



Affaires mondiales
Canada

Global Affairs
Canada

Canada



LE BUREAU DE L'ÉCONOMISTE EN CHEF

Comprendre la performance du Canada sur l'Indice de restriction réglementaire de l'IDE de l'OCDE

Paul Blais-Morisset
Sheila Rao

Juin 2023

Faits saillants

- Au fil des ans, le Canada s'est toujours mal classé par rapport à ses pairs à l'égard de l'Indice de restriction réglementaire de l'investissement direct étranger (IDE) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), un indicateur qui mesure l'ouverture des pays aux IDE. Les données les plus récentes de 2020 montrent que l'indice du Canada est plus de trois fois supérieur à la moyenne de ses pairs du G7.
- La piètre performance du Canada à cet égard est principalement causée par les facteurs suivants :
 1. les restrictions relatives aux limites de participation des entreprises étrangères dans les secteurs des médias, de l'industrie de la pêche et des communications;
 2. le processus d'examen et d'approbation prévu par la *Loi sur Investissement Canada*.
- **Il existe une faible corrélation négative** entre le stock d'IDE dans un pays et l'Indice de restriction réglementaire de l'IDE de l'OCDE.
- Comme le souligne l'OCDE, l'indice évalue le caractère restrictif des politiques d'IDE dans une économie, et non l'attrait global d'un pays en tant que destination d'IDE. Le Canada obtient de bons résultats en termes de confiance des investisseurs, selon l'Indice de confiance pour les IDE de Kearney.
- L'OCDE met actuellement à jour la méthodologie de l'indice et publiera les résultats pour 2021, 2022 et 2023 fin 2023 ou au début de 2024.

Méthodologie l'Indice de restriction réglementaire

L'Indice de restriction réglementaire de l'IDE (*FDI regulatory restrictiveness index*) a été développé par l'OCDE en 2003 et dispose de données remontant à 1997. Il mesure les restrictions légales relatives à l'investissement direct étranger pour 85 pays. L'indice va de 0, ou non restrictif (c'est-à-dire ouvert), à 1, ou totalement restrictif (c'est-à-dire fermé).

L'indice évalue le caractère restrictif de 22 secteurs (voir l'[annexe A](#)). Pour chaque pays, une note en matière de restriction est attribuée à chacun des 22 secteurs. L'indice de restriction réglementaire des IDE global du pays est calculé en faisant la moyenne simple des notes sectorielles.

Pour certains secteurs, la note globale est calculée comme la moyenne de plusieurs sous-secteurs. Par exemple, l'indice de restriction pour le secteur des transports est calculé comme la moyenne des indices pour les sous-secteurs des transports maritimes, aériens et terrestres.

Pour chacun des secteurs, les notes des sous-indices sont fournies pour quatre types de restriction réglementaire de l'IDE (voir détails à l'[annexe B](#)) :

- **Les limites à la participation étrangère (*Foreign equity limits*)** : mesurent la restriction quant au degré de participation étrangère autorisée par une entreprise dans le secteur. La note est abaissée si la limite de capitaux propres ne s'applique pas à l'ensemble des industries du secteur.¹
- **Les restrictions relatives à l'examen et à l'approbation (*Screening and approval*)** : reflètent l'application d'un processus formel d'examen et d'approbation pour les investissements dépassant un certain seuil, à l'exclusion de l'examen pour des raisons de sécurité nationale.
- **Les restrictions relatives au personnel étranger clé (*Restriction on key foreign personnel*)** : évaluent les restrictions applicables à la nationalité et à la résidence du personnel clé d'une entreprise.
- **Les autres restrictions (également appelées restrictions opérationnelles)** : mesurent les restrictions qui s'appliquent aux investisseurs étrangers et qui ne sont pas couvertes par les trois autres catégories. Il s'agit notamment de restrictions à l'établissement de succursales, de restrictions au rapatriement de capitaux et de restrictions à la propriété foncière.

¹L'Indice de restriction réglementaire de l'IDE de l'OCDE : Mise à jour de la méthodologie de 2010 (2010) ne fournit pas d'informations sur la méthode utilisée pour réduire les notes lorsque les restrictions en matière d'actions ne s'appliquent pas à toutes les industries d'un secteur donné.

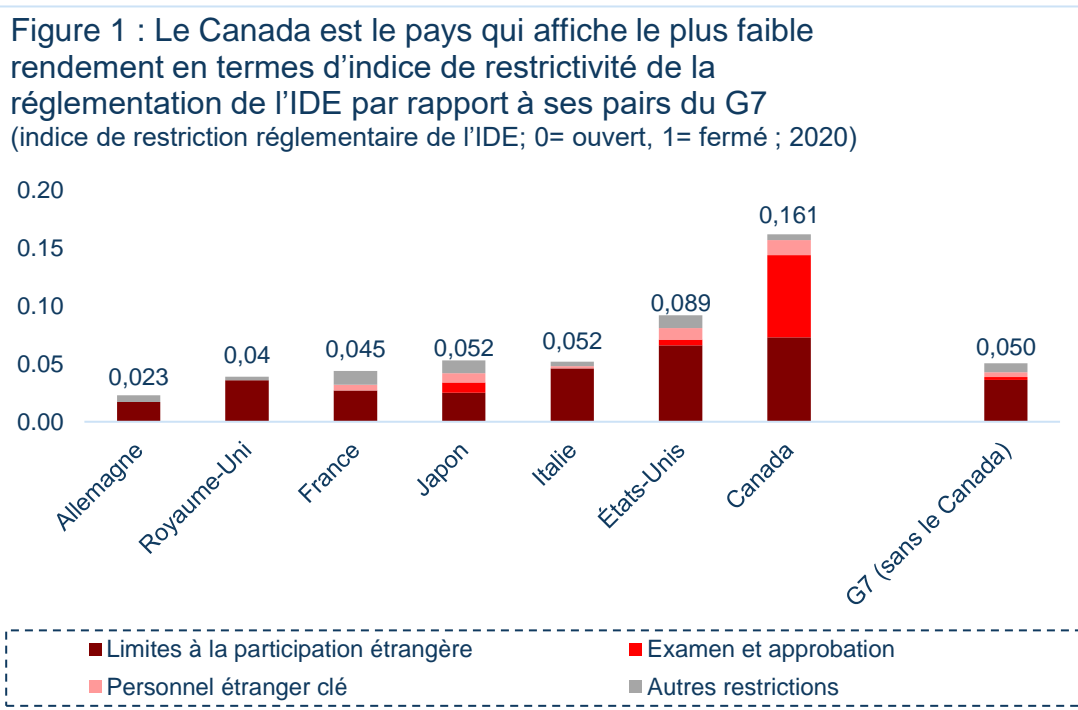
Les quatre sous-indices sont additionnés pour obtenir l'indice de restriction réglementaire de l'IDE propre à chaque secteur, la contrainte étant que leur somme est plafonnée à une valeur de 1. En outre, quatre sous-indices globaux sont calculés pour chaque pays en prenant la moyenne non pondérée des notes sectorielles. Les notes sont ajustées lorsque la restriction dans un pays donné n'est pas correctement prise en compte par la grille de notation (p. ex., lorsque le seuil de mobilisation du processus de sélection et d'approbation est supérieur à celui de la grille de notation).

Les restrictions n'augmentent la note d'un pays que si elles sont discriminatoires ou contraignantes pour les investisseurs étrangers. L'indice cherche à évaluer le caractère restrictif des politiques des pays à l'égard des investisseurs étrangers.

La méthodologie de l'indice a été révisée en 2006 et en 2010. La révision de 2010 a permis d'élargir la couverture en ajoutant des secteurs clés tels que l'agriculture, la foresterie, la pêche, l'exploitation minière et la construction. De nombreux sous-secteurs ont également été ajoutés aux secteurs existants. Par exemple, les services de télédiffusion et de radiodiffusion, ainsi que les médias imprimés et autres, ont été ajoutés en tant que sous-secteurs des services de médias.² Enfin, l'OCDE a révisé le système de notation pour chacun des quatre groupes de restrictions afin de fournir des définitions plus simples et plus précises et d'accroître la transparence. Ce document se concentre sur la performance du Canada dans l'indice à jour, conformément à la méthodologie existante de 2010. Une méthodologie révisée et des indices par pays actualisés sont à venir.

Performance du Canada mesuré par l'indice de restriction réglementaire de l'IDE

Le Canada a toujours été mal classé à l'égard de cet indice par rapport à ses pairs du G7. En 2020, l'indice du Canada était de 0,161, soit le plus élevé des pays du G7, et de loin. La note du Canada en matière de restriction réglementaire de l'IDE est plus de trois fois supérieure à la note moyenne de ses pairs du G7 (0,050).



Source : OCDE.

² La moyenne des deux sous-secteurs pour les quatre notes du sous-indice est calculée pour obtenir la note globale du secteur, et l'indice de ce secteur n'est plus évalué comme une catégorie unique.



Les limites imposées à la participation étrangère et les restrictions relatives à l'examen et à l'approbation ont toujours contribué fortement à l'indice de restriction réglementaire de l'IDE du Canada. En 2020, le sous-indice de la limite à la possession étrangère s'élevait à 0,073, soit 45 % de la note globale du Canada. Ce résultat est deux fois supérieur à celui de ses pairs pour cette seule mesure.

De même, l'indice de l'OCDE estime le mécanisme d'examen et d'approbation du Canada, conformément à sa législation régissant les investissements étrangers, la *Loi sur l'investissement Canada* (LIC), comme un fardeau supplémentaire pour les investisseurs étrangers. En 2020, la note du Canada pour le sous-indice relatif à l'examen et à l'approbation s'élevait à 0,071. Seize des 22 secteurs ont obtenu une note de 0,085 pour le processus d'examen et d'approbation, tandis que la note de l'industrie des médias s'élevait à 0,200. Les autres industries sont exemptées de l'approbation au titre de la LIC et obtiennent donc une note de 0 pour le sous-indice. Dans l'ensemble, le sous-indice relatif à l'examen et à l'approbation ajoute 0,071 à l'indice global du Canada,³ représentant 44 % de la note totale de l'indice. En soi, la note du Canada pour le sous-indice relatif à l'examen et à l'approbation le place au-dessus de l'indice de restriction réglementaire de l'IDE total de cinq de ses pairs du G7 (voir la [figure 1](#)). Il convient de noter que la note du Canada pour ce sous-indice reflète l'obligation faite aux grands investisseurs de démontrer que leur investissement profitera aux Canadiens. Cela exclut donc l'examen au titre de la sécurité nationale.

Une autre différence notable est la note du Canada concernant les restrictions relatives au personnel étranger clé (0,013) par rapport à celle de ses pairs (note moyenne de 0,004). Cela peut s'expliquer par la restriction de 25 % de résidence canadienne pour la composition des conseils d'administration des sociétés, conformément à la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Certaines provinces ont récemment adopté des projets de loi visant à supprimer les restrictions relatives au personnel clé, ce qui porte à sept le nombre total de provinces n'exigeant pas de résidence au Canada.⁴

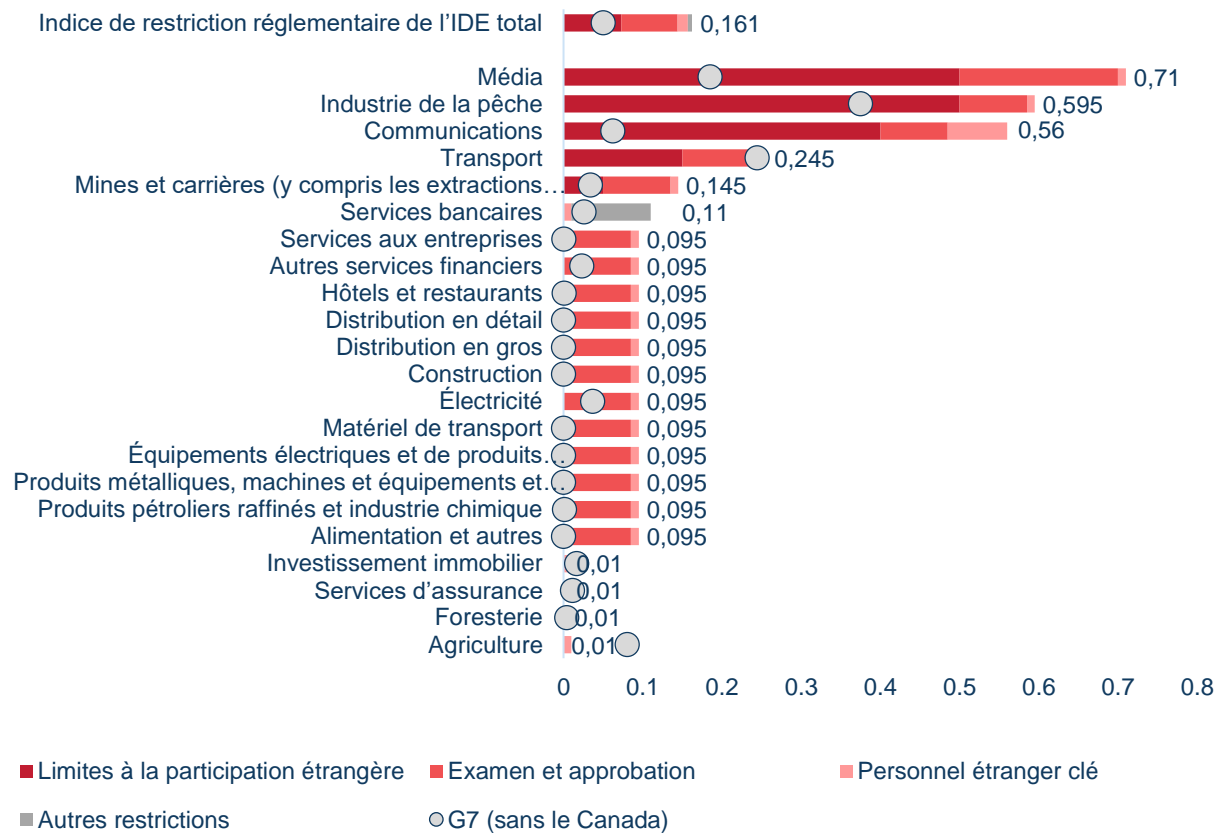
Dans l'ensemble, peu de secteurs au Canada sont estimés comme particulièrement restrictifs. Les secteurs des médias, de l'industrie de la pêche et des communications affichent les notes les plus élevées en matière de restrictions, en raison de restrictions élevées en matière d'équité. Les entreprises de transformation du poisson détenues à plus de 49 % par des étrangers n'ont pas le droit de détenir des licences de pêche commerciale au Canada. Le secteur des médias est couvert par la *Loi sur la radiodiffusion*. Selon la *Loi*, les licences de radiodiffusion ne peuvent être délivrées à des non-Canadiens ou à des compagnies qui sont effectivement détenues ou contrôlées, directement ou indirectement, par des non-Canadiens. Le secteur des télécommunications est couvert par la *Loi sur les télécommunications*. Cette *Loi* limite la propriété et le contrôle étrangers à 20 % des actions avec droit de vote d'une entreprise de télécommunications. Ces trois secteurs ont des répercussions considérables sur l'indice global du Canada (voir la [figure 2](#)).

Les restrictions concernant les limites à la participation étrangère imposées au sous-secteur du transport aérien augmentent de manière importante la moyenne de l'effet restrictif du secteur des transports au Canada. Les sous-secteurs canadiens du transport maritime et du transport terrestre sont estimés comme ouverts aux entreprises étrangères. Les restrictions en matière de capitaux propres imposées au transport aérien canadien (note de 0,045) sont toutefois cohérentes avec les restrictions imposées, en moyenne, par nos pairs du G7 à leurs propres sous-secteurs du transport aérien, tous ayant des restrictions en matière de limites à la participation étrangère (note moyenne de 0,037).

³Les 22 secteurs étant équipondérés, les répercussions sur l'indice global sont calculées comme suit : $16/22 \times 0,085 + 1/22 \times 0,200$.

⁴En 2021, la *Loi de 2020 pour mieux servir la population et faciliter les affaires* (projet de loi 213) de l'Ontario est principalement entrée en vigueur. Elle a notamment modifié la *Loi sur les sociétés par actions* de l'Ontario afin de supprimer les restrictions relatives à la résidence des administrateurs (<https://tinyurl.com/5n7nrutz>). En juillet 2020, l'Alberta a approuvé le projet de loi sur la mise en œuvre de la réduction des formalités administratives, qui modifiera de la même manière la *Loi sur les sociétés par actions* de l'Alberta (<https://tinyurl.com/yn2933nk>). Les deux provinces rejoignent ainsi d'autres provinces canadiennes telles que le Québec, la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, qui ne sont plus soumises à l'obligation de résidence au Canada.

Figure 2 : Les secteurs des médias, de l'industrie de la pêche et des communications sont les plus restrictifs en matière d'IDE au Canada (indice de restriction réglementaire de l'IDE par secteur; 0= ouvert, 1= fermé ; 2020)



Source : OCDE.

Les mécanismes d'examen et d'approbation sont-ils restrictifs ?

L'importance du sous-indice des mécanismes d'examen et d'approbation dans la note globale du Canada, ainsi que la note maximale de 0,200 associée à cette restriction (voir l'[annexe A](#)), soulève la question de savoir si les mécanismes d'examen et d'approbation au Canada sont en fait restrictifs pour l'IDE.

L'examen des investissements est un outil utilisé par les gouvernements pour examiner les investissements étrangers et filtrer ceux qui sont estimés inacceptables. Les investissements peuvent être bloqués pour des raisons d'intérêt national, de sécurité nationale ou une combinaison des deux ([Bauerle Danzman et Meunier, 2021](#); [OCDE, 2022 b](#)). Dans le cadre de l'examen des investissements dans l'intérêt national, les autorités du pays d'accueil approuvent les investissements étrangers qui présentent des avantages nets pour leur économie. Les examens préalables des investissements effectués pour des raisons de sécurité nationale visent à déterminer si les investissements étrangers présentent des risques pour les intérêts de la sécurité nationale. Selon l'OCDE ([2022 b](#)), les mesures d'examen relatives à la sûreté sont de nature différente « des restrictions "traditionnelles" en matière d'investissement, conçues principalement pour protéger les investisseurs nationaux de la concurrence étrangère ». Dans le cadre de plusieurs accords commerciaux internationaux, les intérêts liés à la sécurité constituent une exception à l'accord. Cette exception justifie les mesures prises par le gouvernement pour préserver la sécurité nationale, telles que l'examen de l'IDE, qui seraient autrement incompatibles avec les



obligations incluses dans l'accord. D'où la décision de l'OCDE d'exclure les examens d'investissements étrangers fondés uniquement sur des motifs de sécurité nationale dans le système de notation de l'indice de restriction réglementaire de l'IDE (OCDE, 2010; OCDE, 2022).

La LIC, en vigueur depuis 1985, prévoit des mécanismes de contrôle des investissements étrangers à la fois pour le bénéfice net et pour la sécurité nationale. Dans le cadre de l'examen de l'avantage net, les investisseurs étrangers doivent démontrer que leur investissement potentiel présente un avantage net pour le Canada. Seul l'examen des avantages nets est noté sur l'indice de restriction réglementaire de l'IDE. Le Canada est l'un des rares pays à avoir mis en place un processus formel et systématique de sélection des investissements soumis à l'examen de l'intérêt national, et le seul du G7. Cependant, depuis le milieu des années 2010, de nombreux pays ont réintroduit des mécanismes d'examen au titre de la sécurité nationale en réponse à la croissance rapide des entreprises souveraines, à la prise en compte croissante des actifs incorporels et de leur protection et, plus récemment, à la pandémie de COVID-19, à l'invasion russe de l'Ukraine et à d'autres menaces économiques mondiales (OCDE, 2022 b; CNUCED, 2023). Par exemple, en octobre 2020, l'Union européenne a mis en place un cadre d'examen de l'IDE afin d'évaluer et d'atténuer les risques pour la sécurité.

Qu'un mécanisme d'examen soit mis en place ou non en raison de considérations en matière de sécurité nationale, la charge perçue par les investisseurs étrangers des processus d'examen est probablement la même. L'existence d'un mécanisme formel d'examen est traditionnellement estimée comme ayant des répercussions négatives sur la capacité d'un pays à attirer des IDE. Tout investissement bloqué diminuerait tautologiquement le montant de l'IDE reçu par le pays imposant le contrôle. En outre, le fardeau perçu de la paperasserie supplémentaire pourrait dissuader les investisseurs étrangers (OCDE, 2017), ce qui pourrait expliquer en partie le faible nombre d'investissements ayant fait l'objet d'un examen approfondi et d'un blocage.

Au Canada, les seuils d'investissement à partir desquels l'examen de l'avantage net est déclenché sont élevés,⁵ ainsi, seul un petit nombre d'investissements doit être soumis au processus d'examen. Au cours de l'exercice 2021-2022 (LIC, 2022), seules 8 des 1 255 demandes et avis reçus ont fait l'objet d'un examen de l'avantage net, soit moins de 1 %. Au cours des cinq dernières années, 38 investissements au total sur 4 826 ont été soumis à la procédure d'examen de la LIC. En outre, la procédure de demande d'examen n'est pas ardue. Des informations générales sont demandées au sujet du projet d'investissement⁶, dont une grande partie figure généralement dans les plans d'affaires des grands investisseurs. Ainsi, le processus d'examen pour le petit nombre d'investissements n'est pas particulièrement lourd. Bien qu'un avis d'investissement soit requis pour l'acquisition ou la création d'une nouvelle entreprise en dessous du seuil de l'examen de l'avantage net, les formalités administratives sont limitées et consistent en trois pages d'informations générales sur la compagnie et ses parties prenantes. Depuis l'entrée en vigueur de la LIC en 1985, il n'y a eu qu'un seul blocage formel d'un investissement pour des raisons d'avantage net.⁷

Selon un document récent de l'OCDE (2019), les politiques d'examen des investissements étrangers ont des répercussions négatives sur l'IDE beaucoup moins importantes que d'autres types de restrictions. Par ailleurs, Albori et coll. (2022) ont constaté que sur les quatre types de restrictions inclus dans l'indice de restriction de l'IDE, les répercussions négatives sur l'IDE sont causées par les restrictions relatives aux limites à la participation étrangère, tandis que les contraintes relatives à l'embauche de personnel étranger clé et les mécanismes d'examen n'ont pas d'incidence sur les données approvisionnant l'IDE. Reconnaisant les faibles répercussions du mécanisme d'examen et d'approbation sur l'attraction des IDE, l'OCDE (2017) a proposé de diminuer le poids associé à « l'examen et à l'approbation » dans l'indice global. Cette proposition n'a toutefois pas été approuvée par le Comité de l'investissement de l'OCDE et ne sera pas intégrée dans la prochaine mise à jour de la

⁵ En 2023, les seuils d'examen de l'avantage net de la LIC ont été portés à 1,287 milliard de dollars en valeur d'entreprise pour les acquisitions directes du contrôle d'une entreprise canadienne par des investisseurs du secteur privé provenant de pays membres de l'OMC et à 1,931 milliard de dollars pour les investisseurs privés provenant de pays avec lesquels le Canada a conclu un accord de libre-échange, sauf s'il s'agit d'une entreprise d'État.

⁶ Il est suggéré que les investisseurs soumis à l'examen de l'avantage net de la LIC fournissent des informations sur l'un ou l'autre des éléments suivants, le cas échéant : l'emploi; l'investissement supplémentaire (p. ex., l'expansion); la transformation des ressources (p. ex., la valeur ajoutée); l'utilisation de pièces, de composants et de services (p. ex., la possibilité pour les entreprises canadiennes de les fournir); les exportations; la participation canadienne (p. ex., le nombre d'employés canadiens); la productivité ou l'efficacité; le développement technologique; l'innovation ou la variété des produits; et la concurrence internationale. Le formulaire de candidature est disponible en ligne : <https://ised-isde.canada.ca/site/investment-canada-act/sites/default/files/attachments/ised-isde3675f.pdf>

⁷ En 2008, le ministre de l'Industrie Jim Prentice a bloqué l'acquisition des activités de systèmes d'information de Macdonald, Dettwiler and Associates Ltd. par la compagnie américaine Alliant Techsystems Inc : <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2008/05/ministre-industrie-confirme-decision-initiale-ce-concerne-acquisition-proposee-macdonald-dettwiler-associates-ltd-alliant-techsystems-inc-htm>

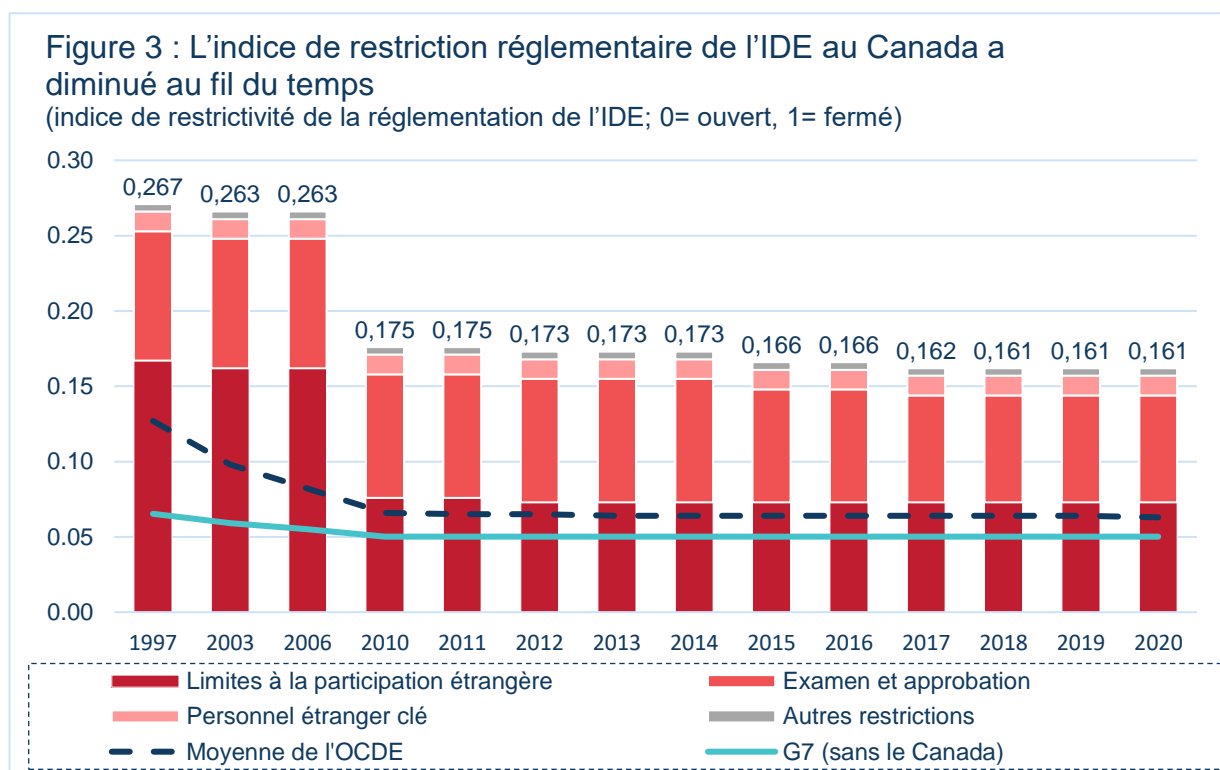


méthodologie (OCDE, 2022). Par conséquent, les pays ayant mis en place des mécanismes d'examen des intérêts nationaux continueront à être estimés comme plus restrictifs qu'ils ne le sont réellement.

Rendement historique de l'indice de restriction réglementaire de l'IDE

Le caractère restrictif de l'IDE du Canada, tel que mesuré par l'indice, a toujours été supérieur à celui de ses pairs, malgré une baisse notable entre 2006 et 2010 (-33 %) (voir la figure 3). Cette baisse est principalement causée par une diminution importante (0,086 point ou -53 %) de la note du Canada en matière de restrictions relatives aux limites à la participation étrangère.

En 2017, la LIC a été révisée, augmentant le seuil qui déclenche l'examen automatique d'un investissement pour les pays membres de l'OMC et les pays partenaires commerciaux du Canada, réduisant ainsi le nombre d'investissements soumis au mécanisme d'examen et d'approbation. Cette révision a entraîné une diminution de l'indice de restriction réglementaire de l'IDE total du Canada de 0,004.



La note du Canada en matière de restrictions relatives aux limites à la participation étrangère est passée de 0,167 en 1997 à 0,073 en 2020. Cette baisse peut s'expliquer, en grande partie, par les révisions méthodologiques apportées à l'indice par l'OCDE en 2010 et, probablement, par des changements dans le cadre réglementaire du Canada pour certains secteurs.⁸ En particulier les points suivants :

1. L'ajout par l'OCDE de secteurs où le Canada n'a pas de restrictions relatives aux limites à la participation étrangère (c'est-à-dire l'agriculture et la foresterie) a fait baisser la moyenne globale, diluant ainsi les répercussions des secteurs ayant des notes plus élevées en matière de restrictions.
2. La suppression par le Canada des restrictions à la propriété étrangère dans des secteurs clés :

⁸L'OCDE ne fournit pas les raisons détaillées des résultats obtenus par le Canada. L'évolution des niveaux de l'indice au fil du temps suggère les répercussions de divers changements de politique et de réglementation.



- a. La *Loi sur les banques* du Canada et la *Loi sur les sociétés d'assurance* du Canada ont été révisées afin de ne plus imposer de restrictions distinctes à la propriété étrangère et nationale. Cette révision semble avoir abaissé les notes de la composante de l'indice relative à la restriction du plafonnement des capitaux propres étrangers pour les trois secteurs suivants : banque, assurance et autres activités financières. Dans l'ensemble, la révision de ces lois pourrait avoir contribué à la réduction de l'indice canadien de 0,041 point⁹, soit 46 % de la baisse de l'indice canadien entre 2006 et 2010.
- b. Les notes en matière de restriction relatives au plafonnement des capitaux propres étrangers dans les transports maritimes et de surface, deux des trois sous-secteurs composant le secteur des transports, ont été considérablement abaissés, passant respectivement de 1 et 0,5 à 0. Ces changements ne peuvent s'expliquer par aucune modification de la politique canadienne et pourraient simplement être attribués au fait que l'OCDE a acquis une meilleure compréhension du cadre réglementaire du Canada. Ceci, ainsi qu'une légère réduction de la note de sélection et d'approbation pour ces sous-secteurs, a diminué la note relative à la restriction de ce secteur de 0,530 point (0,024 point sur l'indice global¹⁰).

L'indice de restriction n'est pas une mesure de l'attrait des IDE

L'indice évalue le caractère restrictif des politiques en matière d'IDE dans une économie, et non l'attrait global d'un pays en tant que destination d'IDE. Comme le souligne l'OCDE, l'indice de restriction réglementaire de l'IDE n'est pas une mesure complète du climat d'investissement d'un pays.

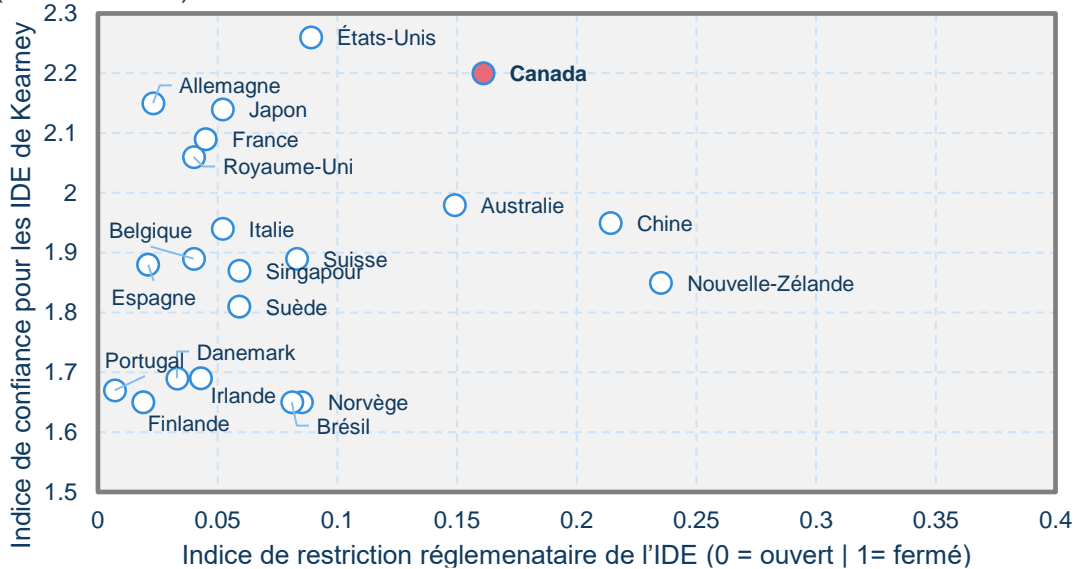
Il ne semble pas y avoir de relation négative entre l'indice de restriction réglementaire de l'IDE et la confiance des investisseurs dans un lieu en tant que destination d'IDE, telle que mesurée par l'Indice de confiance pour les investissements directs étrangers (IDE) de Kearney¹¹ (voir la [figure 4](#)). En d'autres termes, une note de restriction réglementaire de l'IDE plus élevée pour un pays ne correspond pas nécessairement à une moindre confiance des investisseurs. Cela montre que les investisseurs prennent en compte plusieurs facteurs lorsqu'ils évaluent un site potentiel d'IDE.

⁹Entre 2006 et 2010, les notes des secteurs de la banque, de l'assurance et des autres secteurs financiers ont diminué respectivement de 0,500, 0,200 et 0,200 point. Les répercussions totales de la réduction sur l'indice peuvent être calculées comme suit : $(0,500 + 0,200 + 0,200) / 22 = 0,041$ point.

¹⁰ Les secteurs étant équipondérés, les répercussions sur l'indice global sont calculées comme suit : $1/22 \times 0,530$.

¹¹ Kearney réalise chaque année un sondage auprès de cadres internationaux afin de classer les marchés en fonction de leur probabilité d'attirer le plus d'investissements au cours des trois prochaines années. <https://www.kearney.com/foreign-direct-investment-confidence-index>. Bien que les données de 2022 soient disponibles pour l'Indice de confiance pour l'IDE de Kearney, les données de 2020 sont utilisées pour comparer avec les derniers indices de restriction réglementaire de l'IDE de l'OCDE disponibles.

Figure 4 : La confiance des investisseurs n'est pas influencée par l'Indice de restriction réglementaire de l'IDE de l'OCDE (données 2020)

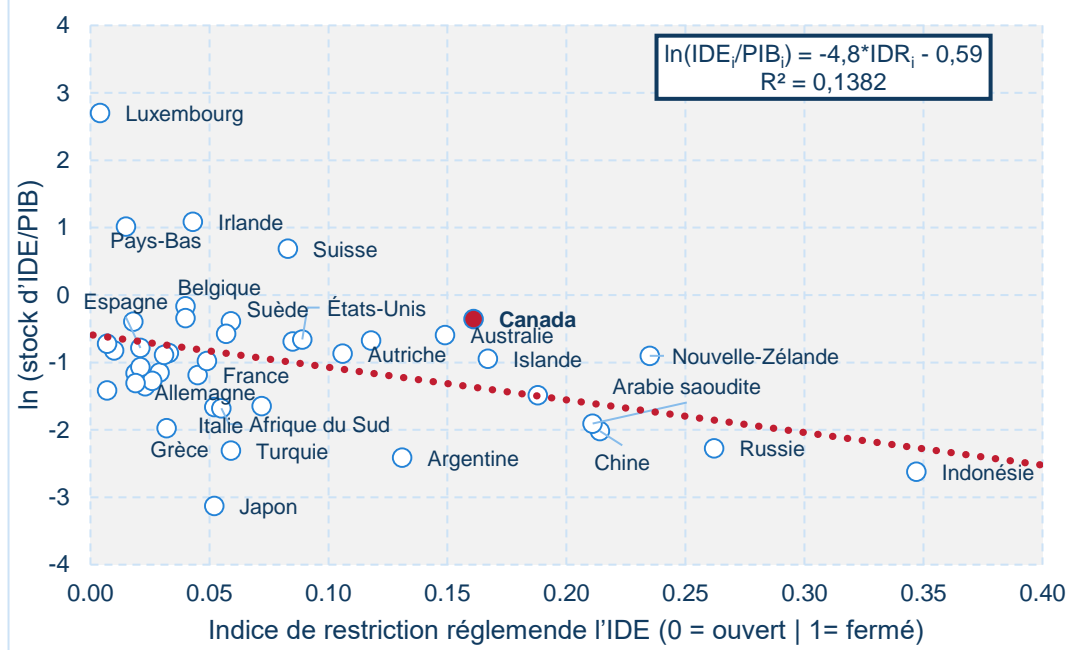


Sources : Bureau de l'économiste en chef, Affaires mondiales Canada ; OCDE ; Kearney.

Selon le dernier rapport de l'Indice de confiance pour l'IDE de Kearney (2022), la transparence de la réglementation gouvernementale et l'absence de corruption sont classées en tête des facteurs de décision des investisseurs interrogés. Cela suggère que le cadre formel d'investissement du Canada, bien qu'estimé comme restrictif selon l'indice de l'OCDE, pourrait en fait être un facteur attractif pour les investisseurs, en particulier par rapport aux pays connus pour leurs politiques informelles et moins transparentes en matière d'IDE.

Si l'on examine l'indice de restriction réglementaire de l'IDE par rapport au stock d'IDE pour tous les pays pour lesquels des données sont disponibles, il semble que le lien entre le stock d'IDE et l'indice, mesuré par le coefficient de détermination (c'est-à-dire R^2), est faible (voir la figure 5). En outre, le Canada semble être une exception : la part du stock d'IDE du Canada par rapport à son PIB est beaucoup plus élevée que prévu compte tenu de son indice de restriction réglementaire de l'IDE. Le niveau d'IDE du Canada par rapport à son faible rendement sur l'indice de restriction réglementaire de l'IDE a conduit le Groupe d'étude sur les politiques de concurrence (2008) à conclure qu'il existe un écart entre la perception suggérée par l'évaluation de l'OCDE de l'ouverture du Canada à l'investissement étranger et la réalité.

Figure 5 – Faible relation entre l'indice de restriction réglementaire de l'IDE et le stock d'IDE
(données 2020)



Sources : Bureau de l'économiste en chef, Affaires mondiales Canada ; OCDE.

Quelques raisons peuvent expliquer pourquoi le Canada est une exception. Tout d'abord, les IDE du Canada sont concentrés dans des secteurs à forte intensité de ressources, tels que les mines, les carrières et l'extraction de pétrole et de gaz. Dans les pays riches en ressources, l'IDE peut être lié principalement à la disponibilité des ressources. Par conséquent, si la disponibilité des ressources est l'un des principaux critères de sélection du lieu d'implantation, l'importance des restrictions relatives à l'IDE s'en trouve diminuée. Deuxièmement, comme indiqué précédemment, l'importance du mécanisme d'examen et d'approbation dans la note globale du Canada contribue également au mauvais classement du Canada à l'égard de l'indice. De même que le Canada, l'Australie, économie à forte intensité de ressources dotée d'un processus formel d'examen de l'IDE, a une part élevée de stock d'IDE compte tenu de l'estimation de son caractère restrictif en matière d'IDE.

Une autre raison de la faible relation entre les restrictions relatives à l'IDE et le stock d'IDE au Canada est le poids disproportionné accordé aux secteurs qui contribuent de manière marginale à la valeur économique du Canada. Par exemple, le secteur de l'agriculture, de la foresterie, de la pêche et de la chasse (SCIAN 11) représente environ 2 % de toutes les activités économiques¹² et 0,2 % du stock d'IDE du Canada.¹³ Cependant, comme l'indice de restriction réglementaire de l'IDE estime l'agriculture, l'industrie de la pêche et la foresterie comme trois secteurs différents à pondération égale, ils représentent ensemble une part plus importante de l'indice (13,6 %¹⁴).

Comme le montrent les révisions des notes relatives aux limites à la participation étrangère dans les transports maritimes et de surface entre 2006 et 2010 (voir la section « [performance historique de l'indice de restriction réglementaire de l'IDE](#) »), la compréhension du cadre réglementaire par l'OCDE peut potentiellement avoir une incidence sur la note d'un pays. En outre, la méthodologie permet une certaine subjectivité dans la manière dont

¹² Statistique Canada. Tableau 36-10-0434-02 – Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, par industries, mensuel, taux de croissance (x 1 000 000)

¹³ Statistique Canada. Tableau 36-10-0009-01 – Bilan des investissements internationaux, investissements directs canadiens à l'étranger et investissements directs étrangers au Canada, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et la région, annuel (x 1 000 000)

¹⁴ Les secteurs étant équipondérés, la pondération est calculée comme suit : 3/22.



les notes sont réduites pour tenir compte des divergences entre les politiques. Le degré de compréhension du cadre réglementaire et la subjectivité du système de notation peuvent expliquer certains écarts entre le niveau d'IDE prévu par un pays et son indice de restriction réglementaire de l'IDE.

Mise à jour méthodologique de l'OCDE et données à venir

L'OCDE a récemment mis à jour sa méthodologie de l'indice de restriction réglementaire de l'IDE (2022). Les indices de restriction réglementaire de l'IDE actualisés par pays devraient être publiés en 2023. L'OCDE promet une plus grande transparence en donnant accès au système de notation et aux points attribués pour chaque restriction. L'OCDE révisera également les données historiques à l'aide de la nouvelle méthodologie et calculera des indices pour d'autres pays. Les principaux changements apportés à la méthodologie de notation de l'indice sont les suivants :

- **Modification des pondérations sectorielles** : L'indice agrégé représentera une somme pondérée des notes de chaque secteur, plutôt qu'une simple moyenne. Les pondérations sont basées sur les données de 64 économies incluses dans le tableau des entrées-sorties de l'OCDE et correspondent à leur part moyenne respective de la valeur ajoutée totale du secteur pour les périodes suivantes : 1995, 2000, 2005, 2010 et 2015. Les mêmes pondérations sectorielles seront utilisées pour tous les pays, plutôt que d'être particulières à chaque pays.
- **Des catégories sectorielles plus claires** : Les secteurs et sous-secteurs déterminés par l'indice sont désormais définis conformément à la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique des Nations Unies (CITI rév. 4).
- **Sous-secteurs supplémentaires** : Des sous-secteurs supplémentaires doivent être ajoutés aux 22 secteurs pour permettre une plus grande spécificité des restrictions par secteur.
- **Amélioration du cadre de notation** :
 - La note relative aux restrictions sera ajustée pour tenir compte des variations dans l'étendue des restrictions. Ainsi, un nouveau cadre normalisé d'ajustement des notes a été élaboré afin de fournir un facteur d'ajustement allant de 0,05 (seule une très petite partie d'un secteur/sous-secteur donné est touchée par la mesure/restriction) à 1 (la mesure s'applique à la plupart des activités au sein d'un secteur/sous-secteur donné).
 - Des révisions de la grille de notation sont proposées afin de mieux refléter les différents régimes politiques et réglementaires. Par exemple, le cadre de notation relative aux limites à la participation étrangère sera élargi pour tenir compte de l'éventail des seuils entre les pays.
 - La méthodologie révisée tiendra explicitement compte des politiques d'investissement discriminatoires qui étaient ignorées dans le passé (p. ex., les politiques restreignant les participations étrangères dans les compagnies cotées en bourse), ce qui permettra une plus grande cohérence et moins de subjectivité dans l'évaluation des réglementations.
 - La méthodologie ne consignera plus « l'obligation de constitution locale » comme une restriction.

Il reste à voir comment la mise à jour de la méthodologie influencera l'indice de restriction réglementaire de l'IDE du Canada et son classement par rapport à ses pairs. Les résultats préliminaires communiqués par l'OCDE montrent une diminution globale de la note du Canada en 2021 à 0,123 (en baisse de 0,038 point par rapport à sa note en 2020, en utilisant la méthodologie de 2010). On s'attend à ce que la note du Canada diminue légèrement étant donné que des pondérations plus faibles seront associées aux secteurs les plus restrictifs du Canada, à savoir l'industrie de la pêche, les télécommunications et les médias (voir l'[annexe C](#)).



Conclusion

Cet article vise à mieux comprendre l'Indice de l'OCDE de restriction réglementaire de l'IDE et les résultats historiquement faibles du Canada à cet égard. L'examen de la méthodologie de l'indice révèle que la performance du Canada est principalement attribuable à deux sous-indices de restriction réglementaire de l'IDE : les restrictions relatives aux limites à la participation étrangère et les mécanismes d'examen et d'approbation. Les secteurs des médias, de l'industrie de la pêche et des communications ont des indices de restriction réglementaire de l'IDE particulièrement élevés, ce qui a des répercussions négatives sur la note globale du Canada.

Il est important de noter que l'indice de restriction réglementaire ne semble pas être en corrélation avec la confiance des investisseurs ni avec l'attrait d'un pays en tant que destination d'IDE. Les entreprises prennent en compte plusieurs facteurs lorsqu'elles décident où investir. En fait, la transparence réglementaire relative aux IDE et le respect de l'État de droit peuvent accroître l'attrait du site en réduisant l'incertitude et, partant, le risque perçu.

La croissance de l'IDE est souvent estimée comme une mesure du succès des efforts déployés par un pays pour attirer l'IDE. Cette mesure traditionnelle tend à favoriser les IDE à forte intensité d'actifs corporels. Cependant, les gouvernements peuvent utiliser une série de mécanismes pour sélectionner les investissements étrangers qui ont le plus de retombées. Par exemple, les investissements soumis à la LIC doivent démontrer leurs retombées économiques positives pour être autorisés. D'autres recherches pourraient examiner les répercussions des politiques et réglementations restrictives sur l'attrait des IDE en fonction d'autres critères de réussite, tels que les IDE associés à la durabilité et à l'augmentation de la résilience.

Si la note du Canada en matière de restriction réglementaire de l'IDE est moins élevée dans la prochaine publication de l'OCDE, l'impact de la nouvelle méthodologie sur la position du Canada par rapport à d'autres économies développées reste à voir. Toutefois, tant que les mécanismes d'examen continueront à peser lourd dans l'indice, le Canada se classera mieux que ses pairs sans examen formel des flux entrants d'IDE.

À l'avenir, un modèle permettant d'estimer la relation entre les déterminants de l'IDE, tels que le caractère restrictif de l'IDE, et les niveaux d'IDE pourraient être élaborés afin de permettre une meilleure évaluation des répercussions des changements de politique sur le stock d'IDE au Canada. Cela pourrait également soutenir les décisions des décideurs politiques en ce qui concerne l'ouverture des IDE, faire progresser la connaissance des moteurs des IDE au Canada, permettre une évaluation *ex ante* des chocs politiques et économiques relatifs aux IDE, et conduire à une meilleure compréhension des répercussions des différents types de politiques et de réglementations en matière d'IDE.



Bibliographie

- Conseil consultatif en matière de croissance économique. (20 octobre 2016). [*Attirer les investisseurs étrangers au Canada*](#).
- Albori, M., Corneli, F., Nispi Landi, V. et Schiavone, A. (2022). [*The Impact of Restrictions on FDI*](#). Document occasionnel de la Banque d'Italie. N° 656.
- Capobianco, Antonio. (2022). [*The Relationship Between FDI Screening and Merger Control Reviews*](#). Note d'information du Secrétariat, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE, Comité de l'investissement, DAF/COMP (2022) 16, OCDE, Paris.
- Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. (2008). [*Foncer pour gagner : rapport final. Industrie Canada*](#). (ISBN 978-0-662-48961-0).
- Bauerle Danzman, Sarah et Meunier, Sophie. (2021). [*The Big Screen: Mapping the Diffusion of Foreign Investment Screening Mechanisms*](#) [Note de recherche].
- Innovation, science et développement économique Canada. (2022). [*Rapport annuel 2021-2022 de la Loi sur l'investissement Canada*](#).
- Kalinova, B., A. Palerm, et Thomsen, S. (2010). [*OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update*](#). OECD Working Papers on International Investment, 2010/03, OECD Publishing.
- Kearney. (2022). [*Optimism dashed: The 2022 FDI Confidence Index*](#).
- Mistura, Fernando et Thomsen, Stephen. (2017). [*Foreign Investment Review Mechanisms: Considerations for Revising the OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*](#). Note d'information du Secrétariat, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE, Comité de l'investissement, DAF/INV/WD (2017) 4, OCDE, Paris.
- Mistura, Fernando et Roulet, Caroline. (2019). [*The determinants of Foreign Direct Investment : Do statutory restrictions matter?*](#). OECD Working Papers on International Investment, 2019/03, OECD Publishing.
- Thomsen, Stephen et Mistura, Fernando (2022). [*Indice de restriction réglementaire de l'IDE de l'OCDE : mise à jour de la méthodologie*](#).
- CNUCED (2023). [*The evolution of FDI screening mechanisms – key trends and features*](#). Nations Unies, Publication des Nations Unies, New York et Genève.



Annexe A

Secteurs couverts par l'indice de restriction réglementaire de l'IDE (2010)

Secteurs	Ventilation/détails supplémentaires		
1 Agriculture		Agriculture et foresterie (1-2)	Primaire (1-4)
2 Foresterie			
3 Industrie de la pêche			
4 Industries minières	(y compris extraction de pétrole)		
5 Industries alimentaires et autres	(y compris textiles, bois, papier et édition, autres)		Secondaire (5-11)
6 Produits pétroliers raffinés et industrie chimique			
7 Produits métalliques, machines et équipements et d'autres produits minéraux		Fabrication (5-9)	
8 Équipements électriques et de produits informatique, électronique et optiques			
9 Matériel de transport			
10 Électricité	Génération et distribution d'énergie		
11 Construction			
12 Distribution en gros		Distribution (12-13)	Tertiaire (12-21)
13 Distribution en détail			
14 Transport	Terrestre Aquatique Aérien		
15 Hôtels et restaurants			
16 Média	Services de radiodiffusion et de télévision Les autres services de médias (journaux, etc.)		
17 Télécommunications	Télécommunications fixes Télécommunications mobiles		
18 Services bancaires			
19 Services d'assurance		Services financiers (18-20)	
20 Autres services financiers	(y compris courtage de titres et de matières premières, gestion de fonds, services de garde, etc.)		
21 Services aux entreprises	Activités juridiques Activités comptables et d'audit Services d'architecture Services d'ingénierie		
22 Investissement immobilier			

Reproduit de l'OCDE (2010).



Annexe B

Notation des restrictions (2010) – Indice de restriction réglementaire de l'IDE

		Notes
I.	Limites à la participation étrangère	
		Création et acquisition d'entreprises
	Aucun capital propre étranger n'est autorisé	1
	Capitaux propres étrangers < 50 % du total des fonds propres	0,5
	Capitaux propres étrangers > 50 %, mais < 100 % du total des capitaux propres	0,25
		Acquisitions
	Aucun capital propre étranger n'est autorisé	0,5
	Capitaux propres étrangers < 50 % du total des fonds propres	0,25
	Capitaux propres étrangers > 50 %, mais < 100 % du total des capitaux propres	0,125
II.	Examen et approbation	
	Approbation requise pour les nouveaux IDE/acquisitions de moins de 100 M\$ ou s'ils correspondent à moins de 50 % du total des capitaux propres.	0,2
	Approbation requise pour les nouveaux IDE/acquisitions de plus de 100 M\$ ou s'ils représentent plus de 50 % des capitaux propres totaux.	0,1
	Avis avec élément discrétionnaire	0,025
III.	Restrictions relatives au personnel étranger clé ou aux administrateurs	
	Le personnel étranger clé n'est pas autorisé.	0,1
	Examen des besoins économiques pour l'emploi de personnel étranger clé ² .	0,05
	Limite dans la durée de l'emploi du personnel étranger clé ² .	0,025
	Conditions en matière de nationalité ou de résidence pour le conseil d'administration.	
	La majorité doit être composée de ressortissants nationaux.	0,075
	L'un d'entre eux au moins doit être un ressortissant national.	0,02
IV.	Autres restrictions	
	L'établissement de succursales n'est pas autorisé/la constitution d'une société locale est exigée.	0,05
	Exigence en matière de réciprocité.	0,1
	Restrictions relatives au rapatriement des bénéficiaires ou des capitaux.	1 - 0,1
	Acquisition de terrains à des fins commerciales ³ .	0,1
	La propriété foncière n'est pas autorisée, mais des baux sont possibles.	0,05 - 0,01
	Total	Jusqu'à 1

1) Exclut les examens d'investissements étrangers fondés uniquement sur des motifs de sécurité nationale.

2) Si les deux restrictions s'appliquent, 0,05 est ajouté à la note.

3) La note est réduite d'un tiers lorsque la mesure ne s'applique qu'aux zones frontalières et côtières et d'un facteur 5 pour l'agriculture et la foresterie.

Reproduit de l'OCDE (2010).



Annexe C

Mise à jour méthodologique de 2023 – Pondérations sectorielles
(sous-secteurs exclus)

Secteur	Pondérations sectorielles	Poids par rapport à 2010*
1 Agriculture	0,0500	+0,0050
2 Foresterie et exploitation forestière	0,0050	-0,0400
3 Pêche et aquaculture	0,0050	-0,0400
4 Industries minières	0,0350	-0,0100
5 Industrie manufacturière – Alimentation et autres	0,0650	+0,0200
6 Industrie manufacturière – Produits chimiques, articles en caoutchouc, matières plastiques, combustibles et autres produits minéraux non métalliques	0,0500	+0,0050
7 Industrie manufacturière – Métaux de base et produits métalliques, à l'exception des machines et équipements	0,0600	+0,0150
8 Industrie manufacturière – Machines et équipements	0,0350	-0,0100
9 Industrie manufacturière – Matériel de transport	0,0250	-0,0200
10 Électricité	0,0350	-0,0100
11 Construction	0,0750	+0,0300
12 Distribution – Commerce de détail	0,0750	+0,0300
13 Distribution – Commerce de gros	0,0900	+0,0450
14 Transport	0,0600	+0,0150
15 Hébergement, restauration, arts, spectacles et loisirs	0,0350	-0,0100
16 Média	0,0150	-0,0300
17 Télécommunications	0,0400	-0,0050
18 Services financiers – Banque	0,0600	+0,0150
19 Services financiers – Assurance	0,0150	-0,0300
20 Services financiers – Autres services financiers	0,0100	-0,0350
21 Services professionnels	0,0250	-0,0200
22 Investissement immobilier	0,1350	+0,0900
	1,0000	--

Adapté de l'OCDE (2022).

* : représente les pondérations sectorielles par rapport à la méthodologie 2010 à pondération égale (toutes les valeurs sectorielles ont une pondération égale de 0,0450).