



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr. générale
26 septembre 2011
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission de l'investissement, des entreprises et du développement
Réunion d'experts pluriannuelle sur l'investissement
au service du développement
Quatrième session
Genève, 5 et 6 décembre 2011
Point 3 de l'ordre du jour provisoire
Contribution de l'investissement au développement: orientations

**L'investissement au service du développement:
problématique actuelle**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La présente note traite de la problématique actuelle des politiques nationales et internationales relatives à l'investissement et des moyens de faire progresser la contribution de l'investissement au développement. Les politiques relatives à l'investissement au XXI^e siècle sont devenues plus complexes et plus diversifiées, et sont plus étroitement liées à divers autres domaines d'action. Au niveau national, une considération majeure tient aux interactions croissantes de ces politiques avec les politiques industrielles et les politiques de développement des entreprises – qui obligent les responsables des politiques relatives à l'investissement à trouver les moyens d'intégrer l'investissement étranger dans les stratégies globales de développement. Ces interactions passent non seulement par les diverses politiques qui traitent de l'investissement étranger, mais aussi, de plus en plus, par des modes de production internationale sans participation au capital tels que la sous-traitance manufacturière ou l'externalisation de services.

D'autres aspects de la problématique actuelle tiennent au fait qu'un nombre croissant de pays jugent nécessaire de rééquilibrer les droits et les obligations des investisseurs – s'agissant, par exemple, d'autoriser les investissements étrangers dans des secteurs «sensibles», ou de promouvoir l'objectif d'un développement durable. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit de savoir comment ajuster les pouvoirs réglementaires de l'État pour avoir une action efficace sans recourir à un protectionnisme en matière d'investissement.

Au niveau international, les responsables sont confrontés à un système de plus en plus complexe de milliers d'accords internationaux d'investissement (AII), à de nombreuses négociations en cours et à de multiples mécanismes de règlement des différends. D'où la question de savoir ce qui pourrait être fait pour mettre en place une approche plus coordonnée de l'élaboration de règles en matière d'AII.

Introduction

1. Au XXI^e siècle, les responsables de l'élaboration des politiques relatives à l'investissement sont confrontés à d'innombrables difficultés aussi nouvelles que complexes, aux niveaux national et international. Alors que par le passé, il s'agissait avant tout d'attirer les investissements par des mesures de libéralisation et de protection des investisseurs étrangers, cette approche a été remplacée par une perspective beaucoup plus large, avec des interactions beaucoup plus étroites avec les questions de développement. Des questions aussi notoires que traditionnelles – par exemple, comment instaurer un climat favorable à l'investissement, comment instituer un environnement réglementaire stable et transparent – restent tout à fait pertinentes. Mais de nouvelles questions ont surgi – comment intégrer l'investissement étranger dans les stratégies globales de développement, comment équilibrer libéralisation et réglementations de l'investissement afin de protéger des secteurs sensibles et de promouvoir un investissement responsable, comment éviter le protectionnisme en matière d'investissement, etc. La situation est en outre compliquée par la multiplication des crises économiques et financières ces dernières années, qui oblige à un ajustement rapide des politiques.

2. Au niveau international, les responsables sont confrontés à un système de plus en plus complexe – caractérisé par des milliers d'AII, de nombreuses négociations en cours et de multiples mécanismes de règlement des différends – qui n'offre néanmoins une protection qu'aux deux tiers du stock mondial d'investissement étranger direct (IED) et ne couvre qu'un cinquième des relations bilatérales en matière d'investissement. La plupart des gouvernements continuent de participer à la construction, pierre après pierre, de cet édifice qu'est la politique internationale de l'investissement alors que quasiment aucun n'est satisfait de l'architecture générale du bâtiment. Les responsables, en particulier dans les pays en développement, déplorent tout particulièrement que l'actuel régime international n'affiche pas clairement un souci de contribution au développement. Il existe un système commercial multilatéral (Organisation mondiale du commerce) et un système monétaire multilatéral (Fonds monétaire international), mais il n'existe pas d'équivalent pour les investissements internationaux.

3. Les événements qui ont récemment marqué l'économie mondiale font qu'il est plus nécessaire que jamais de trouver des solutions à ces questions pressantes. Les flux mondiaux d'IED ont mis du temps à se redresser après la crise financière. La croissance du produit intérieur brut (PIB) mondial est positive, le commerce mondial a retrouvé ses niveaux d'avant la crise et les revenus que les entreprises tirent de leurs investissements étrangers s'approchent des niveaux records de 2007. Cependant, les flux d'IED restent d'environ 15 % inférieurs à leur moyenne d'avant la crise et de près de 40 % en dessous de leur niveau record de 2007. Cela est d'autant plus préoccupant que davantage d'investissements productifs privés sont nécessaires pour compenser la réduction des investissements publics décidée dans de nombreux pays en raison du niveau de la dette publique accumulée au fil des ans. La question est d'autant plus grave que l'assèchement de l'investissement n'est provoqué ni par une pénurie de fonds, ni par un manque de possibilités d'investissement pour les entreprises multinationales.

4. Un régime amélioré en matière d'investissement pourrait changer les choses. Tout en couvrant tous les aspects de la politique relative à l'investissement, un tel régime devrait tenir compte de tous les intervenants politiques et économiques dans le domaine de l'investissement, à savoir le pays d'origine et le pays d'accueil des investissements étrangers, les investisseurs étrangers et la communauté internationale.

5. Sont évoquées dans la présente note quelques-unes des principales questions de politique nationale et internationale relative à l'investissement dont devrait traiter ce régime.

I. Problématique actuelle des politiques relatives à l'investissement étranger

A. Intégrer les politiques relatives à l'investissement dans les stratégies globales de développement

6. La question générale qui se pose à propos des politiques relatives à l'investissement étranger est de savoir comment intégrer cet investissement dans les stratégies globales de développement. Bien qu'il n'existe pas de réponse «unique et universelle» en raison de la diversité des besoins et des priorités des pays, la question reste commune et générale dans la mesure où les politiques relatives à l'investissement participent de la politique économique au sens large. Les gouvernements doivent avoir une vision cohérente du développement et concevoir des politiques et des réglementations pour la mettre en œuvre, un appareil institutionnel adéquat et la coordination internationale nécessaire.

7. Les stratégies de développement englobent un large éventail de domaines d'action allant du développement des infrastructures, de l'éducation, du commerce et de la technologie à l'accès au financement en passant par la concurrence et la protection environnementale et sociale. Pour ce qui est des interactions entre politiques relatives à l'investissement et stratégies de développement, deux domaines semblent particulièrement pertinents, à savoir la politique industrielle et le développement des entreprises.

1. La politique industrielle

8. Les politiques relatives à l'investissement interagissent de plus en plus avec les politiques industrielles. En général, les pays encouragent ou restreignent l'investissement étranger en fonction des situations et des secteurs considérés. Par exemple, les sociétés transnationales (STN) peuvent être une source de technologie et de savoir-faire pour le développement d'industries de pointe et bénéficier de mesures d'incitation spéciales. Dans certains cas, toutefois, un pays peut décider de restreindre l'investissement étranger pour protéger certaines industries stratégiques d'une mainmise étrangère, pour des raisons de sécurité nationale. En période de crise économique, un pays peut aussi modifier de façon temporaire tel ou tel aspect de ses politiques relatives à l'investissement pour protéger l'emploi.

9. Il existe cinq principaux modes d'interaction entre la politique industrielle et la politique relative à l'investissement. Premièrement, des lignes directrices nationales spécifiques peuvent servir à définir le rôle de l'investissement étranger dans les stratégies nationales de développement industriel et à déterminer les instruments d'intervention disponibles. Un certain nombre de pays se sont dotés de telles lignes directrices qui, à des degrés divers, indiquent dans quelle mesure l'investissement étranger est interdit, limité, autorisé ou encouragé, et quels instruments peuvent être appliqués. Deuxièmement, les pays peuvent utiliser les politiques relatives à l'investissement pour cibler des entreprises ou des catégories spécifiques d'investisseurs étrangers jugés capables d'apporter une contribution particulièrement intéressante au développement industriel – par exemple, investissements de haute technologie, projets liés à la protection de l'environnement, technologies à forte intensité de main-d'œuvre. Les organismes de promotion de l'investissement ont un rôle d'appui important à jouer dans ce contexte, de par leurs services de mise en relation et de suivi de l'investissement. Ces politiques de «ciblage» peuvent être renforcées par des

programmes d'établissement de relations interindustrielles, la promotion de regroupements d'entreprises industrielles et des programmes d'incubation, dans le souci d'optimiser les retombées et autres effets bénéfiques (voir la section consacrée au développement des entreprises).

10. Troisièmement, les objectifs de développement industriel peuvent être servis par des incitations générales budgétaires ou financières à l'investissement liées au développement de certaines industries ou régions, ou à la réalisation d'objectifs spécifiques de développement tels que la promotion des exportations, la création d'emplois ou le transfert et la modernisation de la technologie. Les incitations à l'investissement peuvent également être utiles dans le cas d'industries ne disposant pas encore d'un marché suffisamment vaste (par exemple, énergies renouvelables). Quatrièmement, de nombreux pays appliquent des programmes de facilitation destinés aux entreprises, tels que guichets uniques, zones économiques spéciales ou encore pépinières d'entreprises. Des exemples en sont les zones de haute technologie (par exemple, Electronic City à Bangalore, Technology Corridor à Taipei, Masdar City à Abu Dhabi, pour les énergies renouvelables). Enfin, des interactions se produisent également concernant les restrictions à l'investissement étranger. Dans le passé, des mesures de restriction ont pu être appliquées pour promouvoir des industries naissantes ou pour des raisons socioculturelles (par exemple, restrictions en matière de propriété foncière). À l'heure actuelle, les restrictions font intervenir un plus large éventail d'instruments (par exemple, procédures de sélection et d'agrément des investisseurs étrangers), outre les cas où les bénéficiaires d'une protection étatique sont des champions nationaux, des entreprises stratégiques ou des infrastructures essentielles.

11. Les gouvernements doivent, parmi cette diversité d'options, choisir les «bons» instruments. Des politiques horizontales (par exemple, subventions générales, dégrèvements fiscaux ou crédits d'impôt) constitueront souvent la base, l'objectif étant d'améliorer les infrastructures matérielles et immatérielles du pays d'accueil. Les mesures à prendre dépendront du type d'activité économique à développer, de la technologie et des compétences nécessaires et des modalités d'engagement ou de participation des STN (IED ou modes de production internationale sans participation au capital). Dans les pays où les infrastructures laissent à désirer et où l'environnement commercial est jugé peu favorable, des incitations spéciales à l'investissement peuvent être nécessaires pour surmonter les obstacles à l'entrée. De telles incitations peuvent également être nécessaires dans le cas de nouvelles industries ou activités pour lesquelles il n'existe pas encore de marché (par exemple, énergies renouvelables) ou lorsque des entreprises se trouvent en situation de «pionniers», en raison des risques liés à l'innovation. En mettant l'accent sur l'accroissement de la productivité industrielle, la politique industrielle peut contribuer à renforcer la compétitivité internationale. Le dynamisme du développement industriel appelle à revoir et à adapter périodiquement les instruments utilisés.

12. Un enjeu fondamental des politiques industrielles et des politiques correspondantes en matière d'investissement est de «faire le bon choix». La difficulté tient aussi aux risques de gaspiller des ressources rares et précieuses, de fausser les mécanismes du marché au détriment à long terme de l'économie, et de succomber aux pressions de tel ou tel groupe d'intérêts. Une politique industrielle peut donner de bons résultats si le gouvernement est capable d'identifier les secteurs ou les activités qui possèdent des avantages comparatifs avérés ou latents, et qui bénéficieront ainsi de nouveaux débouchés grâce à la mondialisation. Des instruments sont nécessaires (tels qu'une liste d'indicateurs pour évaluer le potentiel national), de même que des mécanismes institutionnels pour réduire le risque de faire le «mauvais» choix. Dans le cas des zones économiques spéciales, il faut notamment savoir que des activités à vocation exportatrice n'ont pas toujours un impact appréciable sur la création de valeur ajoutée ou de retombées positives pour l'économie intérieure. Des efforts doivent être faits pour promouvoir les possibilités de modernisation

et l'établissement de liens avec l'économie nationale grâce à la diversification, y compris dans le secteur des services.

13. De plus en plus de pays adoptant diverses formes de politique industrielle, la compétition et les conflits ne peuvent que s'intensifier et devenir plus complexes. Pour éviter une surenchère globale au moins-disant en matière de normes réglementaires, ou un emballement inverse en matière d'incitations, et empêcher le retour de tendances protectionnistes, une meilleure coordination internationale des politiques industrielles apparaît souhaitable. Cette meilleure coordination internationale peut également créer d'importantes synergies par le biais d'économies d'échelle, en évitant les politiques «d'égoïsme sacré» et en renforçant la position des pays participants. Une coopération industrielle internationale peut enfin offrir des solutions lorsque l'ampleur, les coûts ou les risques d'un projet industriel dépassent les capacités d'un pays seul.

2. Le développement des entreprises

14. Les politiques relatives à l'investissement interagissent également avec les politiques de développement des entreprises. Ces interactions concernent non seulement les diverses mesures visant les STN, mais aussi, de plus en plus, les modes de production internationale sans participation au capital (SPC). Les principaux domaines d'interaction sont les politiques visant à améliorer les mouvements de capitaux, le transfert de technologie et de savoir-faire, l'intégration des entreprises locales dans les chaînes de production internationales, la commercialisation et l'ouverture de marchés d'exportation, et l'accès au financement des PME. Dans chacun de ces domaines, il s'agit pour les autorités publiques d'améliorer la contribution potentielle des investissements étrangers au développement des entreprises.

15. Encourager l'établissement de relations interentreprises et les effets d'entraînement liés à l'investissement étranger est certainement de la plus grande importance. Une coordination des différentes autorités nationales est nécessaire pour que la promotion de l'investissement étranger soit bien ciblée sur les secteurs pouvant avoir l'impact le plus grand sur la création de relations «en amont» et «en aval». À long terme, le développement des entreprises permettra aux pays d'accueil de passer de la situation d'importateurs de capitaux à celle d'exportateurs de capitaux. Il est également important d'éviter que les entreprises locales ne soient cantonnées à des activités à faible valeur ajoutée, et de s'assurer l'accès à des rentes économiques plus élevées (c'est-à-dire d'éviter le phénomène «d'enclave économique»).

16. Il s'agit aussi pour les organismes de promotion de l'investissement de mieux coordonner des activités telles que les services de mise en relation, les services de suivi de l'investissement et la conception de zones économiques spéciales. Pour mieux cibler les STN et optimiser leur impact sur la croissance intérieure, ces organismes ne peuvent se contenter d'attirer des investissements étrangers dans tel ou tel secteur ou industrie; ils doivent aussi cibler précisément les investisseurs de façon à promouvoir des activités pour lesquelles le pays d'accueil estime posséder un avantage compétitif. Compte tenu de l'évolution constante de l'environnement économique, cela implique aussi une révision permanente de la position concurrentielle du pays d'accueil et l'adaptation en conséquence de sa stratégie de promotion des investissements.

17. L'évolution de la division internationale du travail fait que les pays en développement doivent désormais, de plus en plus souvent, trouver leur «créneau» de compétitivité au sein des processus régionaux ou mondiaux de production, créneau qui peut se situer à n'importe quelle étape d'une chaîne internationale de valeur – achats, fabrication, distribution, commercialisation, services après-vente. Les décideurs doivent identifier les entreprises locales capables de s'intégrer ainsi dans les chaînes internationales.

18. Le perfectionnement des compétences et l'éducation sont essentiels pour mieux préparer la main-d'œuvre nationale et les entreprises locales à tirer parti des synergies avec les STN. Concernant l'éducation, les gouvernements doivent intégrer les connaissances entrepreneuriales (par exemple, littérature financière, stratégie commerciale) dans les systèmes d'enseignement formel et informel. Sensibiliser les milieux économiques et les intégrer au processus d'apprentissage peut aider à obtenir des résultats plus rapides. La formation professionnelle liée à des emplois manuels ou à des activités pratiques concernant telle ou telle spécialité ou branche d'activité est également essentielle, par exemple pour renforcer les capacités des sous-traitants locaux de STN.

19. Une assistance continue doit être fournie aux jeunes entreprises (pépinières d'entreprises) sous l'égide d'institutions publiques, d'universités ou encore d'associations professionnelles. Les gouvernements devraient en outre soutenir la création de réseaux et de relations interentreprises pour aider les nouveaux entrepreneurs à nouer des liens avec les entreprises établies et les STN. Enfin, la facilitation du commerce, via la simplification des procédures administratives et la création de sites Web et de portails publics d'information, est essentielle pour réduire les coûts de transaction.

20. Un autre aspect concerne l'amélioration du transfert de technologie et la protection des droits de propriété intellectuelle. Par exemple, les gouvernements devraient promouvoir les groupements d'entreprises de technologie qui encouragent la recherche-développement (R-D) dans une branche particulière, et contribuer à la modernisation des activités industrielles en regroupant entreprises de technologie, fournisseurs de technologie et établissements de recherche. Diffuser la technologie et en faciliter l'acquisition peut aussi améliorer la participation des producteurs locaux aux chaînes mondiales de valeur (par exemple, centres d'appel, délocalisation de systèmes de gestion).

21. La protection des droits de propriété intellectuelle est un préalable à la diffusion par les STN de leur technologie auprès de preneurs de licence dans les pays en développement, en particulier dans les secteurs où les technologies sont facilement imitables (par exemple, informatique, produits pharmaceutiques). Elle peut également être un moyen d'encourager les activités de recherche indépendante des entreprises locales, les petites et moyennes entreprises (PME) étant davantage susceptibles d'investir des ressources dans la R-D et la modernisation technologique si leurs innovations sont protégées contre le piratage. Une nouvelle étude de la CNUCED consacrée à différents secteurs de production dans les pays en développement – pièces pour automobile, logiciels et industrie audiovisuelle – souligne la pertinence et la dépendance réciproque de la modernisation technologique et de la protection des droits de propriété intellectuelle.

22. L'accès au financement est essentiel à une bonne articulation des politiques relatives à l'investissement étranger avec le développement des entreprises. Les PME qui travaillent en sous-traitance pour des STN sont généralement la principale source d'emplois. Dans les pays en développement, elles connaissent souvent des difficultés d'accès au crédit (en raison de leur taille ou du contexte institutionnel). Les gouvernements doivent donc prendre des mesures pour promouvoir le crédit aux PME, mesures qui peuvent être financières (par exemple, allègements fiscaux, subventions, garantie publique de prêts) ou institutionnelles (par exemple, création de fonds de capital-risque pour aider les jeunes entreprises). Ils peuvent aussi promouvoir cet accès au financement par l'intermédiaire d'institutions publiques offrant des facilités spéciales pour certains types d'activité (par exemple, dans le cas des modes de production SPC, pour le franchisage ou les concessions de licences), ou ils peuvent encourager en la matière l'initiative d'institutions privées.

23. Globalement, chacun de ces domaines d'action comporte une importante dimension dynamique. Les responsables dans les pays en développement doivent rechercher à terme la modernisation des compétences technologiques et entrepreneuriales de façon que les entreprises locales puissent retenir une plus grande part de la création de valeur ajoutée au sein des chaînes internationales de valeur et rester compétitives une fois disparu leur avantage en matière de (faibles) coûts de main-d'œuvre. L'objectif à long terme devrait être

que les entreprises locales dépassent leur statut de «simple collaborateur» des STN pour devenir des entreprises internationales à part entière.

Questions:

- a) Quelles sont actuellement, selon vous, les plus importantes mesures à prendre pour que l'investissement étranger contribue au développement?
- b) Votre pays a-t-il éprouvé des difficultés particulières pour intégrer les politiques relatives à l'investissement étranger dans ses stratégies globales de développement?
- c) Que faudrait-il améliorer dans les stratégies d'intégration?
- d) Quel rôle pourraient jouer, selon vous, la coopération et la coordination internationales dans ce domaine?

B. Équilibrer libéralisation et réglementation de l'investissement

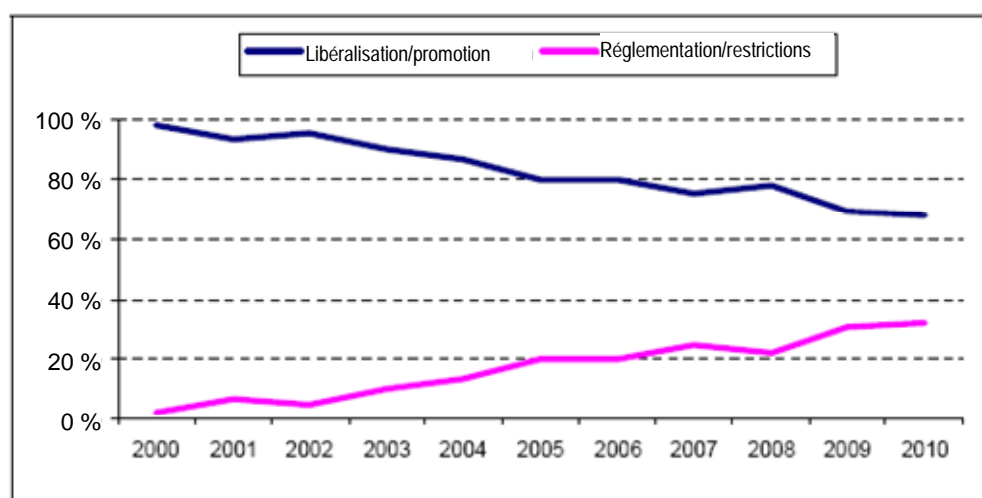
24. Fixer un cadre réglementaire approprié pour l'investissement étranger a toujours été une préoccupation fondamentale des responsables des politiques relatives à l'investissement. Un aspect essentiel des débats en la matière est de savoir comment créer un cadre juridique stable, favorable et transparent pour l'investissement étranger. Récemment, et en partie à cause des récentes crises économiques, financières et sociales qu'a connues le monde, la question primordiale est devenue celle du réajustement des pouvoirs réglementaires de l'État dans l'économie.

25. L'étude annuelle de la CNUCED sur les modifications apportées aux politiques nationales relatives à l'investissement montre que le pourcentage de mesures de réglementation par rapport au pourcentage de mesures de libéralisation a régulièrement augmenté au fil des ans et s'établissait à 32 % en 2010 (fig. 1). Les mesures de réglementation concernent à la fois les conditions d'entrée imposées aux investisseurs étrangers et l'environnement réglementaire pour les investisseurs déjà établis dans le pays d'accueil. Deux domaines de réglementation ont bénéficié d'une attention particulière, à savoir: a) les mesures de «protection» des industries sensibles et de la sécurité nationale; et b) les mesures visant à promouvoir et à garantir un investissement responsable.

Figure 1

Modifications apportées aux réglementations nationales, 2000-2010

(En pourcentage)



Source: CNUCED, *World Investment Report 2011*.

1. L'investissement étranger dans les industries «sensibles»

26. De nombreux pays ont déjà adopté des réglementations ou envisagent d'adopter de nouvelles règles visant à protéger des industries sensibles ou à renforcer le contrôle de l'État. Ces dernières années, un certain nombre de cas ont défrayé la chronique, où des investissements étrangers avaient été empêchés pour des raisons de sécurité nationale ou de défense des intérêts nationaux. Dans d'autres cas, les réglementations relatives à l'entrée ont été durcies, ou les procédures administratives ont été renforcées. Quelques pays ont eu recours à des nationalisations et à des expropriations dans des secteurs sensibles, revenant ainsi sur les privatisations précédemment réalisées.

27. Les industries du secteur des ressources naturelles, aussi bien les industries agroalimentaires que les industries extractives, ont été particulièrement visées (voir, par exemple, le tableau 1). Ainsi, des IED dans le secteur agricole ont récemment suscité des inquiétudes en raison de risques d'accaparement de terres et d'aggravation des pénuries alimentaires dans les pays d'accueil. Les participations étrangères dans les industries extractives sont également devenues plus difficiles à la suite de l'envolée des prix mondiaux des produits de base. Divers gouvernements ont ainsi pris des mesures pour que la répartition des profits soit davantage favorable aux entreprises locales – obligation de créer une coentreprise, prescriptions relatives aux éléments d'origine locale, nationalisations, hausse de la fiscalité.

Tableau 1

Modifications apportées aux réglementations nationales en 2010, par branche d'activité
(En pourcentage)

	<i>Libéralisation/promotion</i>	<i>Réglementation/restrictions</i>
Total	67	33
Branches d'activité indéterminées	84	16
Industries agroalimentaires	38	62
Industries extractives	7	93
Industries manufacturières	50	50
Électricité, gaz et eau	75	25
Services financiers	59	41
Autres services	61	39

Source: CNUCED, World Investment Report 2011.

28. Chaque pays a certes le droit souverain de déterminer l'ampleur des investissements étrangers qu'il est prêt à autoriser et le traitement qu'il entend réserver aux industries sensibles, mais les craintes se multiplient que diverses mesures n'en viennent à constituer un protectionnisme contre l'investissement, et la question se pose de ce qui peut être fait pour l'éviter (voir plus loin la section C). Un surcroît de réglementation pourrait également apparaître en porte-à-faux avec les obligations internationales que les pays ont souscrites, via les AII, en matière d'investissement étranger. Cela soulève de nouvelles questions quant à la marge d'action que les AII laissent aux parties contractantes (voir plus loin la section D.2). Enfin, certaines questions, comme celle de l'accaparement de terres, présentent une forte dimension internationale et peuvent donc déborder le simple cadre des décisions nationales.

2. Promouvoir un investissement responsable

29. Un autre aspect essentiel auquel s'intéresse de plus en plus la réglementation est celui des conséquences sociales et environnementales de l'investissement étranger. Au cours de la dernière décennie, les éventuelles incidences sociales et environnementales

négligentes des investissements étrangers, en particulier dans les pays en développement, ont fortement mobilisé la société civile, d'où les pressions croissantes exercées sur les STN pour qu'elles appliquent de la même façon et en tout point de leurs chaînes de valeur des normes élevées. On observe par ailleurs une tendance plus générale dans les pays en développement et les pays émergents à améliorer et élargir le cadre réglementaire de l'investissement à mesure que ces pays passent d'une croissance purement quantitative à une croissance plus qualitative.

30. Plus récemment, les crises mondiales ont forcé les gouvernements à prendre davantage d'initiatives réglementaires. Les changements climatiques sont un domaine où beaucoup ont déjà adopté ou envisagent d'adopter de nouvelles réglementations pour encourager le passage à une économie à faible intensité de carbone. Les STN faisant partie autant du problème que de la solution, les gouvernements doivent à la fois optimiser les avantages tirés de la présence des STN et réduire les risques liés à des investissements à faible intensité de carbone. Un autre exemple est la crise financière mondiale, qui a montré combien était déficiente la réglementation des marchés financiers. Les gouvernements, en particulier ceux des pays développés, et divers organismes intergouvernementaux ont pris un certain nombre d'initiatives pour renforcer la régulation financière et réformer les réglementations.

31. Un autre phénomène remarquable est la prolifération, ces dernières années, des normes volontaires de responsabilité sociale d'entreprise (RSE), rendant cette RSE encore plus importante pour l'investissement étranger. Outre les normes fondamentales élaborées par l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il existe actuellement des dizaines d'initiatives internationales multipartites, des centaines d'initiatives émanant d'associations professionnelles et des milliers de codes d'entreprise (tableau 2). En encourageant l'adoption et l'application de ces normes, les gouvernements peuvent aider à en maximiser les effets positifs pour le développement. Toutefois, le phénomène étant relativement récent, il reste difficile à maîtriser pour de nombreux pays – en particulier des pays en développement – s'agissant notamment du respect des normes et de leur comparabilité.

Tableau 2

Mécanismes de surveillance du respect des normes internationales de RSE

	<i>Mécanismes actifs (audits, inspections)</i>	<i>Prescriptions en matière de notification/Mécanismes de correction</i>	<i>Aucun mécanisme formel</i>
Organisations internationales	-	Pacte mondial de l'ONU, Lignes directrices de l'OCDE, Déclaration tripartite de l'OIT	-
Initiatives multipartites/ ONG	ISO 14000, MSC, FSC, FLA, RSPO, SA 8000, 4C Assoc.	-	ISO 26000, GRI
Entreprises/ associations professionnelles	C.A.F.E. Practices, Groupe de travail du cuir, BSCI, Conseil international des industries du jouet	-	EICC, Principes de l'industrie pharmaceutique pour une gestion responsable des chaînes d'approvisionnement

Source: CNUCED, *World Investment Report 2011*.

32. Trouver le «juste» équilibre entre libéralisation et réglementation de l'investissement n'a rien de facile. Les pays qui renforcent leur réglementation risquent, s'ils sont les premiers à le faire, de diminuer leur attrait en tant que destination de l'investissement étranger par rapport à des pays concurrents qui se contentent d'appliquer des normes environnementales ou sociales plus lâches. Améliorer la coordination internationale est donc d'une importance cruciale pour éviter un «gel» réglementaire.

Questions:

- a) Comment interprétez-vous la tendance à davantage de réglementation? Considérez-vous que cela est préoccupant?
- b) Est-ce que la tendance à davantage de réglementation implique que les pays devraient se préserver une plus grande marge d'action?
- c) Jugez-vous nécessaire d'accroître la coordination internationale pour ce qui est des investissements étrangers dans certains secteurs sensibles (par exemple, secteur agricole)?
- d) Que pourrait-on faire de plus pour garantir un investissement étranger responsable et durable?

C. Éviter le protectionnisme en matière d'investissement

33. La récente crise financière a alimenté les craintes quant à une montée du protectionnisme en matière d'investissement, les pays pouvant être tentés de protéger leurs industries nationales au détriment des concurrents étrangers. Ce protectionnisme peut se manifester par des restrictions formelles ou informelles ou par des «demandes» politiques adressées aux investisseurs nationaux pour qu'ils s'abstiennent d'investir à l'étranger, afin d'éviter l'«exportation d'emplois». S'il existe un large consensus international sur la nécessité d'éviter le protectionnisme en matière d'investissement, il n'existe pas de définition internationale de ce qui constitue un tel protectionnisme. Cette définition imposerait de faire la distinction entre raisons justifiées et raisons injustifiées de restreindre l'investissement étranger. Les raisons de limiter les investissements étrangers sont multiples: considérations de souveraineté ou de sécurité nationale, considérations stratégiques, raisons socioculturelles, politiques prudentielles dans le secteur financier, politique de concurrence, protection des industries naissantes, politiques de réciprocité, etc. Chaque pays peut avoir une appréciation différente des conditions dans lesquelles de telles raisons peuvent être ou non légitimes.

34. En l'absence d'accord sur une définition commune du protectionnisme en matière d'investissement, la CNUCED et l'OCDE passent régulièrement en revue les mesures prises dans ce domaine, en réponse à une demande du G-20. La CNUCED rend régulièrement compte de l'évolution au niveau international des politiques relatives à l'investissement en publiant un rapport intitulé *Investment Policy Monitor*. Bien que très peu de cas de protectionnisme aient jusque-là été relevés, le risque est loin d'être négligeable compte tenu des crises économiques aiguës que connaissent plusieurs régions dans le monde. À plus long terme, il reste indispensable de définir des critères internationaux permettant d'évaluer le caractère justifié ou non de restrictions en matière d'investissement.

Questions:

- a) Quelles sont, selon vous, les probabilités d'une montée du protectionnisme en matière d'investissement à l'avenir?

b) En dehors des systèmes de suivi ou de surveillance mentionnés plus haut, pourriez-vous proposer d'autres moyens de traiter cette question du protectionnisme en matière d'investissement?

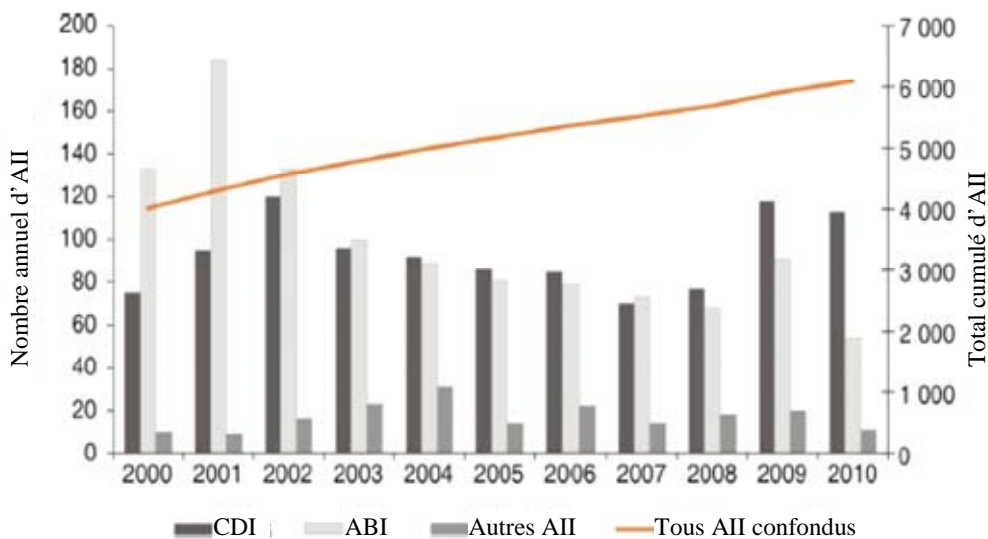
D. Les accords internationaux d'investissement à l'avenir

1. Le régime des AII dans le contexte actuel

35. Avec plus de 6 100 accords, l'univers des AII est devenu extrêmement morcelé et complexe, présentant l'aspect d'un réseau atomisé, stratifié et multiforme d'accords.

Figure 2

Tendances concernant les accords bilatéraux d'investissement, les conventions de double imposition et «autres AII», 2000-2010



Source: CNUCED, *World Investment report 2011*.

36. Le régime des AII continue de croître, les gouvernements concluant plus de trois AII par semaine, mais on observe aussi une certaine consolidation au niveau régional. En dépit de cette croissance continue, le régime actuel des AII n'assure une protection intersectorielle après établissement qu'aux deux tiers seulement du stock mondial d'IED et ne couvre qu'un cinquième des relations bilatérales en matière d'investissement. Une partie des IED bénéficie d'une protection assurée par deux ou plus de deux AII, mais il faudrait que soient encore adoptés 14 100 accords bilatéraux d'investissement pour assurer une couverture totale.

37. Utiliser les accords internationaux d'investissement pour promouvoir un investissement durable est particulièrement important aujourd'hui, alors que l'économie mondiale est confrontée à une situation difficile en matière d'investissement. Premièrement, comme indiqué précédemment, les flux d'IED restent d'environ 25 % inférieurs à leur moyenne d'avant la crise et de près de 50 % en dessous de leur niveau record de 2007. Deuxièmement, la répartition géographique des flux internationaux d'investissement évolue, les pays en développement et les pays émergents devenant de plus en plus souvent exportateurs de capitaux. En 2010, les flux d'IED originaires de ces pays ont sensiblement augmenté; ils représentent désormais 29 % des flux mondiaux. Troisièmement, le risque s'accroît d'un protectionnisme en matière d'investissement, la

part des mesures de restriction de l'investissement adoptées chaque année par chaque gouvernement ayant atteint en 2011 son plus haut niveau depuis 1992.

38. Tous ces événements se produisent à un moment où le monde est confronté à diverses crises – production alimentaire, système financier, changements climatiques – et où les écarts de développement se creusent, les premières victimes en étant les pays les moins avancés et, au niveau national les pauvres et les groupes marginalisés. Outre le débat actuel sur la gouvernance économique mondiale, cet environnement difficile pour l'investissement conduit à se demander si le régime des AII, dans sa forme actuelle, est véritablement à même de constituer une base fiable pour la gouvernance économique mondiale, de promouvoir un investissement responsable et de contribuer efficacement au développement.

Questions:

- a) Quels sont les risques et les perspectives qui se dégagent de l'évolution des conditions générales de l'investissement?
- b) Quelle peut être la contribution du régime des AII à l'allègement des tensions actuelles concernant l'investissement?
- c) Quels enseignements peut-on tirer de la situation actuelle et de l'évolution récente du régime des AII?
- d) Quelles peuvent en être les incidences sur la future évolution possible du régime?

2. Ce qui devrait guider l'évolution future du régime des AII

39. Un certain nombre de questions doivent être abordées si l'on veut que le régime des AII joue mieux son rôle.

40. Premièrement, comment le régime des AII pourrait-il mieux promouvoir un investissement favorable au développement? Les responsables en la matière ont notamment exploré différentes options: a) faire de la promotion d'un investissement responsable et de la réalisation d'avantages durables pour le développement l'un des objectifs fondamentaux des AII; b) doter les AII de mécanismes efficaces de promotion de l'investissement (au lieu d'une promotion indirecte via la protection); et c) concevoir les AII de façon qu'ils épousent et confortent les stratégies industrielles et autres stratégies de développement des pays.

41. Deuxièmement, comment le régime des AII pourrait-il établir un juste équilibre entre les droits et les obligations des pays d'accueil et des investisseurs et, dans une certaine mesure, des pays d'origine également? Soucieux d'aller au-delà de la seule définition des droits des investisseurs, les responsables des politiques en matière d'AII ont exploré différentes options: a) reconnaître le rôle que jouent dans les AII les initiatives et les normes de responsabilité sociale d'entreprise (RSE); b) intégrer dans les AII des principes fondamentaux concernant la régulation du comportement des investissements internationaux (s'agissant par exemple des incidences sociales et environnementales); et c) prendre en compte dans les AII les questions de gouvernance d'entreprise.

42. Troisièmement, comment le régime des AII pourrait-il préserver une marge d'action pour le développement? Pour préserver effectivement le droit des pays d'accueil de réglementer l'investissement dans l'optique de la réalisation d'objectifs légitimes, les responsables des politiques en matière d'AII ont étudié plusieurs options: a) recourir à des mécanismes qui préservent effectivement la marge d'action (par exemple, exclusions, exceptions, réserves); b) veiller à préserver une marge d'action pour un large éventail d'objectifs (par exemple, politiques nationales de développement économique, ainsi que

politiques non économiques, concernant notamment la préservation de l'environnement, la protection de la santé ou la réalisation d'objectifs sociaux); et c) veiller à la cohérence entre les AII et d'autres domaines du droit international et de la politique internationale – d) tout en mettant en place des garde-fous efficaces pour éviter le protectionnisme en matière d'investissement.

43. Dans le dessein de mieux exploiter le potentiel pour le développement des AII, les décideurs ont exploré différentes options pour combiner a) les éléments mentionnés ci-dessus concernant la réalité d'un investissement responsable et la vigueur et l'efficacité de la contribution au développement des AII avec b) des éléments courants concernant les moyens d'attirer l'investissement (par exemple, promotion, libéralisation et protection de l'investissement). Cela appelle à définir, sur la base de l'expérience, les éléments fondamentaux possibles d'un accord international d'investissement. D'après la base de données et les travaux de recherche en cours de la CNUCED, de nombreux AII comportent notamment les principes suivants: non-discrimination (par exemple, traitement national et/ou traitement de la nation la plus favorisée), protection en cas d'expropriation, droit au transfert de capitaux, accès à un mécanisme de règlement des différends, et transparence.

Questions:

a) Que peut-on faire pour améliorer le régime des AII de façon qu'il joue son rôle de promotion d'un investissement au service du développement?

b) Que peut-on faire pour que la contribution au développement soit prise en compte de façon plus efficace dans les AII?

c) Comment les AII peuvent-ils aider à garantir une contribution appropriée des entreprises au développement?

d) Comment les AII peuvent-ils préserver une marge d'action appropriée sans ouvrir la voie à un protectionnisme en matière d'investissement?

e) Que peut-on faire pour promouvoir la cohérence entre les AII et d'autres instruments de droit international?

f) Quels sont les éléments fondamentaux d'un cadre directeur de l'investissement pour un développement durable?

g) Comment concevoir de tels éléments pour qu'ils soient utiles aux responsables des politiques relatives à l'investissement international?

3. L'avenir

44. Les problèmes mondiaux contemporains (changements climatiques, crises financières et alimentaires) et l'évolution de la répartition des flux internationaux d'investissement exigent une approche plus coordonnée et plus réglementée des questions relatives à l'investissement international, si l'on veut que le régime des AII contribue effectivement à un développement durable et soit cohérent avec d'autres politiques économiques et non économiques.

45. Aujourd'hui, le système atomisé des relations bilatérales et régionales en matière d'investissement, la situation particulière de la plupart des pays en développement (qui agissent généralement de façon individuelle et n'ont guère de possibilités d'assurer la cohérence de leurs politiques relatives à l'investissement) et l'absence de tout régime multilatéral de l'investissement ajoutent aux difficultés de la situation.

46. Promouvoir une large compréhension des questions fondamentales qui doivent être abordées pour que les politiques relatives à l'investissement international soient mises en œuvre de façon plus efficace et contribuent davantage à une croissance et à un

développement durables apparaît de plus en plus important. L'échange au niveau international d'expériences et de meilleures pratiques sur ces questions fondamentales, et la formation de consensus en vue de mieux exploiter la contribution potentielle à un développement durable des accords internationaux d'investissement et des flux d'IED correspondants peuvent être très utiles à cet égard. Les questions d'universalité (participation effective de tous les pays, y compris les pays les moins avancés), de participation de tous les acteurs intéressés au-delà des seuls négociateurs d'AII, de transparence et d'application équitable sont d'importants facteurs qui rendront une telle entreprise acceptable et en garantiront les progrès.

Questions:

- a) Comment le régime des AII permet-il de prendre en compte de nouvelles problématiques mondiales?
- b) Comment le régime des AII peut-il mieux interagir avec les efforts déployés au niveau international pour remédier aux difficultés mondiales (par exemple, stabilité du système financier)?
- c) Quelles mesures spécifiques pourraient être prises (et par qui) pour mettre en place un régime des AII plus durable?
- d) Comment un consensus multilatéral peut-il contribuer à cette évolution?

II. Conclusions

47. L'analyse qui vient d'être présentée a montré la complexité, la diversité et l'interdépendance des politiques, aussi bien nationales qu'internationales, relatives à l'investissement étranger. La conduite des politiques relatives à l'investissement n'est plus un domaine autonome; elle doit se faire en étroite coopération avec l'action et les initiatives des décideurs dans de nombreux autres domaines. Cela exige des compétences dans d'innombrables domaines d'action, la connaissance de branches d'activité ou de secteurs déterminés et une familiarité certaine avec les politiques relatives à l'investissement international. Cette complexité appelle à la mise en place d'un cadre directeur intégré pour un investissement au service du développement, qui aiderait les décideurs – en particulier dans les pays en développement – à identifier et à mieux comprendre les diverses questions en jeu et les instruments disponibles, de façon qu'ils puissent asseoir leurs politiques relatives à l'investissement sur des bases solides. S'il est impossible d'élaborer un cadre de l'investissement unique et universel (étant donné que ce qui marche dans un pays dans un contexte spécifique peut ne pas marcher dans des conditions différentes), on peut néanmoins avancer quelques observations et propositions sur ce qui donne des résultats dans telle ou telle situation, en s'appuyant sur les meilleures pratiques et en indiquant là où des problèmes ou des préoccupations majeures demeurent, ainsi que les solutions nouvelles qui pourraient être envisagées. On ne peut qu'espérer que la présente note et les débats à la réunion pluriannuelle d'experts contribueront à faire progresser les travaux dans cette direction.