivi et d'évaluation peuvent donc être nécessaires. La plupart des agences MED ont indiqué qu'elles sont tenues, en vertu de la loi ou par leur conseil d'administration, de rendre compte de leurs activités et des résultats de leurs actions. En tant que telles, les agences demandent souvent aux investisseurs promus de faire rapport sur certains résultats,

tels que le nombre d'emplois créés. En outre, bien que l'enquête suggère que les API MED utilisent largement le logiciel de gestion de la relation client pour effectuer le suivi et l'évaluation internes, elle ne rend pas compte de la régularité de l'utilisation de ce logiciel. Des discussions en personne suggèrent que de nombreuses agences appliquent ce logiciel de manière ad hoc.

Les réponses des agences à l'enquête font ressortir d'autres observations incitant à la réflexion. Les unités d'évaluation des API MED relèvent directement du responsable ou du conseil de l'agence, tandis que dans l'OCDE de nombreuses agences relèvent de leur direction. Elles utilisent également davantage leur outil de gestion de la relation client pour prendre des mesures correctives si les investisseurs ne tiennent pas leurs promesses (d'emploi) par rapport aux agences de l'OCDE. De même, les agences MED semblent accorder une importance considérable à l'utilisation des indicateurs de résultats pour mesurer leur impact sur l'économie, en fonction du nombre d'indicateurs utilisés et des discussions avec les agences. Cette différence peut refléter la demande pressante des gouvernements MED de maximiser les avantages socio-économiques de l'IDE.

Ce chapitre commence par explorer le cadre organisationnel, les processus de rapport et de retour d'information et les outils de pistage des données sur le suivi et l'évaluation des agences. Il décrit ensuite les méthodologies et les indicateurs utilisés par les API MED pour évaluer efficacement leurs actions et leurs performances, puis les compare à leurs homologues de l'OCDE.

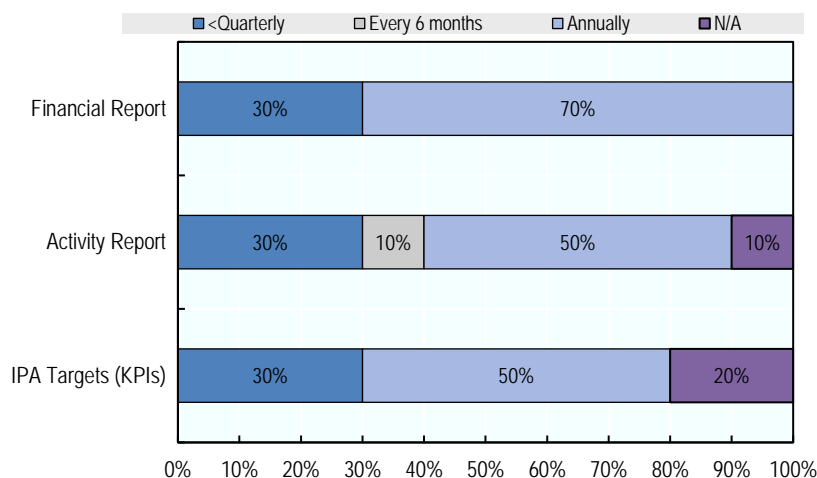
Configuration et rapports organisationnels, outils de pistage des données et processus de retour d'information

La promotion, le suivi et l'évaluation des investissements reposent sur plusieurs dimensions organisationnelles : Comment le travail d'évaluation est-il organisé ? Quels outils sont disponibles pour suivre et traiter les données pertinentes ? Comment les résultats sont-ils utilisés pour améliorer les performances ? Répondre à ces questions permet de mieux comprendre la manière dont les API MED organisent l'évaluation et la communication de leurs propres performances.

Configuration organisationnelle et processus de reporting

Toutes les API MED produisent des rapports financiers et 90 % d'entre elles produisent des rapports d'activité qui sont soumis au gouvernement ou au conseil d'administration de l'organisation. Plusieurs agences ont indiqué que bon nombre de leurs procédures, telles que le temps nécessaire pour répondre aux demandes de renseignements, sont définies par la loi et qu'elles font rapport au conseil d'administration chaque semaine sur les objectifs de performance. 80 % des API de la région se sont fixé des objectifs cibles, soit un nombre inférieur à celui des économies de l'OCDE (97 %). Huit agences établissent des plans commerciaux, tandis que toutes les API MED produisent des rapports d'activité et des rapports financiers. Ces rapports sont produits annuellement et certains sont quasi-trimestriels. Le Maroc présente des rapports mensuels sur les objectifs de son API (ICP). La plupart de ces documents ne sont toutefois pas accessibles au public sur les sites internet des organisations ni sur ceux des gouvernements, ce qui limite l'évaluation externe des résultats des API. L'agence palestinienne PIPA fait exception. Celle-ci publie les progrès réalisés sur les indicateurs de performance clés, notamment le nombre de projets par secteur et les emplois directs créés. Elle publie également un rapport annuel de l'auditeur indépendant.

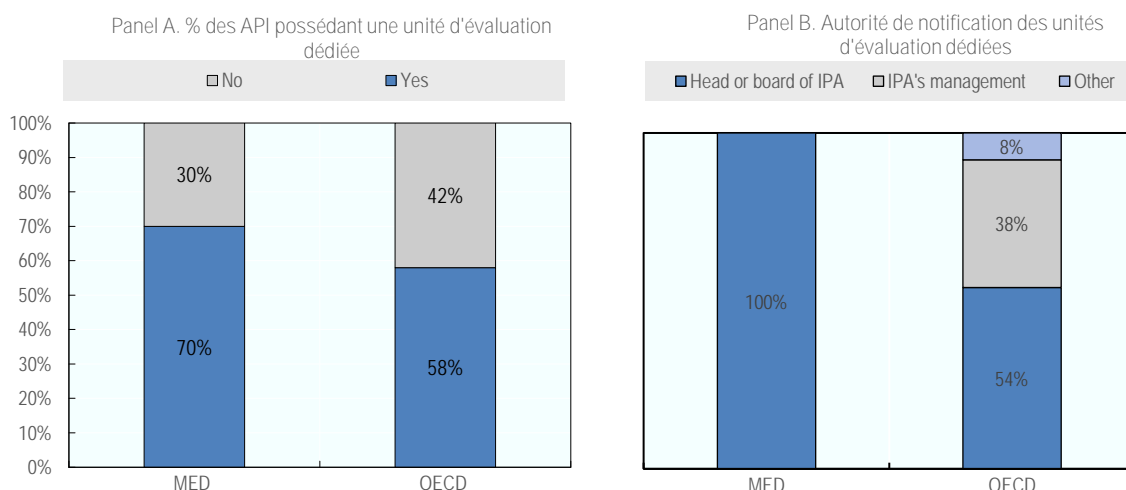
Graphique 4.1. Fréquence de la définition des objectifs et de l'établissement de rapports



Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

À l'exception de l'APII et de la FIPA en Tunisie et du JIC en Jordanie, toutes les autres API de la région MED ont indiqué disposer d'une unité d'évaluation interne dédiée (graphique 4.2, panel A). Cela représente une proportion plus élevée que dans les économies de l'OCDE, où seulement 58 % des API disposent d'une telle unité. Toutes les unités d'évaluation de la région MED relèvent directement du responsable ou du conseil d'administration des API, tandis que pour l'OCDE quatre unités sur dix relèvent de leur direction (par exemple, un directeur de département) (graphique 4.2, panel B). Il peut être utile d'examiner plus en détail les caractéristiques des unités d'évaluation dans les pays MED (nombre d'effectifs, budget, etc.) et de les comparer aux API de l'OCDE, puisque leur existence ne fournit pas d'information sur leur qualité.

Graphique 4.2. Cadre organisationnel de l'unité d'évaluation des API MED



Remarque : Les résultats du panel B sont basés sur les réponses de sept API MED ; le panel A est basé sur les réponses de 10 API.

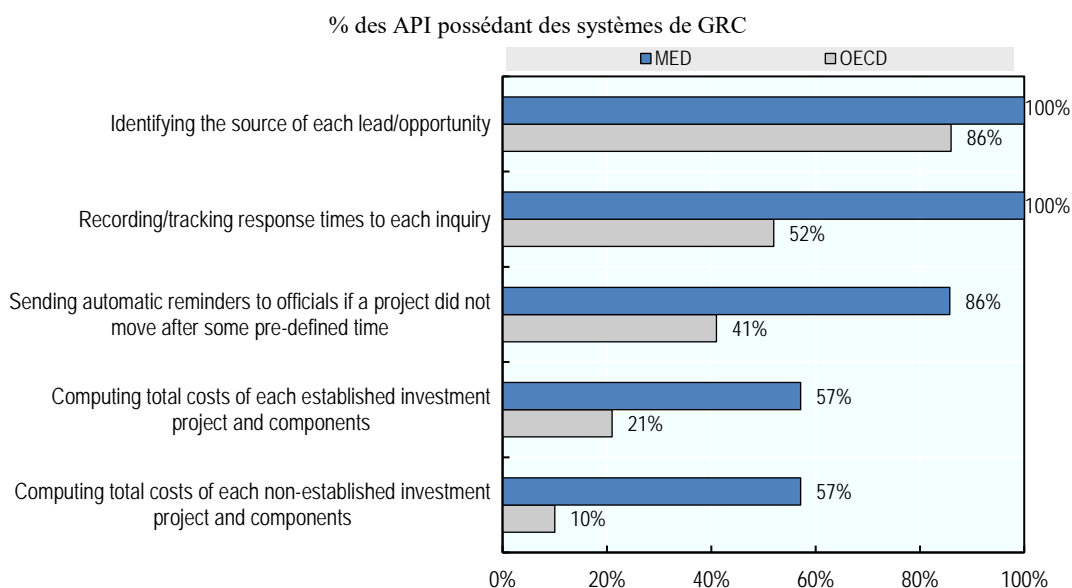
Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), enquête OCDE-BID auprès des agences de promotion de l'investissement (2017).

Suivi des données et outils de traitement : GRC

Les systèmes de gestion de la relation client (CRM) sont très prisés parmi les fonctions de vente et de marketing des entreprises publiques et privées. Cet outil aide les organisations à gérer leurs relations avec les prospects et les clients et à collecter et analyser les données associées. Ces systèmes sont également utiles pour surveiller et évaluer les performances en raison de leurs fonctions de collecte, de traitement et d'analyse des données. Les API peuvent utiliser des systèmes de gestion de la relation client pour suivre leurs interactions avec les investisseurs et assurer un suivi de bout en bout de chaque relation avec des investisseurs potentiels (OCDE, 2018a).

Selon l'enquête, la majorité des API MED utilisent un logiciel de gestion de la relation client, à l'exception de l'agence tunisienne APII et de l'agence libyenne, contre 94 % des agences de l'OCDE. L'agence palestinienne commence la mise en place d'un système de gestion de la relation client et ne dispose donc pas encore de données sur son utilisation. Les deux principales applications de l'outil GRC sont l'identification de la provenance de chaque responsable de projet et le temps de réponse du suivi (cas de sept API sur sept disposant d'un système de GRC opérationnel) (graphique 4.3). Les API MED utilisent donc les systèmes de GRC pour surveiller leurs responsabilités et leur réactivité face à chaque projet, ainsi que l'efficacité de leurs canaux d'investissement (et d'identifier les plus performants). Les API utilisent également leur outil GRC pour déclencher des actions de suivi si l'organisation a mis du temps à répondre à une demande ou à une requête. Quatre API de la région MED ont indiqué avoir recours à des systèmes de GRC pour calculer le coût total des projets réussis ou des projets perdus ou suspendus, activité moins fréquente parmi les API de l'OCDE (graphique 4.3).

Dans le même temps, les agences MED ont indiqué que, souvent, les systèmes de GRC ne sont pas appliqués uniformément et sont utilisés de manière ad hoc. Certaines agences ont déclaré que l'utilisation de certains logiciels prend trop de temps et n'est donc pas pleinement utilisée dans l'ensemble de l'agence. Parfois, le personnel utilise ses propres méthodes de suivi des relations avec les investisseurs potentiels, plutôt qu'un système formel.

Graphique 4.3. Possibilités offertes par les systèmes de GRC

Remarque : Moyennes MED sur sept pays ayant des systèmes de GRC fonctionnels ; l'agence palestinienne aura un outil GRC dès cette année, PIB en Libye et APII en Tunisie ne disposent pas de système de GRC.

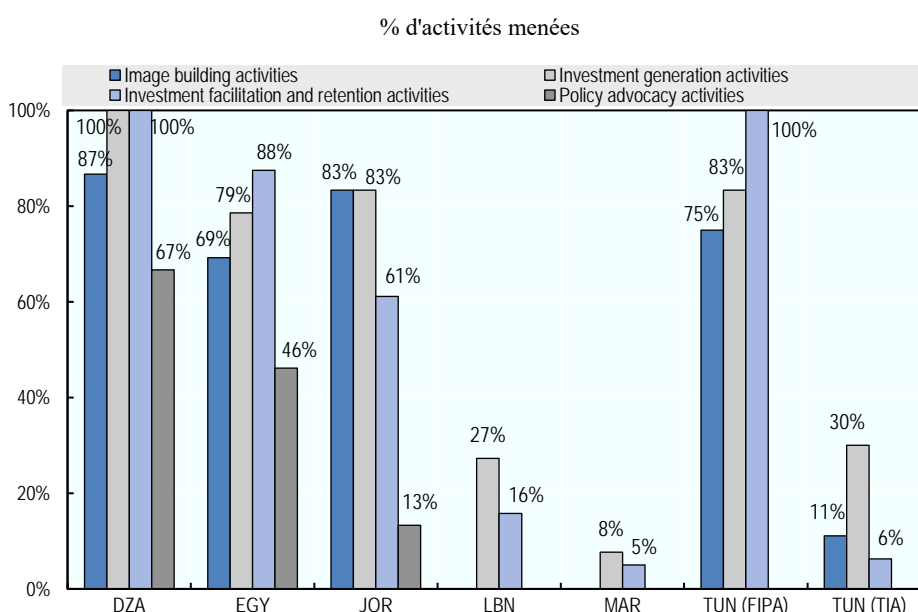
Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), enquête OCDE-BID auprès des agences de promotion de l'investissement (2017).

Suivi GRC des activités des API

Il existe de grandes différences entre les agences en termes de périmètre d'utilisation des systèmes de GRC. Les API algérienne, égyptienne et jordanienne, ainsi que la FIPA en Tunisie, suivent la majorité de leurs activités de promotion des investissements via un logiciel de GRC, tandis que le Liban, le Maroc et la TIA en Tunisie suivent une petite partie seulement de leurs activités de cette façon (graphique 4.4). L'agence marocaine a fait remarquer que, bien qu'elle dispose d'un système de GRC, celui-ci n'est pas largement utilisé.

Dans l'ensemble, les agences utilisent principalement un logiciel de GRC afin de suivre les activités de facilitation et de génération d'investissements. Par exemple, presque toutes les API disposant d'un système de GRC l'utilisent pour l'organisation de réunions et d'événements. L'API égyptienne a indiqué que sa nouvelle carte des investissements est connectée au système de gestion de la relation client (GRC), ce qui met les investisseurs intéressés en contact avec le personnel dédié à la fourniture d'informations. De nombreuses agences suivent également les activités de création d'image, dont principalement l'organisation des missions. Moins d'API suivent leurs activités de plaidoyer politique.

Graphique 4.4. Étendue des activités suivies via un logiciel de GRC



Remarque : L'agence palestinienne ne dispose pas encore de données sur l'étendue de l'utilisation du logiciel de GRC ; le PIB libyen et l'API tunisienne n'utilisent pas de système de GRC.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Dans les API de l'OCDE, la facilitation et la création d'investissements sont également les deux fonctions essentielles que les API suivent et surveillent le plus via leurs systèmes de GRC (OCDE, 2018a). Ces résultats montrent que la génération et la facilitation des investissements sont les fonctions qui impliquent la plupart des interactions directes avec les investisseurs. Les services d'aide à la définition et à la mise en œuvre de projets fournis par les API, tels que réunions de travail, visites de sites, assistance administrative et résolution de problèmes, sont les activités les plus suivies, ainsi que le traitement des requêtes et les campagnes de marketing direct. Inversement, les API de l'OCDE n'utilisent guère leurs outils GRC pour suivre les travaux d'analyse, les consultations, les campagnes médiatiques ou les réunions à des fins de plaidoyer politique.

Processus de retour d'information

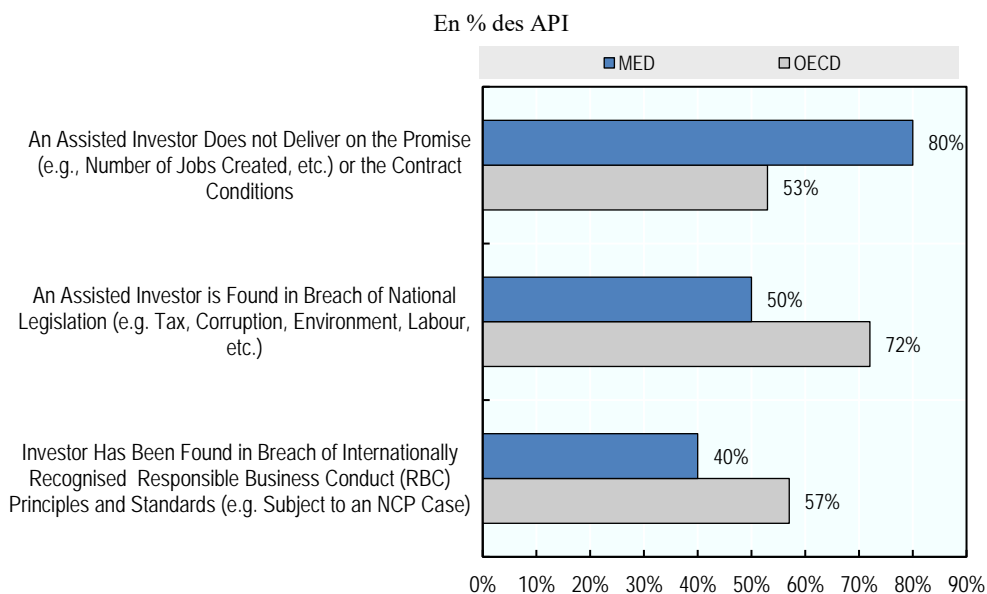
Générer et utiliser les retours d'information résultant de l'évaluation et du suivi est un processus critique sans lequel une fonction de suivi et d'évaluation est incomplète. Un processus de retour d'information communique à la direction les problèmes identifiés et propose des mesures correctives telles que le réajustement des objectifs stratégiques, la réaffectation des ressources ou l'augmentation de compétences spécifiques. Les processus de retour d'information augmentent également les connaissances institutionnelles globales de l'agence en formalisant les informations sur les performances et les causes sous-jacentes des succès et des échecs, permettant ainsi des courbes d'apprentissage. L'un des différents types de processus de retour d'information peut prendre des mesures lorsque des événements spécifiques se produisent (voir graphique 4.5). Plus généralement, cela signifie l'utilisation des informations obtenues par le biais du suivi et de l'évaluation du processus décisionnel stratégique de l'agence (par exemple, sur la répartition des ressources ou la gestion du personnel). Selon l'enquête, une majorité d'API utilisent des processus de retour

d'information et agissent non seulement quand elles n'atteignent pas leurs objectifs, mais aussi parfois en cas de problèmes liés au comportement des investisseurs.

Toutes les API MED, à l'exception de l'IDAL au Liban et de la TIA en Tunisie (outil de GRC en cour de développement), indiquent prendre des mesures si elles n'atteignent pas leurs objectifs. Les mesures correctives vont de la révision des indicateurs de performance, à l'identification des points de blocage, à la révision de la stratégie ou à la conception d'un plan d'action. Il peut également y avoir des conséquences financières pouvant affecter le budget de l'API.

Les processus de retour d'information d'une API sont également conçus pour répondre aux problèmes issus du comportement des investisseurs. Dans la région MED, presque toutes les API prennent des mesures lorsque l'investisseur ne respecte pas ses promesses ou les conditions du contrat (graphique 4.5). En revanche, elles interviennent moins que leurs homologues des pays de l'OCDE lorsque les investisseurs enfreignent la législation nationale ou lorsqu'ils ne respectent pas les principes internationaux de conduite responsable des entreprises (CRE). Les mesures correctives peuvent prendre la forme d'une révision du contrat et de ses conditions, de l'annulation de l'assistance reçue par l'investisseur ou encore de la résiliation du contrat. L'agence tunisienne (FIPA) et l'agence palestinienne indiquent qu'elles ne prennent aucune mesure corrective dans les situations mentionnées au graphique 4.5.

Graphique 4.5. Événements entraînant des mesures correctives



Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), enquête OCDE-BID auprès des agences de promotion de l'investissement (2017).

Méthodologies et indicateurs

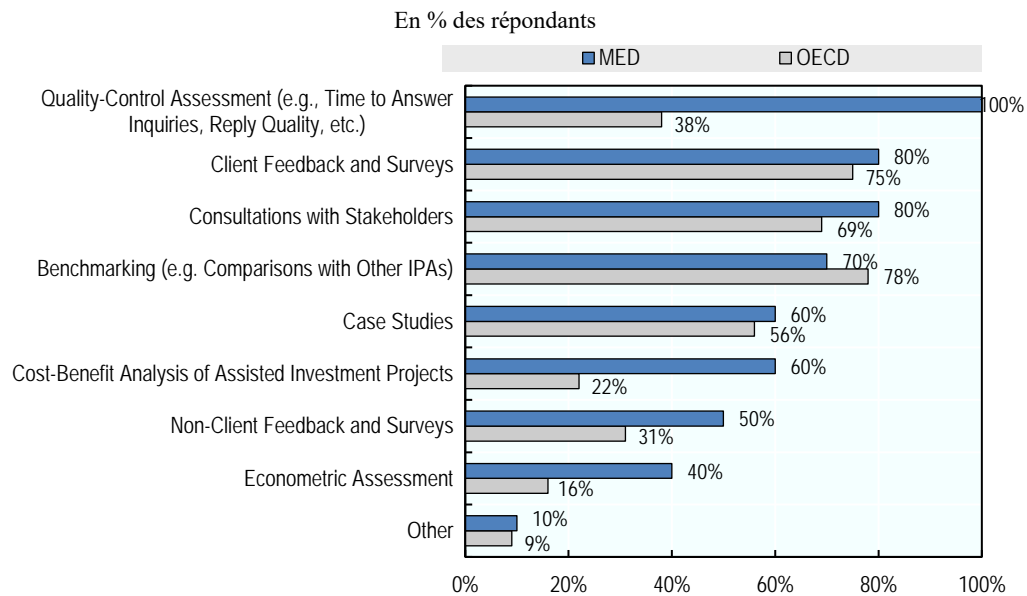
Afin d'évaluer leur capacité à attirer les IDE entrants et leur impact, les API peuvent s'appuyer sur une palette de méthodologies et d'indicateurs. Alors que les méthodologies fournissent un cadre complet pour analyser des activités spécifiques d'une API ou des aspects de la promotion de l'investissement (tels que la satisfaction des investisseurs et

l'évaluation de l'impact économique), les indicateurs mesurent une réalisation spécifique et permettent une comparaison avec les objectifs ciblés. Selon l'activité ou le projet évalué, les méthodologies peuvent être quantitatives ou qualitatives, s'appuyer sur des données internes ou externes et impliquer une évaluation interne ou externe. La plupart du temps, les API s'appuient sur différentes combinaisons de méthodologies et d'indicateurs.

Méthodologies d'évaluation

Les API de la région MED semblent utiliser un ensemble plus étendu de méthodologies d'évaluation que les API de l'OCDE, bien que, comme mentionné ci-dessus, une analyse plus approfondie serait nécessaire pour évaluer leur qualité (graphique 4.6). Elles ont également tendance à privilégier certaines méthodologies par rapport à d'autres. Par exemple, toutes les API de la région utilisent une évaluation de contrôle de la qualité, telle que le temps nécessaire pour répondre aux demandes de renseignements et la qualité de ces réponses, afin d'évaluer leur interaction avec les investisseurs. La plupart des agences procèdent à des évaluations mensuelles de contrôle de la qualité. Dans certains cas, comme en Égypte, la loi stipule que les agences répondent à certaines demandes dans un délai déterminé. En revanche, un tiers seulement des agences de l'OCDE utilisent cette méthode d'évaluation. Les consultations avec les parties prenantes sont également fréquemment utilisées comme méthodologie d'évaluation. Les agences ont expliqué qu'elles demandent souvent aux entreprises de faire rapport sur certains indicateurs de résultats, tels que la création d'emplois, ce qui facilite leur évaluation. Cela se fait généralement chaque trimestre ou semestre.

Les méthodologies préférées des API de l'OCDE consistent à se comparer à d'autres agences et à recueillir les réactions des clients au moyen d'enquêtes. Il est à noter que davantage d'API MED déclarent utiliser des méthodologies quantitatives (coûteuses et exigeantes en main-d'œuvre qualifiée), telles que l'analyse coûts-avantages des projets d'investissements aidés et des évaluations économétriques, en comparaison avec leurs homologues de l'OCDE. C'est le cas de l'agence libyenne, qui utilise des outils économétriques malgré des ressources bien inférieures à celles de la moyenne des API MED.

Graphique 4.6. Méthodologies d'évaluation des API

Remarque : Les pourcentages MED sont basés sur les dix agences.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), enquête OCDE-BID auprès des agences de promotion de l'investissement (2017).

Indicateurs de suivi et d'évaluation

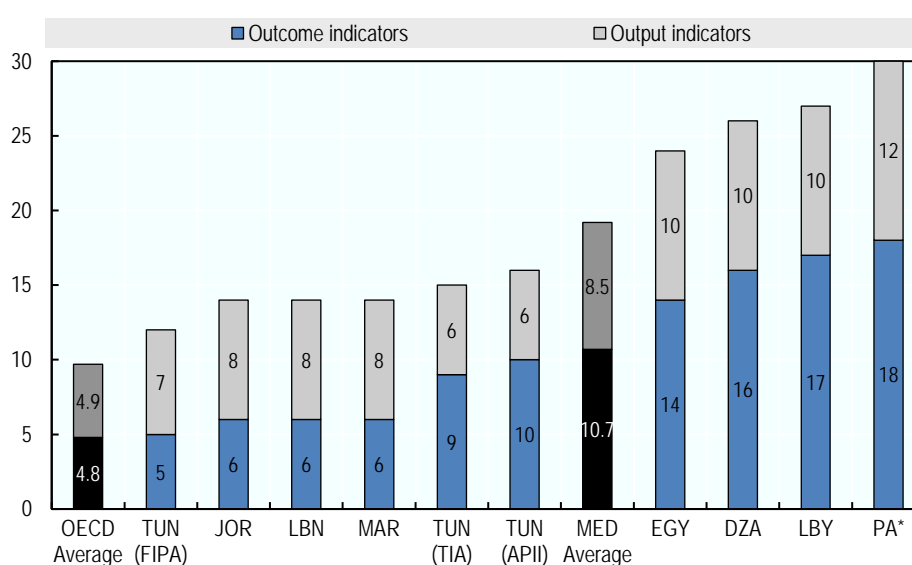
Les indicateurs de suivi et d'évaluation - souvent appelés indicateurs clés de performance (ICP) - sont des mesures qui évaluent la performance organisationnelle et la capacité à atteindre les objectifs cibles. Ils peuvent mesurer les performances au niveau d'une organisation, d'une unité, d'une activité ou d'un projet. Pour être pertinents, ils doivent être compatibles avec les objectifs cibles de l'organisation, de l'unité, de l'activité ou du projet auxquels ils se rapportent.

Les indicateurs de performance des API peuvent être divisés en deux catégories suivant leurs deux objectifs généraux de suivi et d'évaluation. La première catégorie d'indicateurs, les indicateurs de production, se concentre sur l'organisme même, ses intrants (nombre de campagnes lancées, par exemple), ses processus (délai de réponse, par exemple) et ses résultats (nombre d'entreprises assistées, par exemple) et mesure son efficacité. La seconde catégorie, les indicateurs de résultats, se concentre sur les objectifs politiques sous-jacents de la promotion de l'investissement et mesure les bénéfices des actions des API pour l'économie.

La cartographie suggère que les API MED s'appuient en moyenne sur 19,2 ICP différents, soit près de deux fois plus que la moyenne des API de l'OCDE (graphique 4.7). Cette différence importante est due à la quantité de mesures de résultats utilisées. En moyenne, les API MED et de l'OCDE s'appuient sur le même nombre d'indicateurs de production (notamment le nombre de projets d'investissement, le nombre d'entreprises investissant et le temps nécessaire pour répondre aux demandes d'informations). Cependant, les API MED ont indiqué qu'elles utilisent en moyenne 10,7 indicateurs de résultat (tels que l'ampleur de l'IDE et le nombre d'emplois créés), contre seulement 4,8 pour les agences de l'OCDE. Cela peut être dû en partie aux exigences des conseils selon lesquels les API doivent mesurer l'impact de leurs travaux sur certains objectifs de développement, mais il n'a pas

été possible d'évaluer si les agences MED réussissent à surveiller régulièrement ces résultats. Les chiffres cachent également d'importantes disparités entre les API MED. Par exemple, les agences palestinienne, algérienne, libyenne et égyptienne utilisent plus de 20 indicateurs, tandis que la FIPA en Tunisie n'en utilise que 12, ce qui est plus proche de la moyenne des agences de l'OCDE. Il convient de noter que le conseil de l'agence palestinienne exige qu'elle ne rende compte que de sept ICP, mais elle utilise également d'autres indicateurs de manière non officielle. Les trois API qui ne disposent pas d'une unité d'évaluation (JIC en Jordanie et APII et FIPA en Tunisie) utilisent respectivement 20, 15 et 12 indicateurs, ce qui suggère que l'existence d'une unité d'évaluation dédiée n'affecte pas le nombre d'indicateurs de suivi utilisés.

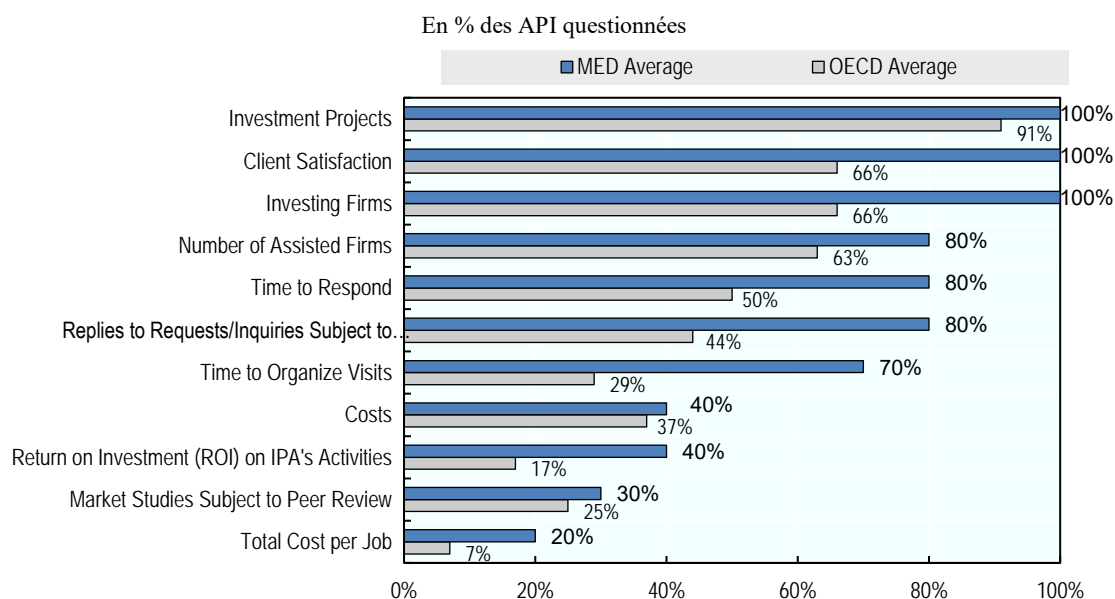
Graphique 4.7. Nombre d'indicateurs utilisés par les API



Remarque : * Ventilation entre les indicateurs de résultats et de production basée sur la définition de l'OCDE ; l'agence palestinienne n'a que sept ICP officiels.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), enquête OCDE-BID auprès des agences de promotion de l'investissement (2017).

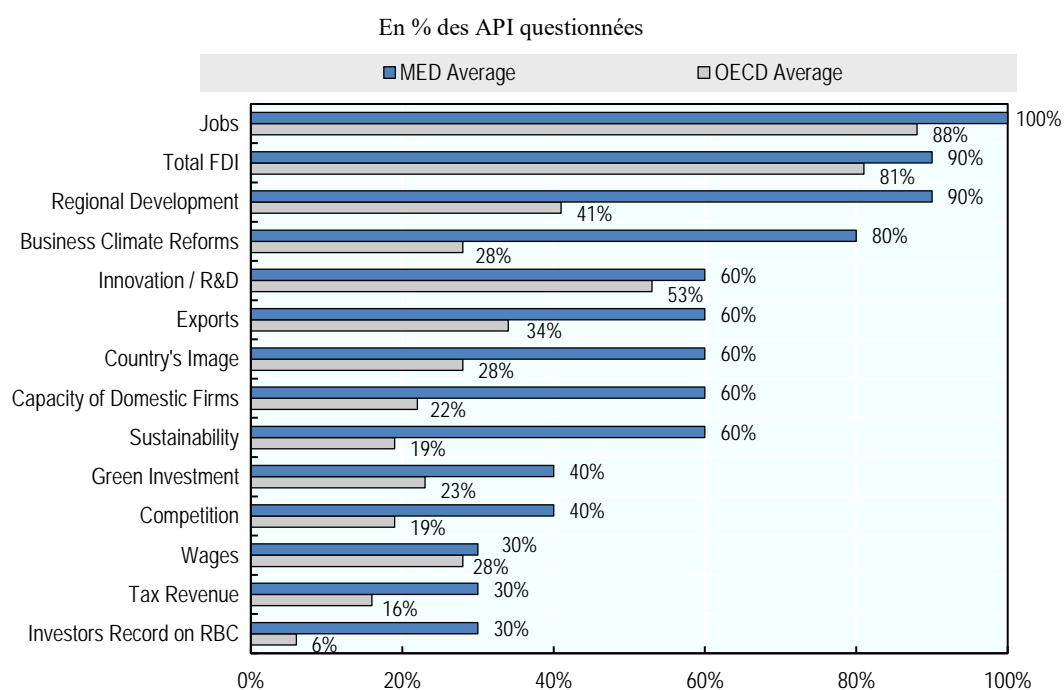
Sur la base de l'enquête, toutes les API de la région MED utilisent des indicateurs de production pour suivre les projets d'investissement, les entreprises qui investissent et la satisfaction de la clientèle (graphique 4.8). L'utilisation d'indicateurs de production est également très répandue pour surveiller le temps de réponse, les réponses aux demandes, les demandes de renseignements soumises à évaluation, le nombre d'entreprises assistées et le temps nécessaire pour organiser des visites. La plupart de ces indicateurs peuvent être directement suivis via le système de GRC. Des indicateurs plus analytiques tels que le retour sur investissement des activités d'une API, l'analyse des coûts et le coût total par emploi sont moins fréquemment utilisés. L'enquête suggère qu'ils sont néanmoins plus largement utilisés dans la région MED que dans les économies de l'OCDE.

Graphique 4.8. Indicateurs de production utilisés par les API

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), enquête OCDE-BID auprès des agences de promotion de l'investissement (2017).

Le nombre important d'indicateurs sur lesquels les agences MED s'appuient pour contrôler l'impact de leurs actions sur les résultats socio-économiques, reflète la demande pressante de leurs gouvernements de tirer le meilleur parti des IDE. La plupart des agences ont déclaré que leurs conseils d'administration ou leurs autorités de surveillance exigent qu'elles mesurent les indicateurs de résultats qui tentent d'évaluer les avantages de leurs actions pour l'économie, mais que cette tâche est très difficile à réaliser. Les représentants algériens ont déclaré que certains indicateurs, tels que le nombre d'emplois créés par les investissements qu'ils ont aidés, sont plus faciles à produire, car les entreprises aidées sont tenues de communiquer ces chiffres. La majorité des API demandent aux entreprises d'estimer ex ante l'impact probable de leur investissement car de cette estimation dépendent le montant et le type d'incitations qui leur seront octroyés.

Les indicateurs de résultats les plus couramment utilisés par les API MED mesurent la création d'emplois, l'IDE total et le développement régional et révèlent, dans une certaine mesure, des priorités nationales différentes de celles des pays de l'OCDE (graphique 4.9). L'utilisation d'autres indicateurs de résultats tels que l'innovation, les exportations, l'image du pays, la capacité des entreprises nationales et les investissements verts sont également très répandus. Les API MED utilisent moins fréquemment les indicateurs de résultats concernant les archives des investisseurs en matière de CRE et de salaires, comme c'est le cas des API de l'OCDE et de l'ALC. Cela est également dû à la complexité de la mesure de tels résultats. En règle générale, les agences de l'ALC mesurent les résultats socioéconomiques moins fréquemment que les API de la région MED et de l'OCDE.

Graphique 4.9. Indicateurs de résultats utilisés par les API

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), OCDE (2018).

5. Coopération et coordination

Compte tenu de la nature de leurs activités, les API opèrent au sein d'un réseau dense et complexe d'acteurs - publics et non publics - situés au carrefour de la politique et des affaires. Elles ont un programme axé sur le secteur public pour générer des avantages économiques et sociaux, mais elles servent principalement les entreprises privées. Leur activité dépend également du cadre global de la politique d'investissement, qu'elles aident à concevoir et à améliorer. Comme présenté dans le second chapitre de ce rapport, leurs opérations impliquent un large éventail d'activités qui peuvent souvent concerner des tiers.

Ce réseau de parties prenantes nécessite de solides compétences et processus en matière de coopération et de coordination. Dans certains cas, les relations sont formalisées soit par le biais de liens organisationnels, soit d'une forme d'accord (telle qu'un protocole d'accord) : il s'agit de relations de « coordination ». Dans d'autres cas, les API doivent interagir avec d'autres parties prenantes avec lesquelles elles n'ont pas de relation formellement définie : il s'agit de relations de « coopération ». Les relations avec les autorités responsables et les entités officiellement affiliées à l'API impliquent généralement une coordination. Les API doivent souvent coordonner leurs activités et coopérer avec d'autres institutions publiques, ainsi qu'avec des représentants du secteur privé, de la société civile, du milieu universitaire et d'organisations internationales.

La coordination institutionnelle des API nécessite de fonctionner à trois niveaux géographiques différents : international, national et infranational (tableau 5.1). Pour contacter les investisseurs étrangers et interagir avec eux, les API peuvent s'appuyer sur un réseau d'entités étrangères chargées de la représentation nationale à l'étranger. Au niveau national, elles doivent s'aligner sur le programme de politique d'investissement global et coordonner ou coopérer en conséquence avec d'autres agences impliquées dans la promotion de l'investissement. Au niveau infranational, leur mission complète souvent les missions des agences de développement régionales. Elles doivent aussi parfois coopérer avec les entités et agences locales, notamment pour les activités de facilitation des investissements.

Tableau 5.1. Cadre général de la coopération et de la coordination institutionnelles d'une API

	Alignement stratégique	Coopération et coordination opérationnelles
Niveau international (représentation à l'étranger)	<ul style="list-style-type: none"> Alignement du marketing stratégique (« une seule voix » / message clair) avec les autorités à l'étranger 	<ul style="list-style-type: none"> Coordination de la promotion des investissements avec les missions diplomatiques et les missions gouvernementales à l'étranger
Niveau national (gouvernement central et autres agences et administrations nationales)	<ul style="list-style-type: none"> Politique nationale globale en matière d'investissement et autres politiques économiques nationales (par exemple, politiques de développement industriel) Stratégie de marque nationale Reporting et planification stratégiques auprès du chef du gouvernement et des autorités de parrainage 	<ul style="list-style-type: none"> Coordination avec d'autres agences nationales de promotion (agences d'innovation et de promotion des exportations, par exemple) et avec des initiatives sectorielles Coordination avec les organes administratifs nationaux pour les services de facilitation Coopération et coordination pour le dépannage (peut nécessiter de fortes interactions avec différents ministères)
Niveau infranational (autorités et agences infranationales)	<ul style="list-style-type: none"> Stratégie d'attraction et de promotion / définition de l'offre Alignement du marketing stratégique (« une seule voix » / message clair) 	<ul style="list-style-type: none"> Promotion des investissements au niveau infranational Services de facilitation des investissements (par exemple, visites de sites) Suivi (par exemple, programmes groupés locaux) Procédures administratives locales (par exemple, pour les incitations locales) Dépannage au niveau infranational

Source : OCDE (2018a).

Ce chapitre décrit les réseaux d'API MED et la hiérarchie de leurs relations, fournit des informations et des réflexions sur la manière dont les API structurent leurs représentations à l'étranger et se coordonnent avec les bureaux étrangers concernés (y compris, mais sans s'y limiter, les leurs), et se penche sur la dynamique de la coopération au niveau infranational. Cela montre que les principales relations stratégiques des API MED au sein de leur pays sont avec leur Président ou leur Premier ministre, le ministre qui les a parrainées et des groupes / associations de l'industrie. Au lieu de cela, les principales relations stratégiques des API de l'OCDE sont établies avec le ministère des Affaires étrangères et les missions diplomatiques à l'étranger, les agences infranationales (affiliées ou non à l'API), les autorités locales et les gouvernements (en plus de leur ministère de parrainage). La plupart des API MED considèrent également que leurs relations avec les organisations internationales sont plus stratégiques que leurs relations avec les associations des secteurs privé et universitaires. Au niveau infranational, la coopération des API MED avec les administrations locales, le cas échéant, consiste principalement à fournir des services de facilitation et de suivi aux investisseurs étrangers dans les régions.

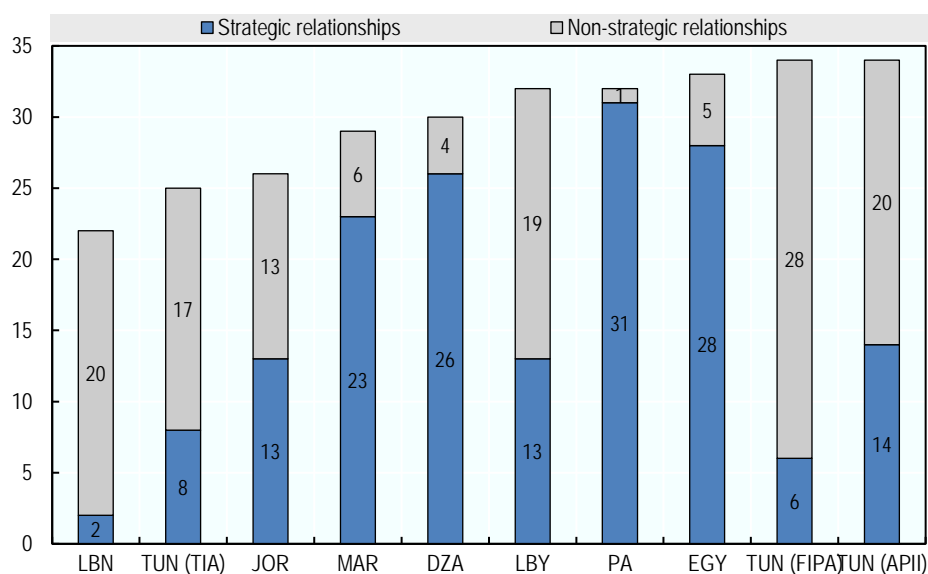
Réseau de coopération d'une API

Vue d'ensemble des partenariats stratégiques

En moyenne, les API MED interagissent avec 30 organisations différentes, ce qui est légèrement plus que les agences de l'OCDE (qui interagissent en moyenne avec 26 organisations) (graphique 5.1). Il existe cependant des variations importantes entre les API MED. Par exemple, l'agence palestinienne interagit avec près de deux fois plus d'organisations que l'API libanaise ; elle a également presque le double de mandats. En

moyenne, les API MED ont 15 "partenaires stratégiques", ce qui représente environ la moitié de leurs relations totales. Là encore, il existe des différences significatives entre les API. Par exemple, l'agence algérienne considère que 81 % de ses interactions sont stratégiques alors que l'agence libanaise considère que moins de 10 % des relations sont stratégiques.

Graphique 5.1. Nombre d'organisations avec lesquelles les API MED interagissent



Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

La grande majorité des principales interactions stratégiques des API MED et OCDE (c'est-à-dire les interactions jugées stratégiques par au moins 50 % des API) se passe avec le secteur public (administrations nationales et organisations publiques) (graphique 5.2). Cela met en évidence l'importance de la coordination des API avec leurs environnements institutionnels. En outre, davantage d'API MED considèrent leur relation avec les organisations internationales plus stratégique que leurs relations avec les associations du secteur privé et les milieux universitaires. En revanche, les API de l'OCDE interagissent davantage avec des partenaires du secteur privé ou du milieu universitaire qu'avec des organisations internationales (OCDE, 2018a).

Graphique 5.2. Les principales relations stratégiques des API MED

Remarque : Les principales relations stratégiques sont celles qui sont considérées comme stratégiques par au moins 50 % des API. * si l'agence est séparée ; ** par exemple, inscriptions, licences.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

Coopération et coordination avec le cadre institutionnel plus large des API

Les interactions avec le secteur public sont de loin les relations les plus importantes pour les API MED, car les organismes du secteur public représentent 86 % de leurs principales relations stratégiques. Cela peut s'expliquer en partie par le lien organique existant entre les API et les gouvernements : la plupart des agences sont des organisations publiques qui dépendent du financement du gouvernement. Les interactions avec le secteur public sont également essentielles pour les API de l'OCDE (représentant 74 % de leurs principales relations stratégiques). La fonction d'attraction des investissements dans les pays de l'OCDE peut toutefois être moins pertinente sur le plan politique.

Les principales relations des API MED sont établies avec le Président / administration présidentielle ou le Premier ministre et le ministère en charge des investissements. En plus de travailler en étroite collaboration avec leur ministère parrain, dans la zone de l'OCDE, les principales relations stratégiques des API incluent également le ministère des Affaires étrangères et les missions diplomatiques à l'étranger, les agences infranationales (affiliées ou non à l'API), les autorités locales et les gouvernements. Un quart seulement des API de l'OCDE mentionnent que, pour elles, la relation avec le comité interministériel est stratégique (OCDE, 2018a).

L'enquête MED suggère que les API ont des relations stratégiques avec un certain nombre d'organismes gouvernementaux jouant un ou plusieurs rôles en matière de politique d'investissement, de promotion et de facilitation. L'étendue des agences avec lesquelles travaillent les API MED est probablement due à leurs mandats multiples, qui vont souvent au-delà des fonctions essentielles de promotion et de facilitation des investissements. Les agences MED ont souvent des relations stratégiques avec les administrations douanières, les organisations responsables de l'attribution des terres, les agences fiscales, ainsi qu'avec les organismes responsables des parcs industriels et des zones de libre échange. Parmi les

autres relations institutionnelles clés figurent le ministère des finances et l'organisme chargé de la promotion du tourisme.

Coopération et coordination avec des organisations privées, universitaires et internationales

Les API MED ont des relations stratégiques avec les organisations internationales et le secteur privé, mais le milieu universitaire et la société civile ne sont pas souvent considérés comme des partenaires stratégiques. Par exemple, 90 % des API considèrent leurs interactions avec des organisations internationales comme stratégiques. La relation avec le secteur privé est également importante pour les API de la région : 70 % privilègient les liens avec des groupes / associations de l'industrie et 60 % ont des relations stratégiques avec les chambres de commerce. Seuls trois API MED sur dix considèrent les interactions avec le milieu universitaire comme stratégiques. Seulement 20 % des API de la région considèrent que leurs relations avec le ministère de l'Éducation sont stratégiques.

Coopération et coordination avec les agences et les représentations à l'étranger

Seulement quelques-unes des API MED possèdent des bureaux à l'étranger : l'AMDIE marocaine (un bureau), la FIPA tunisienne (huit bureaux) et la PIPA (quatre bureaux) (voir Réseau de bureaux secondaires au chapitre 1). Pour réduire les coûts, mais aussi pour tirer parti des institutions existantes, les agences recrutent parfois du personnel dans les missions diplomatiques étrangères. L'agence palestinienne, par exemple, a des membres de son personnel dans des représentations à l'étranger. Les API qui ne disposent pas de leur propre personnel à l'étranger coopèrent souvent étroitement avec les bureaux diplomatiques. L'API égyptienne, par exemple, s'appuie sur les ambassades pour la connecter au milieu local des affaires.

Les relations avec les ambassades et les consulats ne sont pas aussi importantes pour les API MED que pour leurs homologues de l'OCDE. Le personnel de ces missions pourrait ne pas avoir les compétences appropriées pour mener des activités de promotion de l'investissement, selon une API MED. Ces relations revêtent cependant une importance cruciale dans la mesure où la promotion de l'investissement nécessite de maintenir des liens avec des acteurs en charge de la diplomatie économique étrangère (OCDE, 2018a). Les API de l'OCDE ont tendance à coopérer davantage que leurs homologues MED avec des agences et des organismes publics situés à l'étranger. Les bureaux de promotion de l'investissement les plus répandus sont ceux qui sont affiliés à une API (63 % de tous les bureaux étrangers des API de l'OCDE), tandis que les autres établissements sont des bureaux partagés avec une autre agence (25 %), du personnel en poste dans des ambassades et des consulats (11 %) et, dans une moindre mesure, des contrats de consultants (1 %). Plusieurs pays de l'OCDE s'appuient sur une combinaison de différentes configurations. Outre la promotion des investissements, environ 70 % des bureaux à l'étranger des API de l'OCDE ont un autre mandat, celui de la promotion des échanges commerciaux (OCDE, 2018a). Les API de l'OCDE soulignent l'importance d'une coordination étroite avec les ambassades et les consulats, mais elles soulignent également les difficultés de cette coordination, notamment du fait que le mandat de promotion de l'investissement entre parfois en concurrence ou chevauche d'autres mandats de politique étrangère tels que le commerce extérieur.

Coopération et coordination avec les entités infranationales

La plupart des pays MED ont une approche centralisée de la promotion de l'investissement au niveau infranational par rapport aux pays de l'OCDE. La majorité des API MED ont pour mandat d'attirer les investissements dans les régions et de faciliter les activités des entreprises par le biais de guichets uniques (GU) ou de bureaux locaux déployés dans tout le pays (voir le chapitre 1). Ces bureaux font rapport au siège. Seul le Maroc a une approche décentralisée de la promotion de l'investissement. Le pays dispose d'agences infranationales distinctes de l'API nationale, sous l'égide des gouvernorats. L'approche marocaine est semblable à celle observée dans de nombreux pays de l'OCDE, même s'il existe des différences considérables parmi leurs agences.

Chaque structure institutionnelle nécessite une coordination ou une coopération entre les entités nationales et infranationales, en particulier dans la mesure où les API cherchent à aider les investisseurs étrangers à prendre des décisions concernant la localisation des projets. L'enquête suggère que les API MED travaillent avec des entités locales, bien que l'étendue et le succès de ces relations varient. Toutes les agences sauf la Jordanie et la TIA en Tunisie ont déclaré entretenir des relations avec d'autres administrations infranationales ou locales ; quatre communiquent avec ces entités locales plus d'une fois par mois, tandis que l'Algérie est en contact hebdomadaire avec les gouvernements infranationaux. Deux agences (en Libye et l'API en Tunisie) communiquent avec les gouvernements locaux une ou deux fois par an.

Les API MED considèrent que les trois principaux obstacles à l'orientation des IDE vers leur pays (tableau 5.2) sont : une infrastructure et une connectivité médiocres, des problèmes d'image et des difficultés d'interaction avec les autorités locales. Les API de l'OCDE, quant à elles, indiquent que la distance par rapport aux fournisseurs / clients et le manque de compétences constituent les principaux obstacles à l'attraction des investisseurs étrangers dans certaines régions.

Il existe cependant des variations considérables entre les API MED. Les agences libyennes et palestiniennes ont indiqué que l'instabilité politique était l'un des principaux défis en vue d'attirer l'IDE au niveau infranational, alors que le manque de main-d'œuvre qualifiée représente un problème majeur pour les agences marocaines et tunisiennes. En effet, ces défis sont liés. La faible connectivité régionale peut affecter le développement des compétences et les inégalités, ce qui contribue aux problèmes d'image d'une région. Les agences infranationales (lorsqu'elles existent) sont souvent confrontées à des problèmes de capacité et de financement, ce qui peut nuire à la coordination et à la coopération avec les agences nationales. Les réformes de décentralisation récemment entreprises dans certains pays, notamment au Maroc et en Tunisie, ont cherché à résoudre certains de ces problèmes, notamment pour le cas du Maroc concernant sa capacité institutionnelle au niveau infranational de promouvoir les investissements.

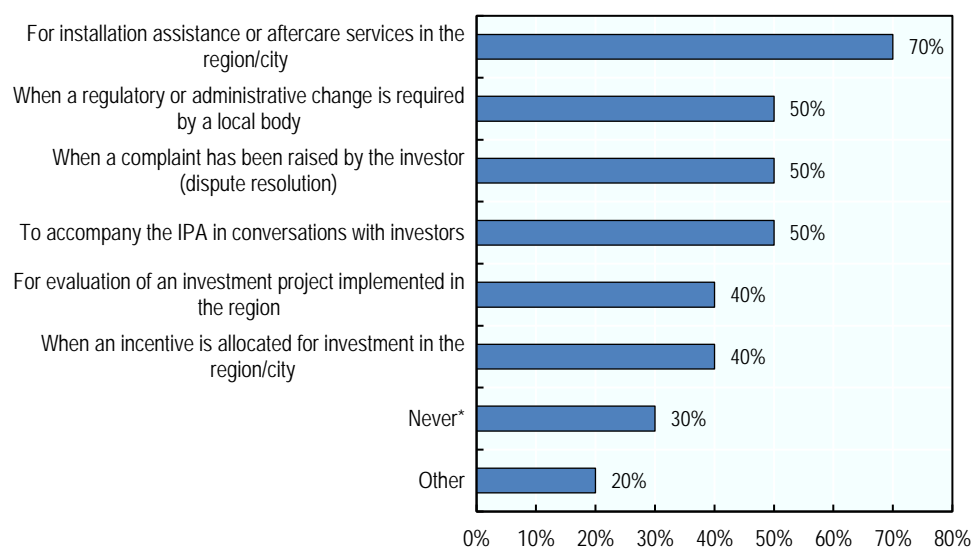
Tableau 5.2. Obstacles à l'attraction des IDE dans les régions selon les API

Obstacles	MED	OCDE
Infrastructure médiocre ou connectivité aux plateformes importantes peu efficace	1	3
Problèmes d'image (sécurité, style de vie, etc.)	2	4
Difficultés d'interaction avec le gouvernement local	3	5
Distance avec les fournisseurs et les clients	4	1
Manque de main d'œuvre qualifiée ou difficulté à en obtenir dans la région	4	2
Manque d'aide dédiée de l'État (ZES, etc.)	5	6

Remarque : La distance par rapport aux fournisseurs et aux clients et le manque de main-d'œuvre suffisamment qualifiée sont à égalité à la quatrième place pour les API MED. Parmi les autres obstacles cités par celles-ci figurent le manque de fonds régionaux, l'accès aux agences gouvernementales pour l'obtention des permis nécessaires et l'instabilité politique.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018), enquête OCDE-BID auprès des agences de promotion de l'investissement (2017).

Les réponses des API MED à l'enquête suggèrent que la coopération au niveau infranational implique principalement la fourniture de services de facilitation et de suivi pour les investisseurs dans les régions (graphique 5.3). Environ 70 % des API MED contactent des agences infranationales ou des autorités locales afin d'obtenir une assistance pendant la phase d'établissement et des services de suivi. La moitié des agences infranationales sont également contactées pour organiser des missions avec les investisseurs intéressés, pour coopérer sur des modifications de la réglementation ou sur la résolution des litiges, et pour coordonner l'évaluation des projets au niveau local. Elles sont moins souvent contactées lorsque des incitations à l'investissement sont attribuées à un projet. Trois API MED sur dix, en Jordanie, au Liban et la TIA en Tunisie, ne contactent jamais d'agence au niveau infranational ou n'en ont pas.

Graphique 5.3. Raisons pour lesquelles les API ont contacté des agences infranationales

Remarque : * Les chiffres indiqués dans ce graphique sont basés sur l'hypothèse selon laquelle les API qui n'ont pas répondu à la question « Les raisons pour lesquelles les API contactent des agences infranationales » ne contactent jamais aucune agence infranationale.

Source : Enquête de l'OCDE auprès des agences de promotion de l'investissement MED (2018).

6. La voie à suivre

Ce rapport a fourni une cartographie des pratiques existantes parmi les API des économies du sud de la Méditerranée et les a comparées entre elles et avec les agences de l'OCDE et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Le rapport tire des conclusions sur les tendances existantes et souligne les similitudes et les différences entre les agences MED. Celles-ci sont décrites dans la section Vue d'ensemble. Les résultats de la cartographie ouvrent la voie à des recommandations politiques plus ciblées et à des activités d'apprentissage entre pairs. Les résultats de la cartographie soulèvent également plusieurs questions clés auxquelles il reste à répondre par une future analyse des résultats de l'enquête.

Les agences MED ont suggéré de mener des enquêtes de suivi dans quelques années, car les API sont en constante évolution. Les agences ont également manifesté un vif intérêt pour les recommandations et les bonnes pratiques concernant les sujets traités dans la cartographie et ont demandé à l'OCDE de considérer cela comme un projet pour la prochaine année du programme.

Les domaines suivants pourraient être des domaines de collaboration future avec les API MED :

Guider les API MED dans leurs efforts pour rationaliser leur cadre institutionnel

La cartographie des API MED par l'OCDE a révélé que la plupart des agences de la région ont des mandats et des responsabilités plus étendus que les API de l'OCDE. Des mandats aussi vastes signifient également que les responsabilités des agences de protection de l'information se chevauchent souvent avec celles d'autres institutions gouvernementales. Les futurs travaux pourraient traiter de la manière dont les choix organisationnels internes et les caractéristiques des API MED affectent leurs stratégies de promotion de l'investissement, leurs fonctions essentielles et leurs activités - et inversement. Les caractéristiques organisationnelles d'une API à analyser plus avant porteront principalement sur la / les structure(s) hiérarchique(s) des API ; leur conseil d'administration (existence, rôle et composition) ; leurs mandats (diversité et portée) ; et l'étendue des bureaux secondaires (à la fois à l'étranger et au niveau infranational).

Les activités d'apprentissage par les pairs permettraient de tirer des enseignements essentiels sur la relation entre certaines caractéristiques organisationnelles des API MED et leurs stratégies de promotion de l'investissement. Ce travail aiderait les agences MED à hiérarchiser leurs mandats, à améliorer la qualité de leurs services en rationalisant leurs fonctions et à améliorer leurs mécanismes de coordination avec d'autres entités, aux niveaux national et infranational.

Soutenir les gouvernements MED dans le renforcement de leur cadre de facilitation des investissements

Les futurs travaux pourraient aider les gouvernements MED, et plus particulièrement les API, à rationaliser leurs cadres de facilitation des investissements et, à terme, à améliorer la cohérence de la réglementation. La cartographie a montré que presque toutes les API MED sont mandatées pour l'exploitation d'un guichet unique. Cela contraste nettement avec les agences de l'OCDE et de l'ALC, qui sont très peu nombreuses à assumer cette activité. La cartographie a également révélé que les mandats de facilitation de

L'investissement des API MED se chevauchent souvent avec ceux d'autres institutions. L'exploitation de guichets uniques peut alléger le fardeau des investisseurs dans les pays dotés de contextes administratifs complexes, mais elle peut aussi occulter les autres activités fondamentales de promotion de l'investissement des API (par exemple, la génération d'investissements).

Les futurs séminaires régionaux d'apprentissage par les pairs permettront aux décideurs des pays MED d'avoir un aperçu comparatif de leurs pratiques existantes en matière de facilitation des investissements. Ce travail permettrait également aux décideurs de mieux comprendre le rôle de la réglementation relative au climat des affaires dans la facilitation des investissements. Le travail serait structuré autour des différents éléments composant la facilitation de l'investissement selon la définition de l'OCDE, souvent partagée par d'autres organisations internationales. Cela pourrait également contribuer à soutenir la participation des pays MED aux Discussions structurées de l'OMC en cours sur la facilitation de l'investissement pour le développement.

Fournir aux API MED des recommandations pratiques pour évaluer leur impact

Le but de cette activité serait de fournir aux agences MED des conseils sur la manière d'améliorer leurs systèmes de suivi et d'évaluation afin de permettre un impact significatif de leurs performances. Les travaux futurs avec les API MED traiteraient également des questions pratiques soulevées par les résultats de la cartographie, telles que l'efficacité des activités des API dans différents pays et les services qui ont le plus grand impact sur l'attraction des IDE (par exemple, création d'image par rapport aux activités générant des investissements).

Les agences ont également indiqué qu'elles souhaitent mieux comprendre suivre et évaluer les indicateurs liés aux résultats de la meilleure façon possible (création d'emplois, R&D, développement territorial, etc). Dans la poursuite des objectifs susmentionnés, l'OCDE rassemblerait des exemples de bonnes pratiques dans tous les organismes de promotion de l'investissement et faciliterait les interactions techniques entre les organismes et d'autres experts concernés. Cela permettra des échanges sur les défis pratiques et les considérations associés aux améliorations et à la mise en œuvre du suivi et de l'évaluation.

Bibliographie

Charlton, A. et N. Davis (2006), *Does Investment Promotion Work?* London School of Economics, Mimeo, Londres.

Harding T. et B. Javorcik (2012), "Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters," *Economics Series Working Papers 612*, Université d'Oxford, Département de sciences économiques.

Harding T. et B. S. Javorcik (2011), "Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows," *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 121(557), pp. 1445-1476.

Hornberger, K., J. Battat et P. Kusek (2011), "Attracting FDI: How Much Does Investment Climate Matter?," *Viewpoint: Public Policy for the Private Sector*; Note No. 327, Banque mondiale, Washington, DC.

Loewendahl, H. (2001), "A Framework for FDI Promotion", *Transnational Corporations*, Vol.10, No.1 (Avril 2001), pp.1-42.

Morisset, J. (2003), "Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment? A small analytical model applied to 58 countries", Document de travail de recherche sur les politiques de la Banque mondiale no. 3028, Washington, DC.

OCDE (2018a), *Cartographie des agences de promotion de l'investissement dans les pays de l'OCDE*, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2018b), *FDI in Figures*, October 2018

OCDE (2018c), *Institutional reforms of investment promotion agencies in the OECD and the Southern Mediterranean region*, background note prepared for the workshop "Institutional Reforms of Investment Promotion Agencies", 30-31 janvier, Rabat.

OCDE (2015a), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en>

OCDE (2015b), *Strengthening Chile's Investment Promotion Strategy*, <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/chile-investment-promotion-strategy.htm>.

OCDE (2006), *Policy Framework for Investment: A Review of Good Practices*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264025875-en>

OCDE (2002), *Foreign Direct Investment for Development: Maximising benefits, minimising costs*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264199286-en>

Volpe Martincus, C. et Sztajerowska, M. (2019), "How to Resolve the Investment Promotion Puzzle - A Mapping of Investment Promotion Agencies in Latin American and the Caribbean and OECD Countries", IDB, Washington, DC (à venir).

Wells, L.T. et A.G. Wint (2000), "Marketing a Country (Revised Edition)", World Bank FIAS Occasional Paper 13, Washington, DC.

Groupe de la Banque Mondiale (2012), *Global Investment Promotion Best Practices 2012*,
Investment Climate, Groupe de la Banque Mondiale

www.oecd.org/investment

