

Investissements directs étrangers dans le tiers monde : aide au développement

Autor(en): **Lévy, Philippe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **40 (1982)**

Heft 3

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-138878>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Investissements directs étrangers dans le tiers monde: aide au développement?

Philippe Lévy,
ambassadeur,
Office fédéral
des affaires économiques
extérieures, Berne

« While LDC attitudes toward foreign direct investment range from outright hostility to utmost cordiality and highly preferential treatment, there is a strong sense among developing nations that the managers of multinational corporations are pursuing objectives which may well be in conflict with their own national policies. »

(Rachel McCulloch)

APERÇU

Au cours des années 70, l'attitude des pays en développement en matière d'investissements privés étrangers fut très variée. Si certains gouvernements se sont montrés fort positifs — n'hésitant pas à attirer les investisseurs en leur offrant des stimulants financiers parfois très coûteux ou en concluant avec des pays exportateurs de capitaux (développés et en développement) des accords bilatéraux de protection des investissements — d'autres en revanche ont fermé leurs frontières aux investisseurs directs étrangers ou soumis leurs activités à de nombreuses contraintes.

Dans les enceintes internationales et notamment onusiennes, l'attitude des pays en développement fut sinon hostile du moins franchement restrictive et interventionniste au début de la décennie, alors que dans la deuxième moitié des années 70, leurs prises de position devinrent nettement plus favorables et équilibrées, allant jusqu'à la reconnaissance de l'importance du climat des investissements et à l'acceptation de la mise au point d'instruments internationaux portant non seulement sur le comportement désiré ou exigé des investisseurs étrangers, mais aussi sur leurs traitements par les pays hôtes.

Reste à savoir si cette évolution fut motivée par les efforts de persuasion des gouvernements de pays d'origine d'investissements internationaux importants ou due à la détérioration de la situation économique internationale et à la faible propension à investir qu'elle a provoquée. De leur côté, les entreprises multinationales, sous la pression des scandales qui avaient défrayé la chronique vers la fin des années 60, ont dans leur grande majorité su s'adapter aux transformations de l'environnement politico-économique, en prenant conscience des dimensions politiques et sociales de leurs activités et en modulant les formes d'investissements aux exigences et aspirations des pays du tiers monde.

A la lumière de ce qui précède, il est d'autant plus étonnant de constater que les investissements directs étrangers dans les pays en développement ont continué à bien se porter dans la période en question. Alors qu'en 1965/67, ils s'élevaient en moyenne annuelle sur trois ans à 2,2 milliards de dollars pour l'ensemble des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE¹, ils atteignirent 10,9 milliards pour les années 1978/80. Le taux de croissance annuelle moyen des flux d'investissements directs des pays membres du CAD vers les pays en développement, qui était de l'ordre de 7% dans les années 60 — considérées généralement comme les années grasses — atteignit 19,4% entre 1973 et 1978. Si, par rapport à l'ensemble des sources de financement extérieures des pays en développement, les investissements directs virent leur part diminuer de 20 à 17% entre 1970 et 1979 — alors que le total des apports à conditions non libérales passait dans la même période de 58 à 64% — cela fut dû principalement à l'augmentation très forte des apports du secteur bancaire (qui passèrent de 16 à 24%). Ces chiffres deviennent impressionnants lorsque l'on prend en considération le fait que, dans le même laps de temps, les investissements directs ont presque stagné dans les pays développés et que, parmi les nouvelles formes d'investissements étrangers dans le tiers monde, une bonne part d'entre eux se font sans apports de capitaux ou presque.

UN ENCADREMENT JURIDIQUE INTERNATIONAL DÉFECTUEUX

Contrairement aux échanges de marchandises, les investissements internationaux ne font l'objet d'aucun accord international global. Cela est d'autant plus surprenant qu'ils établissent des liens et des situations beaucoup plus durables que de pures activités commerciales. La Charte de La Havane de 1948 établissait d'une manière fort équilibrée un bref catalogue des droits et obligations des gouvernements face aux investisseurs étrangers. L'organisation que la Charte devait créer était chargée de mettre au point un accord général en matière d'investissements (un «GATT sur les investissements» en quelque sorte). Malheureusement, la Charte n'a jamais vu le jour.

En comparaison, la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1974², ne fait état, en matière d'investissements étrangers et d'entreprises multinationales, que du droit de réglementer et superviser ces activités et en particulier de nationaliser et d'exproprier les avoirs étrangers sans qu'il soit fait mention du droit international applicable en la matière (omission qui fut la raison principale de la non-approbation de la Charte par la plupart des pays occidentaux).

Le même ton et la même approche prévalurent dans la Déclaration concernant l'instauration d'un Nouvel ordre économique international et dans le Programme d'action y afférant³. La réglementation et la supervision des activités des sociétés multinationales y sont élevées au niveau de principes sur le plein respect desquels le Nouvel ordre économique international devrait être fondé. Le Programme d'action contient un chapitre spécial consacré à la réglementation et au contrôle des activités des entreprises multinationales, énumérant une série d'objectifs pour l'élaboration d'un code international de conduite pour ces sociétés qui tous, sans exception, ont trait à leurs activités et à leur comportement, mais ne soufflent mot d'éventuelles règles sur le traitement de ces sociétés par les gouvernements.

C'est également en 1974, sur recommandation d'un groupe de personnalités chargées d'étudier les effets des sociétés multinationales sur le développement et sur les relations internationales — dont faisait partie l'ancien conseiller fédéral Hans Schaffner — que fut créée, par l'Assemblée générale des Nations Unies, une commission intergouvernementale et un secrétariat particulier, destinés à s'occuper du problème des sociétés multinationales (appelées dans le jargon onusien «transnationales»).

C'est à partir de 1976 qu'une approche plus équilibrée fut acceptée par les pays en développement sur le plan multilatéral. Ce fut d'abord la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI), tenue à Paris entre 19 pays en développement et 8 pays développés à économie de marché (dont la Suisse), qui, dans son rapport final, adopté au niveau ministériel le 2 juin 1977, reconnut «que les courants et les investissements de capitaux privés étrangers jouent un rôle complémentaire important dans le processus du développement économique, en particulier par le transfert de ressources, de connaissances en matière de gestion et d'administration ainsi que des technologies vers les pays en développement, l'expansion de leur capacité de production et d'emploi et la création de marchés d'exportation». Les pays participant à la Conférence reconnurent également qu'il existe une étroite relation entre la continuité des courants d'investissements et les conditions dans lesquelles ces courants sont admis et traités. Admettant d'un côté qu'il incombe aux pays intéressés de déterminer le rôle que les investissements privés étrangers peuvent être appelés à remplir dans le processus du développement et à définir les conditions dans lesquelles les investissements étrangers pourraient participer à ce processus, la Déclaration finale fait également reconnaître par les pays participants que «la seule manière d'obtenir et de maintenir un flux international de capitaux adéquats est d'entretenir un climat d'investissement satisfaisant, mutuellement créé». A cette fin, la déclaration énumère une série d'éléments qui sont de nature à contribuer à l'entretien d'un climat favorable aux investissements étrangers directs. Bien que les négociateurs ne réussirent pas à trouver des formules de compromis acceptables pour chaque élément, un point essentiel ressortait de cette liste d'éléments: la reconnaissance unanime que, parmi ces éléments, figurent à la fois l'attitude des gouvernements face aux investisseurs étrangers et le comportement des investisseurs étrangers.

Cette double approche est également celle exigée par les pays occidentaux dans les négociations sur un code de conduite des Nations Unies à l'intention des entreprises multinationales, qui débutèrent en 1977 (dès 1978 avec la participation en tant que membre à part entière de la Suisse). Ce n'est qu'en 1980⁴ que pays en développement et pays d'Europe de l'Est acceptèrent formellement d'inclure dans ce code un chapitre consacré au traitement des entreprises multinationales. Les négociations actuellement en cours portent en particulier sur ce chapitre, dont la rédaction s'avère difficile. Il devrait contenir des dispositions sur l'application du traitement national aux entreprises sous contrôle étranger, sur la clarté et la stabilité des politiques, lois, règlements et pratiques administratives nationaux, sur des garanties concernant la sauvegarde du caractère confidentiel des renseignements fournis aux autorités par les sociétés multinationales, sur le libre transfert des fonds relatifs aux investissements, sur le libre transfert des ressortissants d'une entité d'une société multinationale à l'autre, sur les principes applicables en cas de nationalisation, de même que des règles en matière de juridiction. En revanche, la majeure partie du chapitre du code portant sur les activités des sociétés multinationales est arrêtée. Ce chapitre traite notamment du respect

par les sociétés étrangères de la souveraineté nationale, des lois, des buts économiques, des objectifs politiques, des priorités du développement, des valeurs et objectifs socio-culturels, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la non-ingérence dans les affaires politiques nationales et dans les relations intergouvernementales, ainsi que de questions économiques, financières et sociales (propriété et contrôle, balance des paiements et financement, fixation des prix de transfert, fiscalité, concurrence et pratiques commerciales restrictives, transfert des techniques, emploi et main-d'œuvre, protection du consommateur et de l'environnement et divulgation de renseignements à l'intention du public, des autorités compétentes et des syndicats).

C'est également à partir du milieu des années 70 qu'un nombre croissant de gouvernements de pays en développement engagèrent des négociations bilatérales en vue de la conclusion avec des pays développés à économie de marché (et dans certains cas avec d'autres pays en développement) d'accords contraignants — et par conséquent de nature juridique différente des instruments multilatéraux précités qui n'ont qu'un caractère de recommandation — destinés à promouvoir les investissements étrangers sur leur territoire, notamment en augmentant leur sécurité. Ces accords de promotion et de protection des investissements s'inscrivent tous plus ou moins dans le cadre des principes suivants :

- traitement juste et équitable et non discriminatoire (clause de la nation la plus favorisée, traitement national);
- libre transfert des fonds liés à l'investissement;
- critères et compensations en cas de dépossession;
- règlement des différends.

Une liste établie en 1980 par la Chambre de commerce internationale⁵ énumère quelque 170 accords. Actuellement, leur nombre devrait dépasser le chiffre de 200 (la Suisse en a conclu avec 33 pays en développement). Faits saillants récents à signaler dans ce domaine : l'entrée dans ce « club » des Etats-Unis et certaines initiatives prises sur le plan régional, dont les plus importantes sont les négociations en cours dans le cadre du Dialogue euro-arabe et la mise au point d'un projet de convention entre les Etats membres de la Conférence islamique.

Comme élément supplémentaire, bien que peut-être de moindre portée, citons le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, placé sous les auspices de la Banque mondiale, auquel quelque 80 Etats ont adhéré. Si l'on soustrait les 20 pays industrialisés, la moitié environ des pays en développement ont, par conséquent, reconnu qu'ils attachent « une importance particulière à la création de mécanismes pour la conciliation et l'arbitrage internationaux auxquels les Etats contractants et les ressortissants d'autres Etats contractants puissent, s'ils le désirent, soumettre leurs différends » (pour reprendre le libellé du préambule de la Convention de Washington du 18 mars 1965⁶).

Quelle est la raison d'être de ce dispositif international aux éléments de portée, d'importance et de caractère juridique fort différents ? La variété s'explique d'abord par l'absence d'un « accord général sur les investissements » qui, à l'instar du GATT, serait un instrument à la fois quasi universel et omnipotent. La deuxième raison est l'élargissement continu des flux d'investissements directs transfrontières, la diversification géographique croissante de

leurs sources et la variété grandissante de leurs buts. Il y a une dizaine d'années, seule une poignée de pays pouvait être considérée comme pays d'origine importants de sociétés procédant à de vastes investissements dans le tiers monde. Depuis lors, les «nouveaux pays industriels» et certains pays membres de l'OPEP sont venus rejoindre ce groupe. Les investissements auxquels procèdent de petites et moyennes entreprises sont devenus moins onéreux en raison de la possibilité, voire de l'obligation de choisir la voie de «joint ventures» avec des partenaires locaux. Des systèmes de garantie des investissements ont été créés dans pratiquement tous les pays membres du CAD⁷ et, plus récemment, des instruments de promotion destinés tout particulièrement aux petites et moyennes entreprises ont été mis au point, tels qu'en Suisse le Fonds ONUDI pour la participation au financement d'études de préinvestissement de sociétés industrielles suisses dans des pays en développement. Finalement, l'influence du sentiment généralisé d'incertitude qui prévaut dans le monde économique depuis 1973 (année de la première crise du pétrole), ne devrait pas être sous-estimée en tant qu'élément moteur de l'intensification de la coopération intergouvernementale en matière d'investissements internationaux. Les interventions étatiques ayant pour but d'assurer la conformité des investissements directs étrangers avec la conception politique et les objectifs de développement du pays hôte prolifèrent et leur transparence vire à l'opacité. La persistance de la faible propension générale à investir a amené un nombre croissant de gouvernements à tenter de compenser ce qui est ressenti par les investisseurs potentiels comme un obstacle à l'investissement par l'octroi de stimulants aux formes variées, mais qui pratiquement tous équivalent à un subventionnement plus ou moins direct des activités d'investissement. Ces stimulants et obstacles à l'investissement sont de nature à provoquer des distorsions dans la répartition des avantages comparatifs au bénéfice de certains pays et au détriment d'autres. La prolifération de ces procédés provoque tout naturellement une surenchère — aux frais des contribuables — entre gouvernements et un transfert indésirable des ressources des gouvernements vers les entreprises privées ce qui, vu notamment l'étroitesse de l'assiette fiscale de la plupart des pays en développement, est à considérer comme un non-sens économique, mais auquel les pays en développement intéressés aux investissements directs étrangers ne peuvent se soustraire unilatéralement. Cela explique l'intérêt que certains pays en développement ont manifesté face aux travaux en cours dans le cadre du Comité du développement de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Un groupe restreint d'experts de haut niveau (dont un représentant suisse) a proposé, en 1980, d'examiner la possibilité de créer un cadre de coopération internationale dont le but serait de soumettre à une discipline internationale les activités des gouvernements de pays développés et en développement en matière de stimulants et d'obstacles aux investissements internationaux.

Quant aux entreprises multinationales, il semble que les agissements de quelques-unes d'entre elles qui avaient défrayé la chronique vers la fin des années 60 et les réactions qu'ils avaient provoquées, notamment dans les enceintes de l'ONU, aient eu pour effet d'ébranler, voire de désemperer les dirigeants de ces sociétés et leurs organisations faïtières nationales et internationales. Au lieu de réagir activement en prenant leurs distances par rapport aux «brebis galeuses», en fixant de leur propre initiative des règles de conduite de l'entreprise à l'étranger et en aménageant, dans toute la mesure du possible, leurs formes d'activités afin de venir à la rencontre des préoccupations et volontés des gouvernements du tiers monde, beaucoup trop d'entreprises — et non des moindres — restèrent figées dans une attitude de

rejet, sinon d'ignorance tacite mais délibérée. Ce n'est que dans la deuxième moitié des années 70 que les organisations non gouvernementales, telles que la Chambre de commerce internationale, et certaines entreprises multinationales commencèrent à soutenir les nouveaux efforts d'amélioration et d'intensification de la coopération internationale en matière d'investissements, posant toutefois comme condition que les solutions à trouver soient réalistes et équilibrées, et qu'elles permettent la poursuite des activités commerciales et industrielles sur une base lucrative.

Les instruments récemment créés et ceux encore en gestation — notamment les codes de conduite non contraignants — sont susceptibles de stabiliser et de sécuriser les conditions d'investissement dans le monde. En effet, ils indiquent mieux que dans le passé à l'investisseur international le comportement que les pays hôtes, notamment ceux du tiers monde, désirent qu'ils adoptent, tout en lui offrant un cadre de référence pour le cas d'un différend avec un gouvernement hôte. Les règles de comportement destinées aux investisseurs étrangers, les dispositions touchant au traitement de ceux-ci par les gouvernements ainsi que les procédures de consultation bi- et multilatérales mises en place seraient d'une grande utilité pour les entreprises multinationales. Elles pourraient recourir à ces règles et procédures afin de se sortir du dilemme dans lequel elles se trouvent chaque fois qu'elles sont soumises de la part de plusieurs gouvernements à des exigences contradictoires, phénomène qui a tendance à se généraliser en raison de la prolifération des interventions étatiques dans les processus d'investissement.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Les mesures étatiques nationales et internationales visent clairement «à encadrer» les investissements directs étrangers. Certes, les adeptes du principe de la libre entreprise à outrance auront tendance à déplorer ce carcan. Les abus dont certaines sociétés se sont rendues coupables dans le tiers monde, les difficultés économiques auxquelles la grande majorité des pays en développement doit faire face et le besoin compréhensible que ceux-ci ressentent de diriger l'apport de ressources productives extérieures vers des secteurs à effet de développement élevé rendent cet encadrement indispensable. Reste à déterminer la grandeur du champ encadré. Celui-ci variera selon les pays en fonction du système économique choisi et de l'état de développement. Il doit toutefois être assez large pour permettre à l'entreprise de maintenir sa capacité d'innovation technique et commerciale et d'optimiser ses bénéfices, préconditions non seulement de la survie de l'entreprise, mais de sa capacité de fournir une contribution productive au développement économique.

Même dans les déclarations considérées comme les plus négatives par rapport au phénomène de l'investissement direct étranger, les pays en développement n'ont jamais nié expressément que les entreprises multinationales apportaient leur contribution au développement et avaient leur place même dans un Nouvel ordre économique international.

La technologie dont les pays en développement ont besoin pour leur industrialisation se trouve largement en mains d'entreprises, pour la plupart privées, qui ont leur siège principal dans les pays développés à économie de marché. Le fait qu'on ne puisse les forcer à transférer ces connaissances en matière de production, de gestion et d'administration à des entreprises nationales de pays en développement — connaissances que ceux-ci d'ailleurs auraient

parfois du mal à utiliser efficacement — a de tout temps fait admettre au groupe des pays en développement le caractère indispensable des investissements étrangers directs et leur « rôle complémentaire important dans le processus du développement économique » (pour reprendre la terminologie utilisée par les gouvernements ayant participé à la CCEI).

Les formes d'investissement sont variables et adaptables : entreprises communes, contrats internationaux clés en mains, sous-traitance internationale, accords de licence, contrats de gestion, coopération industrielle trilatérale, etc.⁸

L'on voit apparaître une nouvelle répartition des responsabilités entre les catégories d'acteurs, les entreprises tendant à faire porter leur principale activité sur la fourniture des techniques, sur certains aspects de la gestion et sur la maîtrise de l'accès aux marchés internationaux, alors que les pays d'accueil conservent la propriété des capitaux investis et se chargent de la gestion des tâches qu'ils sont les mieux placés pour assumer, telles que les relations professionnelles. Cette approche de responsabilité partagée a pour effet de permettre à des entreprises sous contrôle étranger de prendre pied sur des marchés qui sont fermés aux investissements du type classique (c'est-à-dire de filiales entièrement dépendantes de la maison mère) et de réduire les menaces de dépossession. Elle permet d'aller à la rencontre des pays du tiers monde et de combattre par un « partnership » l'antagonisme traditionnel qui mêlait sentiments anticolonialistes et chauvinisme économique. Il est naturel que les pays en développement disposant de ressources financières propres ou ayant la possibilité d'emprunter cherchent à attirer de la technologie et des capacités de gestion offertes par l'étranger plutôt que des capitaux. Le processus de tamisage au moyen d'un examen préalable auquel un grand nombre de pays en développement a recours permet, par un effort commun des autorités du pays hôte et de l'investisseur étranger intéressé, de trouver des solutions mutuellement avantageuses et, par conséquent, acceptables.

S'il est évident que l'aide publique au développement (APD) et les apports assortis de conditions non libérales, tels que les investissements directs, ont chacun leur place indispensable dans le transfert de ressources extérieures vers les pays en développement, il est clair qu'ils ne sauraient se substituer l'un à l'autre ou constituer des alternatives. L'importance et la variété des besoins en apports extérieurs du tiers monde et les différences de plus en plus marquées dans leur niveau de développement font que chacune des sources de financement a sa raison d'être et ne peut que dans des cas tout à fait exceptionnels en remplacer une autre. A titre d'exemple, on peut citer qu'en 1979 les investissements directs représentaient pour les nouveaux pays industriels plus d'un cinquième du financement extérieur et l'APD 2% ; les deux chiffres correspondants se situaient à 0,2% et 80% pour le groupe des pays les moins avancés.

Les investissements directs étrangers ne sont donc pas de l'aide au développement au sens strict du terme. Ils représentent néanmoins une source de financement et un véhicule de transfert de technologie irremplaçables, en particulier pour les plus avancés parmi les pays en développement, groupe qui heureusement a tendance à grossir.

Dans une étude publiée récemment, le secrétariat de l'ONUDI⁹ constate qu'afin d'atteindre l'objectif de la Déclaration de Lima¹⁰, la tranche des pays en développement dans l'investissement mondial devrait atteindre 30% d'ici 1990 et près de 40% en l'an 2000. Le secrétariat de l'ONUDI estime que cela ne sera possible que si l'épargne interne des pays en développement est complétée par des sources d'investissement extérieures, ce qui souligne,

toujours selon le secrétariat de l'ONUDI, le besoin d'une augmentation substantielle des flux de ressources en termes réels vers les pays en développement sur une base prévisible, continue et de plus en plus sûre.

¹ République fédérale d'Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, France, Italie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Suède, Suisse, Royaume-Uni.

² *Résolution 3281 (XXIX)*, adoptée par 120 voix pour, 6 contre et 10 abstentions.

³ *Résolutions 3201 (S-VI)* et *3202 (S-VI)*, adoptées par consensus par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 1^{er} mai 1974.

⁴ Lors de la 6^e session de la Commission des sociétés transnationales (Résolution appelée « Déclaration de Mexico »).

⁵ *Accords bilatéraux concernant les investissements internationaux*, Paris, 1980.

⁶ Publiée en Suisse dans RO 1968, 1022.

⁷ Pour plus de détails, voir OCDE : *Investir dans le Tiers Monde*, 4^e éd., Paris 1978.

⁸ Pour plus de détails, voir *L'Observateur de l'OCDE*, n° 112 (septembre 1981) pp. 14/15, et Christian Pollak : *Neue Formen internationaler Unternehmenszusammenarbeit ohne Kapitalbeteiligung*, Munich/Cologne/Londres, 1982.

⁹ *Industry and Development*, n° 6, page 17.

¹⁰ Part des pays en développement dans la production industrielle mondiale portée, si possible, à au moins 25 % d'ici l'an 2000 (doc. ID/CONF. 3/31 du 9 mai 1975, p. 57, par. 28).