

L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER PRIVÉ :
fait-il partie du problème
ou de la solution ?

Roy Culpeper



L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER PRIVÉ : fait-il partie du problème ou de la solution ?

Roy Culpeper¹

Introduction

Les investissements étrangers privés (IEP), le sujet de cette édition du *Rapport canadien sur le développement* (RCD), constituent une source de capitaux de plus en plus importante pour les pays en développement. Dans quelles conditions les IEP peuvent-ils contribuer à la croissance économique et au développement, en élevant le niveau de vie et en facilitant la réduction de la pauvreté ?

Il est clair que, même s'ils ont considérablement baissé depuis le niveau record de 285,1 milliards \$ US

atteint en 1997, au cours des cinq dernières années les apports nets de capitaux privés ont dépassé le montant combiné des apports publics nets (dons d'aide et prêts) et des envois d'argent des travailleurs, les deux autres sources principales (voir le tableau 1). Ces apports de capitaux se comparent, par leur ampleur, aux balances nettes du commerce des marchandises des dernières années. (En 2001, les recettes d'exportation globales des pays en développement ont représenté 1 500 milliards \$ US et leurs importations, 1 341 milliards \$ US.)

Tableau 1 **Apports nets de capitaux aux pays en développement**
(en milliards \$ US)

	1999	2000	2001	2002	2003
Apports privés nets (dettes + participations)	194,7	191,8	152,8	143,3	163,0
Apports publics nets (aide + dettes)	42,9	23,4	57,5	49,0	32,0
Envois d'argent des travailleurs	64,6	64,5	72,3	80,0	n.d.
Balance du commerce des marchandises	99,0	194,0	159,3	174,7	159,5

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*, p. 8, tableau 1.1; p. 194, tableau A.194, Washington, 2003;

n.d. = données non disponibles.

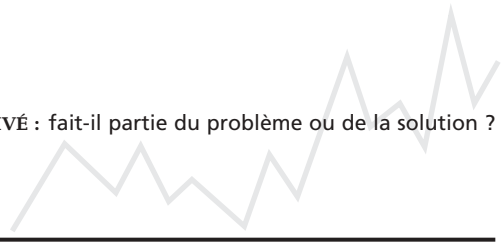


Tableau 2 **Apports de capitaux privés aux pays en développement**
(en milliards \$ US)

	1999	2000	2001	2002	2003
Flux nets de participations :					
Entrées nettes d'IED	179,3	160,6	171,7	143,0	145,0
Entrées nettes de participations de portefeuille	15,0	26,0	6,0	9,4	13,0
Flux nets de dettes :					
Obligations	29,6	17,4	10,1	18,6	
Banques	-5,9	2,6	-11,8	-16,0	
Autres	-1,8	-5,5	-7,0	-5,5	
Flux nets à court terme	-21,4	-9,4	-16,2	-6,1	

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance*.

Les investissements étrangers privés sont financés par des dettes ou des participations; ces formes « pures » de financement sont généralement mélangées dans une transaction d'investissement. Le financement par dettes peut être organisé à travers des prêts de banques étrangères ou des ventes d'obligations aux investisseurs étrangers (« prêts de portefeuille »). Le financement par participations peut former une part importante des investissements étrangers directs (IED), où une compagnie étrangère établit ou acquiert une unité de production dans un pays en développement; il peut comporter également l'achat d'actions dans une compagnie du pays en développement par les investisseurs étrangers (« participations de portefeuille »). Il est clair que les investissements étrangers directs ont constitué le plus gros des entrées de capitaux privés dans les pays en développement ces dernières années (voir le tableau 2). Parmi les diverses catégories d'investissements étrangers privés, le présent rapport met l'accent

sur les IED, du fait des nombreux avantages sur le « pur » financement par dettes. Mais les IED eux-mêmes consistent généralement en des combinaisons de financements par participations et d'emprunts. De fait, comme le chapitre 2 de cette édition du RCD l'indique pour un échantillon de sept pays pauvres, près des deux tiers des flux enregistrés comme des « IED » sont financés en réalité à travers des dettes (particulièrement des prêts intra-compagnies) plutôt qu'un « pur financement par participations »².

Une analyse de l'investissement étranger privé est d'actualité pour plusieurs raisons. Premièrement, on a assisté à une véritable explosion des IEP, en particulier des IED, depuis 1990, qui fournissent une part substantielle et grandissante de l'investissement dans bien des pays en développement, y compris certains des plus démunis. Deuxièmement, la majorité des pays en développement ont complètement changé les politiques d'entrave, voire d'hostilité,

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

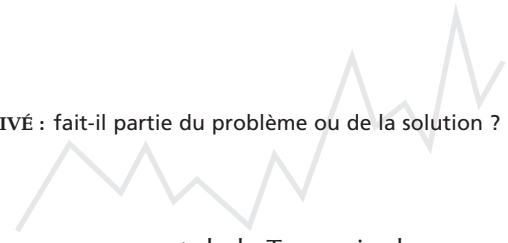
anciennement pratiquées à l'égard de l'investissement étranger et courantes jusque dans les années 1980. Aujourd'hui, au contraire, ils recherchent activement les IEP et se les disputent, souvent dans le cadre de programmes de réformes économiques prévoyant une libéralisation et une privatisation. Troisièmement, alors que les flux d'IEP explosaient au cours de la dernière décennie, les apports d'aide ont pratiquement stagné par suite de la « lassitude des donateurs », des nouvelles contraintes budgétaires et des questions de plus en plus nombreuses sur l'efficacité de l'aide. Même si les IED ont quelque peu fléchi depuis le niveau record de 179,3 milliards \$ US atteint en 1999, ils continuent à dépasser de beaucoup les flux nets d'aide et de prêts des sources publiques comme les organismes d'aide et les banques multilatérales, qui ont plafonné à 57,5 milliards \$ US en 2001³. De leur côté, les donateurs ont mis un accent grandissant sur les IEP pour répondre aux besoins en capitaux extérieurs des pays en développement.

Quatrièmement, on entend cependant de plus en plus de critiques au sujet des effets des IEP dans les pays en développement, à cause des cas de corruption, des atteintes à l'environnement ou des conflits armés causés par des affrontements autour d'investissements étrangers fort prisés. Qui plus est, les IEP ont souvent peu d'effet sur la réduction de la pauvreté et les autres objectifs fondamentaux de développement ou, pire encore, ils viennent saper ces derniers. Le Nigéria, par exemple, a reçu un important volume d'investissements étrangers dans le secteur pétrolier, qui

a généré 300 milliards \$ US de recettes au cours des 25 dernières années; pourtant, son revenu par habitant reste inférieur à 1 \$ par jour.

Enfin, le cadre de politique internationale qui régit les courants d'investissements privés reste rudimentaire. Des tentatives infructueuses ont été faites à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (tout dernièrement au sommet de Cancún en septembre 2003) pour façonner un cadre multilatéral des investissements. Des organisations multilatérales comme l'ONU et l'OCDE, et certains pays industrialisés, encouragent l'exercice d'une « responsabilité sociale d'entreprise » chez les sociétés qui envisagent ou entreprennent des investissements dans les pays en développement (par exemple, par l'adhésion au Pacte mondial dont on parle plus loin). Mais, en règle générale, il y a peu de possibilités de faire respecter de tels codes de conduite pour sociétés; les lignes directrices sont adoptées de façon volontaire par les entreprises et leur application se fait par autorégulation.

Dans cette édition du RCD, nous soulignons en même temps les possibilités et les embûches que présente l'investissement étranger privé, notamment dans le cas des pays les plus pauvres du monde⁴, car ce sont eux qui font face aux plus grands besoins en ressources extérieures et aux plus terribles défis en matière de développement. Étant donné les insuffisances de l'aide étrangère et les difficultés de mobiliser les ressources



intérieures dans ces pays, dans quelle mesure l'IEP peut-il combler la brèche ? De plus, comment l'IEP peut-il aider à réaliser les objectifs fondamentaux de développement (dont la réduction de la pauvreté) et éviter de contribuer à la dégradation de l'environnement ou à des conflits armés ? Autrement dit, l'IEP peut-il faire partie de la solution plutôt que du problème ? Ce sont les questions fondamentales que pose cet ouvrage. Nous estimons que, même si les investissements étrangers privés peuvent s'avérer néfastes, ils pourraient au contraire, dans les bonnes circonstances, être utiles au développement. Le défi, pour les pays en développement, les investisseurs étrangers, leurs pays d'origine et les institutions internationales, consiste à déterminer et à mettre en œuvre des politiques qui empêchent ou atténuent les effets néfastes tout en encourageant fortement les effets bénéfiques.

Ce chapitre d'introduction expose le contexte de ces questions et certaines des préoccupations qu'elles soulèvent pour la politique nationale et internationale. Le chapitre 2 examine la perception et la réalité des apports de capitaux privés aux pays pauvres. À partir d'enquêtes menées auprès des investisseurs, il décrit ce qui se passe avec les investissements étrangers privés dans les pays pauvres, pourquoi il en va ainsi, et les besoins qui existent sur le plan du renforcement des capacités afin de mieux gérer ces flux d'IEP. Le chapitre 3 présente le cas d'un pays pauvre : la Tanzanie. Il expose et analyse les données sur les flux d'IEP, l'incidence de ces derniers et les répercussions en matière de politiques pour le

gouvernement de la Tanzanie, les investisseurs étrangers et les institutions internationales. Enfin, l'annexe statistique présente une information actualisée sur les relations du Canada avec le monde en développement.

La suite de ce chapitre d'introduction passe en revue les récents événements en vue d'expliquer pourquoi les investissements étrangers privés ont pris une telle place dans les débats de politique actuels sur le développement. Après quoi il se penche sur le cadre international des IEP et les raisons d'accroître le flux des IEP vers les pays les plus démunis. Puis, il examine les critiques faites aux IEP et quelques-unes des réponses, et termine en dégagant un certain nombre de répercussions pour les pays en développement, les pays donateurs, les organisations multilatérales, les sociétés transnationales et les investisseurs étrangers privés.

Contexte

Les pays en développement les plus pauvres ne reçoivent pas, actuellement, un volume important d'investissements étrangers privés par comparaison aux autres parties du monde. Les entrées d'IED privilégient fortement la Chine et les pays en développement plus avancés (ou les régions avancées de ces derniers). En revanche, l'Afrique et les pays les moins développés (PMD)⁵ ont tendance à recevoir une faible proportion du total des flux d'IED. Ainsi, en 2002, la Chine a reçu 53 milliards \$ US d'IED, contre 11 milliards \$ US pour tout le

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

continent africain (une baisse par rapport aux 19 milliards \$ US de 2001) et 5,2 milliards \$ US pour les 49 PMD (qui avaient reçu 5,6 milliards \$ US en 2001⁶) (Nations Unies, 2003, p. 9 et 252). Les dix premiers bénéficiaires des IED au cours de la période 1992-2001 ont été, par ordre d'importance décroissante, la Chine, le Brésil, le Mexique, l'Argentine, la Pologne, le Chili, la Malaisie, la Thaïlande, la République tchèque et le Venezuela, aucun d'entre eux ne figurant parmi les pays en développement les plus démunis.

Cependant, l'ampleur absolue des flux d'IED n'est pas révélatrice de leur incidence possible sur chaque pays en développement. Par rapport à la taille de leurs économies mesurée par le produit intérieur brut (PIB), le stock des IED de l'ensemble des PMD est aussi important que celui du Mexique, un pays à revenu intermédiaire. Pour la Chine, le pays le plus peuplé du monde, une entrée de 53 milliards \$ US a relativement moins d'importance que des entrées bien moindres pour des pays très pauvres, moins peuplés, comme le Tchad, la Guinée équatoriale et le Lesotho. De même, le stock d'IED en proportion du PIB est plus important en République du Congo (Brazzaville) qu'au Brésil (voir le tableau 3).

De plus, durant les années 1990, les flux d'IED dans les pays les moins développés ont augmenté par rapport à l'aide publique au développement (APD) car l'aide étrangère a diminué. En 1990, les IED étaient insignifiants en valeur absolue et relative; à la fin

Tableau 3 **Stocks d'IED en pourcentage du PIB (2002)**

Pays à revenu intermédiaire :	
Chine	36,2
Brésil	52,1
Mexique	24,0
Pays les plus pauvres :	
Tchad	78,4
Congo (Brazzaville)	69,5
Guinée équatoriale	92,8
Lesotho	75,3
Pour mémoire :	
Pays développés	18,7
Pays en développement	36,0
PMD	23,4

Source : Nations Unies, *World Investment Report 2003*, tableau B6.

de la décennie, l'APD avait baissé d'un tiers et les IED équivalaient presque à la moitié (voir le tableau 4).

Cette décennie, confrontés à la baisse des apports d'APD et des entrées d'IED, les pays en développement, dont les plus pauvres, intensifient leurs efforts pour attirer les investissements étrangers par une plus ample libéralisation ou des mesures de promotion. Comme l'a dit un récent rapport des Nations Unies, « les incitations financières et les guerres d'enchères autour des gros projets d'IED ont augmenté à mesure que la concurrence s'est intensifiée. Les agences de promotion des investissements, qui se sont rapidement développées ces dernières années, consacrent davantage de ressources au ciblage des investisseurs

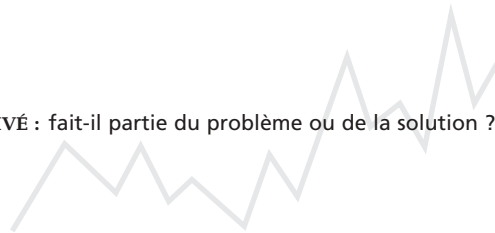


Tableau 4 **Entrées d'IED et apports d'APD dans les PMD (1990-1999)**
(en milliards \$ US)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Entrées d'IED	0,6	2,0	2,3	3,1	3,9	5,2
Total de l'APD	16,7	17,2	14,1	13,0	12,6	11,6

Source : Nations Unies, *FDI in Least Developed Countries at a Glance*, CNUCED, New York et Genève, 2003, p. 3.

de projets entièrement nouveaux⁷ et à la mise sur pied de services de suivi pour les investisseurs existants »⁸.

Investissements étrangers privés : les possibilités

Les investissements étrangers privés, et en particulier les investissements étrangers directs, peuvent profiter aux pays en développement de nombreuses manières. Comme source de capitaux extérieurs pour le développement, les IED se concentrent sur les rendements à long terme et conviennent donc mieux aux pays en développement que les dettes à court ou moyen terme – même si, comme on l'a déjà dit, les IED peuvent être financés essentiellement par des dettes plutôt que de pures participations, de sorte qu'ils ne sont guère immunisés contre les crises de dette. Mais, surtout, les IED peuvent donner accès aux marchés, aux technologies et aux compétences que recherchent avidement les pays en développement. Il existe des preuves statistiques qu'ils contribuent à la

croissance économique des pays d'accueil, encore que la présence d'autres facteurs, comme le niveau de scolarisation, soit importante⁹.

D'une manière plus générale, il faut situer l'effet des IED dans le contexte mondial changeant de la croissance et du développement, où la création et la diffusion du savoir sont devenues d'une importance capitale. Le « savoir » en question ne désigne pas seulement le savoir-faire technique relié à la production (génie, conception, recherche-développement), mais également la gestion, l'organisation industrielle ainsi que les relations institutionnelles et internationales. La bonne absorption du savoir et son adaptation aux conditions locales des pays en développement requièrent un processus d'apprentissage permanent, surtout face à des marchés de plus en plus concurrentiels et changeants. Par conséquent, le niveau de scolarisation peut accroître l'effet positif des IED sur la croissance économique. La croissance et le développement rapides qu'ont enregistrés les pays de l'Est asiatique sont instructifs à cet égard. Les capacités absorbées dans les premiers agglomérats d'IED qui contenaient des technologies plus

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

élémentaires furent ensuite appliquées aux technologies plus complexes importées dans les agglomérats ultérieurs. La contribution des IED va donc bien plus loin que le simple fait de combler les pénuries de ressources de pays en développement, car ils offrent des possibilités de retombées technologiques et d'apprentissage ainsi qu'un plus grand accès aux marchés d'exportation de produits non traditionnels¹⁰.

Autrement dit, si les pays en développement les plus démunis s'inspiraient de certaines des économies est-asiatiques, les IED faciliteraient un processus dynamique d'apprentissage, d'absorption de technologie et de développement accéléré. Il est vrai que seule une poignée de pays africains ont connu quelques succès à cet égard : Maurice, le Botswana et, beaucoup plus récemment, l'Ouganda sont les principaux cas. De plus, leur croissance rapide ne s'est maintenue jusqu'ici que durant quelques années, et elle peut être attribuée à plusieurs facteurs autres que les entrées d'IED, dont un investissement intérieur plus élevé et un commerce extérieur grandissant.

Néanmoins, pour les pays les plus démunis et dans les bonnes circonstances, les IED pourraient présenter un éventail d'opportunités pour leur croissance et leur développement. Ces possibilités risquent de beaucoup varier entre les pays, selon leurs conditions. Ainsi, comme bien des pays africains se sont orientés vers les activités fondées sur les ressources naturelles, la majorité des IED qui y sont faits¹¹ ont eu tendance à se

concentrer sur l'extraction. Quoique les IED dans l'extraction des ressources naturelles soient associés à de graves problèmes (sur lesquels nous reviendrons), les pays qui les accueillent pourraient stimuler une diversification dans la transformation en aval. Les entreprises minières pourraient investir dans des installations de traitement des métaux, les entreprises pétrolières dans les produits pétrochimiques, les entreprises de bois dans les produits du bois et du papier, et les entreprises du monde agricole dans l'agroalimentaire.

Dans les pays aux ressources naturelles peu abondantes, les possibilités seront vraisemblablement axées sur le service du marché intérieur (surtout dans le cas des gros pays) ou du marché d'exportation (dans celui des plus petits). Ces pays pourraient profiter d'IED dans les secteurs de la fabrication, de la construction et des services. Que ce soit dans les industries exploitant les ressources naturelles, ou bien dans celles tournées vers le marché intérieur ou le marché d'exportation, les IED aideraient à créer de l'emploi (dont des emplois spécialisés), stimuleraient la demande pour les produits ou services d'entreprises locales, généreraient des recettes fiscales, et aideraient à diversifier l'économie et à diminuer la dépendance à l'égard des produits de base.

Une stratégie pour attirer les IED ferait donc bien d'être conforme aux besoins et aux potentiels propres à chaque pays pauvre, en se concentrant sur ses possibilités sectorielles et commerciales. Elle pourrait elle-même se tourner vers les IED provenant de



pays et d'entreprises particuliers, au lieu d'être une démarche fourre-tout pour attirer les investissements en général de l'étranger. Elle aurait aussi besoin d'être coordonnée avec des stratégies parallèles pour investir dans l'infrastructure ainsi que dans l'éducation et le perfectionnement professionnel, afin de faciliter les activités des sociétés étrangères envisageant les investissements¹².

Investissements étrangers privés : les défis

Malgré leurs nombreux bienfaits réels et potentiels, cependant, les IEP présentent en même temps des défis qui peuvent saper ou menacer les objectifs de développement comme la réduction de la pauvreté, la saine gouvernance, la stabilité politique et la durabilité de l'environnement.

Pour commencer, l'investissement étranger n'est méritoire que s'il vient compléter et appuyer la plus vaste stratégie d'investissement et de développement du pays¹³. Les investissements étrangers directs peuvent évincer les investissements intérieurs en amenant les entreprises nationales à fermer, spécialement si les compagnies étrangères se livrent à des pratiques anticoncurrentielles déloyales. De plus, par diverses sortes de transactions intra-compagnies (l'« établissement de prix de transfert »), les sociétés transnationales peuvent artificiellement majorer les coûts, abaisser les profits et se soustraire ainsi aux impôts ou aux règlements de

change dans certaines juridictions. Ces techniques peuvent également amoindrir la part de revenu qui revient aux copropriétaires locaux ou intensifier la pression sur les gouvernements et/ou les syndicats des pays d'accueil. Malheureusement, beaucoup de pays en développement n'ont pas de systèmes de vérification fiscale efficaces pour surveiller ou sanctionner ce genre de comportement¹⁴.

Les considérations particulièrement importantes pour les pays en développement accueillant les investissements sont : la capacité de percevoir des recettes publiques par l'imposition des filiales étrangères; la création ou l'expansion d'emplois spécialisés; le fait de forger ou d'améliorer des liens avec les entreprises locales; le fait de commercialiser des exportations et d'en faciliter l'accès; et le transfert de technologies. Mais quand il s'agit de négocier avec les compagnies ou les pays industrialisés, les pays les plus pauvres se retrouvent généralement dans une position plus faible que des pays en développement comme la Chine, le Brésil ou le Mexique, qui offrent de plus gros marchés nationaux, des travailleurs plus qualifiés et de meilleures infrastructures.

Comme on le voit au chapitre 3, les pays en développement extrêmement pauvres comme la Tanzanie font également face à un défi quand il s'agit d'attirer des investissements étrangers privés pour aider les secteurs et les régions qui ont les plus gros besoins en capitaux. Le secteur agricole et les régions rurales hébergent généralement la majorité des gens pauvres de ces pays. Or, les IED ont

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

tendance à se diriger vers les zones urbaines et les secteurs plus favorisés. Si un pays n'a pas les moyens d'orienter les IED vers ses secteurs et ses régions pauvres, il doit compter sur les effets de « ruissellement », où les revenus et les emplois que créent les IED dans les régions et secteurs favorisés finissent par avoir, indirectement, des retombées sur les pauvres. Les pays d'accueil peuvent favoriser le processus des retombées positives par des investissements dans l'éducation et l'infrastructure pour augmenter l'employabilité des gens pauvres et forger des liens entre les IED et les régions et secteurs défavorisés¹⁵.

Une proportion substantielle des IEP se dirige vers l'extraction des ressources naturelles dans les pays les plus démunis (notamment, la production de pétrole, de gaz et de minéraux) qui ont absorbé 65 pour cent de tous les IED réalisés en Afrique au cours des années 1990. La dépendance à l'égard des exportations pétrolières n'a servi aucun pays en développement. Au lieu de se sortir de la pauvreté par la croissance, les producteurs pétroliers de tout le monde en développement, depuis le Moyen-Orient jusqu'à l'Amérique latine, ont vu le développement échouer, connaissant une chute des revenus par habitant, la corruption, l'autoritarisme et des conflits violents. Le fait est que le Nigéria, le plus gros pays producteur de pétrole de l'Afrique subsaharienne, a affiché de pires résultats aux indicateurs sociaux de base que l'ensemble de la région – illustrant ainsi ce que certains critiques appellent « le paradoxe de l'abondance »¹⁶.

Pour ne rien arranger, une partie de l'activité extractive dans les pays les plus démunis a été illégale et a compris la confiscation de richesses naturelles par des agents étrangers. En juin 2000, le Conseil de sécurité de l'ONU, s'alarmant des ravages de la guerre civile en République démocratique du Congo, chargea un groupe spécial d'experts d'examiner le rôle joué dans le conflit par l'exploitation illégale des ressources naturelles. Les trois rapports du groupe d'experts, dont le dernier a paru en octobre 2003, ont décrit l'exploitation des ressources naturelles au Congo comme une forme de « pillage sur une échelle massive ». Les rapports ont indiqué qu'au moins 5 milliards \$ US de l'actif congolais avaient été transférés à des réseaux d'intérêts politiques, militaires et commerciaux, impliquant des élites congolaises, des armées étrangères du Rwanda, de l'Ouganda et du Zimbabwe, et un certain nombre de compagnies étrangères. Qui plus est, le groupe d'experts a confirmé que l'exploitation illégale des ressources alimentait la guerre civile dans le pays, qui avait causé la mort de plus de 3,5 millions de Congolais¹⁷.

Il semble y avoir un lien grandissant entre l'échec d'États, les conflits civils et l'exploitation (légale ou illégale) des ressources, spécialement en Afrique. Plus le pays est pauvre, plus l'État est faible, et plus l'assise des ressources naturelles est étendue, plus le risque de guerre civile est grand. Les conflits ont aussi plus de chances de se produire dans des pays qui dépendent fortement de l'exportation des ressources naturelles, car les groupes rebelles peuvent alors soutirer des

gains de ce commerce afin de financer leurs opérations. Les guerres civiles d'aujourd'hui durent en moyenne huit ans, soit environ deux fois plus longtemps que celles des années 1980. Les marchés mondiaux des ressources naturelles et des armes rendent les rébellions plus faciles à financer et à équiper. La convoitise des ressources plutôt que les doléances de groupes ethniques a été un grand facteur contribuant à la faillite de l'État et à la guerre civile. C'est ainsi que les diamants ont financé les rebelles de l'UNITA en Angola et le Front révolutionnaire unifié en Sierra Leone, tandis que le bois a financé les Khmers rouges au Cambodge¹⁸.

Le lien entre l'exploitation des ressources et la violence dans les pays pauvres n'est pas un phénomène récent, mais remonte à l'époque coloniale, comme l'ont amplement démontré les histoires du Congo, du Soudan, de l'Angola, du Nigéria et de la Sierra Leone. Les gouvernements nationaux des pays (Canada compris) où sont domiciliées les compagnies d'extraction en question disent ne rien pouvoir faire pour freiner ces sociétés, et qu'il faut une action internationale. Mais cette dernière est gênée par l'absence de cadre juridique pour surveiller et sanctionner les comportements criminels, inhumains ou illégaux¹⁹.

Une étude de l'Institut Nord-Sud s'est demandé si les activités d'exploitation des ressources contribuaient effectivement à la réduction de la pauvreté et au développement dans son sens le plus large, compte tenu des effets destructeurs

que ces activités ont parfois sur les plans social et environnemental. Les peuples autochtones semblent particulièrement vulnérables aux répercussions négatives de l'exploitation des ressources, surtout parce qu'ils ne sont pas bien équipés pour entamer un dialogue et des négociations avec les compagnies d'extraction. Quand des sociétés minières « consultent » des communautés autochtones en tant que « parties prenantes » potentielles d'un projet minier, elles négligent – et violent parfois – leurs droits traditionnels et juridiques concernant l'exploitation qui se fait sur leurs territoires, et sont trop portées à voir dans l'absence d'objections l'équivalent d'un « consentement »²⁰.

Le cadre international

Il n'existe pas encore un vaste cadre juridique international pour les investissements étrangers privés. Vers la fin des années 1990, les tentatives de l'OCDE pour ébaucher un Accord multilatéral sur les investissements (AMI) se sont heurtées à une énorme opposition, venant d'organisations de la société civile et de certains gouvernements, principalement en raison du fait qu'il allait mettre l'accent sur les droits (plutôt que les obligations) des investisseurs et sur les obligations (plutôt que les droits) des gouvernements des pays d'accueil. L'AMI a donc été abandonné par l'OCDE en 1998, mais des débats ont persisté sur l'équilibre approprié entre droits et obligations des investisseurs et des gouvernements des pays d'accueil. Par la suite, au niveau mondial, les pays développés et

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

certaines pays en développement se sont efforcés d'inclure un accord multilatéral sur les investissements dans le cycle commercial multilatéral de Doha, mais les négociations se sont retrouvées au point mort à Cancún en septembre 2003. Toutefois, l'OMC était déjà devenue active dans le dossier à cause de l'incidence qu'avaient, sur le commerce international, les politiques que de nombreux gouvernements pratiquaient à l'égard des investissements chez eux.

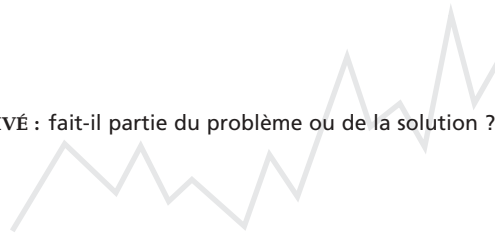
L'accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) est sorti, en 1995, des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. L'accord sur les MIC ne se souciait pas de la réglementation des investissements étrangers en tant que telle, mais du traitement discriminatoire des produits importés et exportés. L'accord se concentre en particulier sur les politiques qui obligent les entreprises investisseuses à acheter des produits nationaux plutôt que des biens importés (c.-à-d. les règles relatives à « la teneur en produits nationaux ») ou sur les exigences relatives à l'équilibre des échanges qui obligent les entreprises à limiter leurs importations à la valeur de leurs exportations. Ces règles que des gouvernements imposent aux investisseurs peuvent faire obstacle au commerce en faisant de la discrimination en faveur des produits nationaux et contre les importations. Malgré cela, un grand nombre de pays (les pays développés dans le passé²¹ et beaucoup de pays en développement à présent) se servent de telles mesures afin de stimuler les liens avec l'économie locale dans le cadre d'une stratégie de

développement industriel. C'est pourquoi de nombreux pays en développement se sont opposés à l'accord sur les MIC quand il a été négocié, et des pays comme le Brésil et l'Inde ont cherché sa réouverture pour leur donner plus d'espace pour leurs politiques en matière de développement²².

Entre-temps, des négociations internationales sur les investissements se sont également déroulées aux niveaux régional et bilatéral, généralement dans le cadre d'ententes commerciales. Ainsi, le chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain (qui est entré en vigueur en 1994) donne aux investisseurs étrangers un certain nombre de droits, dont celui de compensation dans le cas où des gouvernements des pays d'accueil décrèteraient des changements de politique qui, de l'avis des investisseurs, exproprient leur droit à des bénéfices²³.

De même, en règle générale, les traités bilatéraux d'investissement (TBI) donnent le droit aux investisseurs de poursuivre des gouvernements si ces derniers prennent des mesures qui, de l'avis des investisseurs, exproprient en grande partie leurs intérêts. Au cours de la dernière décennie, on a assisté à une énorme prolifération de tels traités : à la fin de 2002, quelque 2 181 d'entre eux avaient été signés.

Les traités bilatéraux d'investissement énoncent certains principes concernant le traitement des investissements étrangers, le transfert de fonds, l'expropriation et les mécanismes de règlement des différends. L'élément central d'un TBI,



ce sont les assurances données aux investisseurs étrangers au sujet de leurs droits de propriété. En règle générale, il existe une clause qui donne à l'investisseur le droit de poursuivre le gouvernement du pays d'accueil s'il prend des mesures qui, juge l'investisseur, exproprient en grande partie les affaires de l'entreprise. C'est un accroissement sensible des droits des investisseurs étrangers qui, autrement, seraient limités par le principe traditionnel de l'impunité souveraine face aux poursuites de parties étrangères. Dans l'interprétation de l'« expropriation », les TBI incluent fréquemment l'expropriation « indirecte » causée, par exemple, par des changements dans les règlements sanitaires ou environnementaux, à travers lesquels des investisseurs étrangers peuvent considérer qu'il y a amoindrissement de la valeur de leurs investissements. À ce titre, les investisseurs peuvent tenter un procès pour une indemnité qui peut aller jusqu'à la valeur totale de leur investissement.

La principale raison qui amène les pays en développement à négocier des TBI, c'est le désir d'attirer de plus grands flux d'investissements étrangers directs. Pourtant, les données statistiques sur un grand nombre de TBI indiquent clairement que la signature de tels traités ne donne pas lieu à de plus grandes entrées d'IED. Par contre, il est évident que les traités bilatéraux sur les investissements limitent sensiblement l'aptitude des pays d'accueil à introduire des changements d'ordre législatif ou réglementaire qui sont dans l'intérêt public, mais risqueraient de les exposer à des procès qui pourraient s'avérer coûteux. Les avantages de tels traités semblent donc discutables²⁴.

Étant donné la libéralisation généralisée des régimes d'investissement et la prolifération des traités bilatéraux, le fait que ces mesures ne semblent pas avoir accru le volume des flux d'IED a rendu des pays en développement sceptiques quant à la nécessité d'instituer un cadre multilatéral des investissements à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). De fait, des représentants africains à l'OMC se sont opposés à l'inclusion d'un accord sur les investissements dans le cycle de Doha, craignant que leurs ressources financières et humaines déjà limitées ne soient encore diluées s'ils devaient négocier un accord qui ne leur apporterait que des avantages limités²⁵. Quoi qu'il en soit, les négociations commerciales se sont retrouvées au point mort à Cancún; et un accord multilatéral sur les investissements demeure à la fois controversé et difficile à réaliser.

Qui plus est, l'enjeu qui a causé la perte de l'AMI à l'OCDE – l'équilibre approprié entre les droits et les obligations, d'une part, des investisseurs étrangers et, d'autre part, des gouvernements des pays d'accueil – persiste. Les manifestations régionales et bilatérales des traités sur les investissements continuent à privilégier les droits des investisseurs avant ceux du gouvernement du pays d'accueil et à souligner les obligations du gouvernement du pays d'accueil avant celles des investisseurs. Comme pour contrebalancer, plusieurs compagnies bien intentionnées ont souscrit à la nécessité de codes de conduite pour encourager la « responsabilité sociale des entreprises ». Mais ces codes sont à caractère volontaire et ne font généralement pas l'objet

d'une surveillance indépendante ou de mesures visant à en assurer le respect. De même, le Pacte mondial des Nations Unies (dont on parle plus loin) incarne les principes de l'autorégulation et du volontarisme et n'a pas de mécanismes de reddition des comptes ou de mise en application.

Vers un investissement étranger privé qui se soucie du développement

Si on veut que l'investissement étranger privé soit plus compatible avec le développement équitable et durable dans les pays les plus démunis, on doit aborder un certain nombre de questions. Comment l'extraction des ressources naturelles peut-elle appuyer, au lieu de saper, le développement ? Comment faire pour que les investisseurs transnationaux et les gouvernements des pays d'accueil soient plus transparents dans leurs transactions financières ? Quel est le potentiel des codes de conduite pour changer le comportement des sociétés ? Quels autres instruments existe-t-il pour stimuler des flux d'investissements étrangers « de plus haute qualité » vers les pays les plus démunis ? Les exemples donnés ci-après semblent indiquer une prise de conscience des problèmes, mais les solutions nécessiteront de profonds changements dans les politiques et les comportements des gouvernements nationaux, des organismes internationaux et des entreprises.

Extraction des ressources naturelles et développement durable

En juin 2000, la Banque mondiale a lancé une « revue » de son soutien aux projets pétroliers, gaziers et miniers et de leurs effets sur le développement. La revue a abordé les questions suivantes : Les projets des industries extractives peuvent-ils être compatibles avec les objectifs de développement durable et de réduction de la pauvreté de la Banque ? Est-il possible de traduire la richesse en ressources en un développement durable et une forte réduction de la pauvreté dans les pays riches en ressources naturelles ? Quelles sont les principales raisons pour lesquelles les industries extractives n'apportent pas une contribution positive au développement durable et à la réduction de la pauvreté ?

Des questions ont également été posées au sujet du futur rôle de la Banque mondiale dans le secteur des industries extractives. L'équipe de révision a déposé son rapport en décembre 2003, après avoir mené plusieurs consultations, commandé des recherches contextuelles et visité certains projets sur le terrain. Elle a abouti à la conclusion que les industries extractives pouvaient contribuer à la réduction de la pauvreté par le biais du développement durable, mais seulement s'il y avait de solides « conditions propices » : une gouvernance publique et des entreprises qui soient « pro-pauvres » pour maximiser le soulagement de la pauvreté grâce au développement durable; des politiques sociales et environnementales beaucoup plus efficaces; et le

respect des droits de la personne. Le rapport a ensuite indiqué que de « sérieuses réformes » s'imposaient dans les activités et les systèmes d'incitation de la Banque mondiale si elle voulait favoriser ces conditions²⁶.

Si la Revue des industries extractives pose de sérieux défis pour les politiques et les comportements des gouvernements, de l'industrie et des organismes internationaux dans le futur, elle néglige aussi le legs de 20 années de « réformes économiques » qui ont influé sur les capacités des pays en développement à gérer les demandes économiques, sociales et environnementales auxquelles ils font face. Ces réformes, caractérisées par la libéralisation économique, la déréglementation et la privatisation, les pays en développement ont été exhortés à les adopter (et continuent de l'être) par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), et elles ont généralement mené à la réduction de la taille de l'État et à une diminution de ses capacités. Comme l'indique le chapitre 2 du présent rapport, par exemple, les gouvernements des pays les plus pauvres n'ont généralement aucun moyen de surveiller, et encore moins de bien gérer, les entrées et les sorties des investissements étrangers privés²⁷.

Dans sa récente étude sur l'activité minière et les communautés autochtones d'Amérique du Sud, L'Institut Nord-Sud a souligné la nécessité qu'il y ait un consentement libre et en connaissance de cause des communautés potentiellement touchées, avant la prise de toute décision autorisant un projet minier sur les territoires autochtones. Il a

recommandé en outre que les compagnies minières et les gouvernements locaux reconnaissent que les populations autochtones possèdent des droits traditionnels, dont celui de refuser l'exploitation minière sur leurs terres. La « responsabilité sociale des entreprises », a laissé entendre l'étude, ne remplace pas les responsabilités sociales des gouvernements chargés de respecter leurs obligations envers les autochtones et les droits de ces derniers. Attirant l'attention sur le déséquilibre frappant entre les pouvoirs de négociation des communautés autochtones et des sociétés minières, l'étude a également recommandé de fournir des ressources pour renforcer les capacités décisionnelles et la gouvernance de ces communautés. Enfin, comme les conflits violents sont souvent exacerbés par la présence d'intérêts miniers, et que les peuples autochtones sont fréquemment la cible d'actes de violence et de violations des droits de la personne, l'étude a recommandé l'imposition de régions « interdites » à l'exploitation minière²⁸.

Accroissement de la transparence et corruption

La corruption, une gestion déficiente et une mauvaise répartition des recettes générées par l'extraction des ressources naturelles ont amené de nombreux groupes de la société civile à réclamer que les gouvernements et les compagnies exploitant les ressources soient plus transparents dans leurs transactions financières. En juin 2002, plus de 130 groupes ont lancé la campagne « Publiez ce que vous payez » pour demander la

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

divulgaration obligatoire par les compagnies d'extraction (minières, pétrolières et gazières) des droits, taxes, redevances et autres montants payés aux gouvernements des pays d'accueil. La divulgation facultative de cette information a été un échec car les entreprises qui obéissent se retrouvent désavantagées par rapport aux concurrentes qui refusent. Avec la divulgation obligatoire, la société civile et le public des pays d'accueil seraient mieux en mesure de demander des comptes à leurs gouvernements pour toutes les recettes qu'ils perçoivent. La divulgation obligatoire marcherait mieux si tous les grands pays d'origine où les sociétés exploitantes sont domiciliées font d'elle une condition de la cotation en Bourse. Mais l'imposition d'une telle exigence demandera un haut degré de volonté politique et de consensus chez les principaux pays industrialisés.

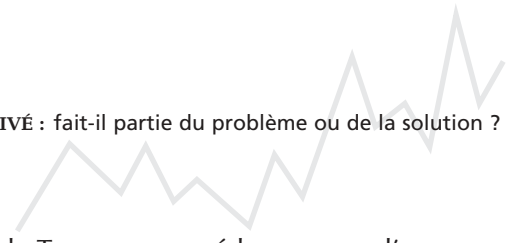
Ce n'est que récemment, en 1999, qu'une « Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales » est entrée en vigueur à l'OCDE. À la fin de 2003, elle avait été ratifiée et transposée dans la législation nationale par les 30 membres de l'OCDE et quatre pays non-membres (l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie et le Chili). L'objet général de la Convention est d'empêcher la corruption dans les opérations commerciales internationales en exigeant des pays qu'ils établissent dans leurs lois nationales le délit de corruption d'un fonctionnaire étranger, et mettent en place des sanctions convenables et des moyens fiables pour détecter et punir le délit. L'arrivée assez récente de la

Convention sur la scène internationale, et le fait que de nombreux pays aient tardé à la ratifier, signifie qu'il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de cette initiative dans la lutte contre les pots-de-vin et la corruption.

Responsabilité sociale des entreprises et codes de conduite

Au Forum économique mondial de 1999, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a invité les entreprises du monde entier à conclure un pacte, pour aider à rendre la mondialisation plus stable et plus englobante, en couchant les marchés dans des valeurs partagées et par une action en collaboration qui vienne appuyer les objectifs de l'ONU. Le Pacte mondial, lancé comme une initiative à caractère volontaire en juillet 2000, est vu comme un processus d'évolution vers une citoyenneté mondiale responsable chez les entreprises, où droits de la personne, normes de travail et priorités environnementales sont intégrés aux politiques et procédures d'exploitation des compagnies participantes, et présentées à leurs employés, à leurs fournisseurs, à leurs clients et au grand public.

Le Pacte mondial encourage une démarche-réseau aux niveaux local, national, régional et mondial, dans laquelle on met l'accent sur le rôle de chef de file, le dialogue, l'apprentissage et l'action en collaboration. Le pacte poursuit deux objectifs complémentaires : premièrement, veiller à ce que les principes de la durabilité et de



l'inclusion, surtout dans le cas des populations les plus pauvres, fassent partie intégrante de la stratégie et des opérations des entreprises; deuxièmement, faciliter la résolution des problèmes de manière coopérative et collective entre différentes parties prenantes, dont les syndicats, les organisations de la société civile, les écoles de commerce et les institutions de l'ONU.

Le Pacte mondial compte sur la conformité volontaire à ses principes. Mais il ne prévoit aucun mécanisme pour s'assurer que les sociétés les respectent bien dans la pratique. Le fait est que son caractère volontaire permet à des compagnies de revendiquer des progrès sur des fronts sociaux tout en évitant la reddition de comptes. Le Pacte mondial tranche avec les efforts faits plus tôt par l'ONU pour instaurer un code de conduite détaillé et exécutoire à l'intention des sociétés transnationales. Dans les années 1970, les appels des pays en développement à un nouvel ordre économique international ont amené les Nations Unies à mettre sur pied une Commission des sociétés transnationales, qui allait faire d'un code de conduite exécutoire une de ses principales priorités. Dans les années 1980, les pays développés ont commencé à critiquer cette initiative, qui ne cadrerait pas avec le « Consensus de Washington », lequel mettait l'accent sur la libéralisation et la plus grande ouverture au commerce et à l'investissement étranger. L'ONU abandonna officiellement son projet de code lors de la Conférence sur l'environnement et le développement (le Sommet de la Terre) tenue en 1992 à Rio de Janeiro. En fait, le Sommet de

la Terre a marqué le passage d'une réglementation internationale à l'autorégulation et à la responsabilisation sociale des entreprises. Toutefois, à moins que des mécanismes ne soient introduits pour assurer la reddition des comptes et le respect des mesures établies, et que le Pacte mondial n'ait une couverture bien plus universelle que le millier d'entreprises ayant adhéré jusqu'ici, il est douteux que de telles mesures à caractère volontaire aient une grande influence.

Atténuer les risques des investisseurs pour attirer des IED « de plus haute qualité »

Étant donné les nombreux problèmes associés à l'extraction des ressources naturelles, comment les pays les plus pauvres peuvent-ils encourager les investissements étrangers privés dans d'autres secteurs comme l'infrastructure, la fabrication et les services ? On pourrait, peut-être, stimuler ces investissements « de plus haute qualité » dans les pays les plus démunis en offrant une assurance contre divers risques non commerciaux, dont la confiscation, l'expropriation, la nationalisation, la rupture de contrat, la guerre civile et les catastrophes naturelles.

Les marchés des assurances privées ne couvrent pas convenablement de tels risques. L'assurance doit donc venir d'organismes du secteur public comme l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), filiale de la Banque mondiale créée en 1988 pour faciliter les nouveaux

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

apports d'IED aux pays en développement. L'AMGI le fait en assurant contre les risques non commerciaux d'expropriation, de guerre et de troubles civils, de rupture de contrat et de transfert de devises. Entre 1990 et 2001, l'AMGI a fourni une couverture de 9 milliards \$ US pour l'assurance d'investissements dans 78 pays en développement, et elle estimait avoir facilité pour 41 milliards \$ US d'IED durant cette période, même si cela ne représentait que 2 pour cent du stock d'IED des pays en développement.

D'autres organismes multilatéraux, comme les banques régionales de développement et la Société financière internationale du groupe de la Banque mondiale, se sont aussi mis récemment à offrir des facilités d'atténuation des risques non commerciaux pour appuyer des IED. Un certain nombre d'organismes de crédit à l'exportation bilatéraux, comme l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC) aux États-Unis, Exportations et développement Canada, Coface en France et l'Export Credit Guarantee Department au Royaume-Uni, assurent également des investissements étrangers contre les risques (des investissements provenant de leur pays, principalement).

Quoique des mesures pour atténuer les risques puissent stimuler certaines entrées d'IED dans les pays les plus pauvres à court et moyen terme, il y a d'importantes mises en garde à faire. Les investissements étrangers privés dans les services publics et l'infrastructure sont de plus en plus financés à travers la Banque mondiale dans le cadre de régimes d'« aide en fonction de la production », où les fonds d'aide

servent à subventionner les frais d'exploitation de compagnies privatisées fournissant l'eau ou l'électricité, par exemple. En réalité, ces arrangements reviennent à utiliser des fonds d'aide peu abondants pour assurer un taux de rendement convenable aux investisseurs étrangers privés qui exploitent ces services publics à contrat pour les gouvernements locaux. Ils comportent un coût de renonciation manifeste : les fonds d'aide pourraient être réaffectés à la santé ou à d'autres dépenses prioritaires. Aussi, dans les États qui manquent généralement de capacités de réglementation et où la transparence des entreprises fait défaut, la privatisation et la sous-traitance sont moins attrayantes que la prestation efficace des services publics²⁹.

D'une façon plus générale, on prête peu attention, si tant est qu'on le fasse, à la question de savoir si (ou à la façon dont) les investissements garantis ou soutenus par de telles facilités d'atténuation des risques, et en particulier par les organismes bilatéraux, viennent appuyer les stratégies de développement des pays bénéficiaires. En théorie, les programmes des institutions multilatérales qui facilitent les IED exigent qu'ils soient compatibles avec la lutte contre la pauvreté et les autres objectifs fondamentaux de développement; mais comme l'a démontré le débat qui a amené la Revue des industries extractives, il arrive souvent que ces exigences ne soient pas observées dans la pratique.

En dernière analyse, la seule façon d'atténuer ou de réduire les risques non commerciaux (ceux d'ordre poli-

tique y compris), ce n'est pas par le biais de mécanismes d'assurance ou de garantie, mais en transformant les environnements et les comportements politiques, administratifs, législatifs et judiciaires dans les pays les plus pauvres pour réduire à la fois la réalité et la perception des risques en question. Mais cela suppose un renforcement considérable des institutions et des capacités, qui peut prendre des années, voire des décennies³⁰.

Conclusion et recommandations

Les pays les plus pauvres du monde doivent faire face à des défis de taille. Ils recherchent la croissance économique, la diversification et la réduction de la pauvreté. En même temps, ils doivent faire face aussi à diverses menaces, dont le VIH/sida et d'autres pandémies, de violents conflits et des catastrophes naturelles. Tout en s'efforçant d'attirer les IED et d'autres investissements étrangers privés, ils doivent également conserver un espace suffisant pour pouvoir poursuivre les plus larges politiques axées sur le développement. Sur la liste-repère des défis en matière de politique, figure³¹ :

- déterminer si et comment les IED s'accordent avec les objectifs et les possibilités de développement tout à fait particuliers du pays;
- opter pour la qualité plutôt que la quantité des investissements;
- réduire les conflits et la corruption;
- offrir l'infrastructure, l'éducation et les compétences appropriées;

- appliquer les politiques à l'égard des IED d'une façon cohérente et rationnelle;
- comprendre le pour et le contre des accords internationaux sur les investissements;
- faciliter le commerce;
- offrir un cadre d'incitation, d'imposition et de réglementation approprié et transparent;
- favoriser les liens avec l'économie locale, de la façon actuellement permise aux termes de l'accord sur les MIC (mesures concernant les investissements et liées au commerce).

Comment s'assurer que les IEP s'accordent avec les objectifs et les possibilités de développement du pays ? Pour le faire correctement, il faudra avoir à la fois une meilleure compréhension et des attentes plus claires au sujet de la contribution que les IEP en général, et chaque investissement en particulier, apportent et doivent apporter au développement – sous l'angle de la réduction de la pauvreté, de la création d'emplois et de revenus, de la formation de compétences, de la création de liens avec l'économie locale et de la réalisation des objectifs de développement pour le millénaire auxquels souscrit la communauté internationale³². Il devra probablement y avoir aussi un plus grand dialogue avec les investisseurs étrangers pour s'assurer qu'ils sont conscients des objectifs de développement du pays et qu'ils peuvent positionner leurs projets pour aider à les réaliser. Mais les investissements étrangers directs ne vont pas amener nécessairement ou partout le développement durable et la réduction

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

de la pauvreté, ou éviter les problèmes de dette. Une action s'impose de la part des pays en développement, des pays développés et des organismes internationaux.

Recommandation 1 : Il faudrait faire beaucoup plus attention quand les pays en développement offrent des incitations aux investisseurs étrangers. Les investissements étrangers privés devraient être compatibles avec les stratégies nationales de réduction la pauvreté, avec les stratégies pour réaliser les objectifs de développement du millénaire et avec les plus larges objectifs de développement, dont la stimulation des investissements et marchés financiers intérieurs, et les efforts pour mobiliser les recettes publiques par le biais de la fiscalité.

De surcroît, les investissements étrangers privés ne remplacent pas l'aide publique au développement fournie aux pays les plus démunis, même si les IEP peuvent représenter une présence importante dans l'économie nationale des pays très pauvres. En outre, les initiatives pour atténuer les risques des investisseurs étrangers, ou pour « associer » APD et IED à travers des partenariats publics-privés, ne sont pas des panacées et ne font peut-être que reporter les risques sur les gouvernements et les populations des pays en développement.

Recommandation 2 : Les pays en développement devraient atténuer les risques dans leur propre intérêt plutôt que principalement dans le but d'attirer les IED. Les marchés particuliers qui sont passés avec des investisseurs étrangers par le biais de la privatisation devraient toujours être évalués en fonction des autres solu-

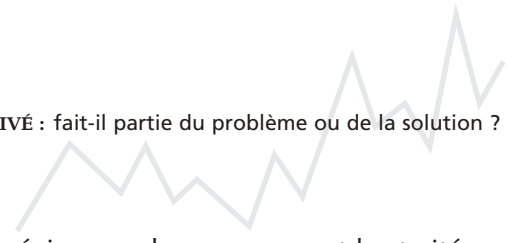
tions, telles que la réforme des services publics dans le secteur public afin d'accroître leur rendement et leur efficacité.

On devrait également évaluer le coût de renonciation associé à la réaffectation de fonds d'APD peu abondants avant de s'engager dans des partenariats publics-privés.

Recommandation 3 : Les organismes de crédit à l'exportation et d'assurance des investissements des pays développés, et les organismes internationaux offrant des programmes d'assurance ou d'atténuation des risques pour les investissements dans les pays les plus pauvres, devraient veiller à ce que les investissements qu'ils facilitent appuient les perspectives de développement des pays d'accueil. Ces organismes devraient aussi faire de l'observation de codes de conduite une condition de leur soutien aux investisseurs et aux compagnies bénéficiaires.

Comme en a conclu la Revue des industries extractives, un renforcement considérable des capacités s'impose dans les pays les plus démunis pour qu'ils puissent surveiller, réglementer, taxer et administrer les investissements étrangers d'une façon rationnelle et efficace afin d'en tirer l'avantage maximal, tout en étant équitables, cohérents et transparents avec les investisseurs étrangers.

Recommandation 4 : Les donateurs doivent fortement investir dans les capacités des PMD pour renforcer leur aptitude à administrer et réglementer efficacement et rationnellement les investissements étrangers privés, que ce soit dans l'extraction des ressources



naturelles, l'infrastructure ou d'autres secteurs. Les donateurs devraient aussi être prêts à aider les pays pauvres à déterminer le coût de renonciation des IED (par exemple, dans l'infrastructure et la finance) et les autres solutions rationnelles, à travers l'investissement intérieur privé ou l'investissement public.

Les lois nationales régissant le comportement des sociétés à l'étranger et les démarches facultatives favorisant la responsabilité sociale des entreprises – y compris les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et le Pacte mondial des Nations Unies – sont manifestement insuffisantes pour stopper ou punir celles qui dégradent l'environnement, soutiennent des querelles civiles ou des conflits violents, ou sapent les droits de la personne. À la place, il est nécessaire d'adopter une démarche plus universelle et obligatoire dont on puisse assurer le respect.

Recommandation 5 : Il est urgent d'introduire un code de conduite obligatoire et exécutoire qui soit accepté par toutes les compagnies de tous les pays, sous l'égide du Pacte mondial des Nations Unies, qui devrait se doter de moyens de surveiller et de faire respecter le code. Le code devrait adopter les recommandations de la campagne « Publiez ce que vous payez » afin de rendre plus transparentes les transactions financières entre investisseurs étrangers et gouvernements des pays d'accueil.

Il existe de sérieuses lacunes dans le cadre juridique régissant l'investissement international. Les accords

régionaux de commerce et les traités bilatéraux sur les investissements ont privilégié les droits des investisseurs avant ceux des gouvernements des pays d'accueil et ont sérieusement érodé la capacité de ces derniers à réglementer ou légiférer dans l'intérêt public. En outre, l'accord multilatéral sur les MIC (mesures concernant les investissements et liées au commerce) est une sérieuse entrave aux politiques des pays en développement qui visent à stimuler leurs propres industries. Les données disponibles semblent indiquer que ces accords ou traités n'ont pas donné lieu à une plus grande entrée d'investissements étrangers, ce qui rend leur bien-fondé fort discutable.

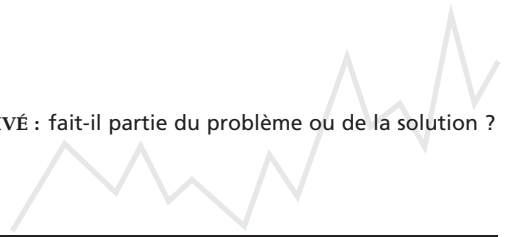
Recommandation 6 : Il devrait y avoir un moratoire pour les nouveaux accords ou traités sur les investissements aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral. En cas de reprise des négociations sur les questions du cycle de Doha ou sur l'Accord de libre-échange des Amériques, un cadre multilatéral des investissements doit être retiré de l'ordre du jour. L'accord sur les MIC devrait être réouvert et un « traitement spécial et différencié », appliqué aux pays les plus pauvres afin qu'ils soient exemptés de l'accord dans un avenir prévisible. À plus long terme, il y a des arguments pour poursuivre un accord multilatéral sur les investissements qui permette aux gouvernements d'exiger un comportement responsable de la part des investisseurs étrangers et qui interdise la course aux subventions et aux stimulants fiscaux.

ANNEXE

Les objectifs de développement pour le millénaire

En septembre 2000, 147 chefs de file mondiaux se sont rassemblés à New York et ont approuvé la Déclaration du Millénaire, qui exposait leur engagement collectif envers le développement durable et la réduction de la pauvreté. En décembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies demandait au Secrétaire général de préparer une feuille de route pour la mise en œuvre de la Déclaration. Prenant comme point de départ le travail précédemment accompli par l'OCDE, l'annexe de cette feuille de route présente huit objectifs de développement pour le millénaire, en même temps que 18 cibles et 48 indicateurs destinés à mesurer les progrès réalisés. Ces objectifs reposent sur de puissants catalyseurs. Ce sont aussi ces objectifs qui permettront de mesurer l'engagement des pays donateurs et le succès, ou l'échec, de l'aide au développement.

Objectifs	Cibles
1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim.	<ul style="list-style-type: none">• Réduire de moitié, d'ici à 2005, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.• Réduire de moitié, d'ici à 2005, la proportion de la population qui souffre de la faim.
2. Assurer l'éducation primaire pour tous.	<ul style="list-style-type: none">• Donner à tous les enfants (garçons et filles), d'ici à 2015, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.	<ul style="list-style-type: none">• Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard.
4. Réduire la mortalité infantile.	<ul style="list-style-type: none">• Réduire de deux tiers, d'ici à 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.
5. Améliorer la santé maternelle.	<ul style="list-style-type: none">• Réduire de trois quarts, d'ici à 2015, le taux de mortalité maternelle.
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.	<ul style="list-style-type: none">• Stopper la propagation du VIH/sida, d'ici à 2015, et commencer à inverser la tendance actuelle.• Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle.



7. Assurer un environnement durable.

- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.
- Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable.

8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

- Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020.
- Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international.
- S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté.
- Répondre aux besoins particuliers des États enclavés et des petits États insulaires en développement.
- Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme.
- En coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes.
- En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement.
- En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous.

Source : ACIDI, *Multiplier les possibilités grâce au développement du secteur privé.*
Pour de plus amples renseignements, voir <http://www.un.org/french/millenniumgoals>

Biographie

Roy Culpeper est président et chef de la direction de L'Institut Nord-Sud (INS). M. Culpeper est entré à L'Institut Nord-Sud en 1986; il a été vice-président et coordonnateur de la recherche de 1991 à 1995, année où il a accédé à la présidence. M. Culpeper a obtenu son doctorat en économie à l'Université de Toronto en 1975. Avant d'entrer à L'INS, il a travaillé successivement au Secrétariat à la planification du cabinet du gouvernement manitobain, au ministère fédéral des Finances, et au ministère des Affaires extérieures et du Commerce international. De 1983 à 1986, M. Culpeper a été conseiller auprès de l'administrateur canadien de la Banque mondiale, à Washington. Une fois à L'Institut Nord-Sud, il a mené des recherches sur un large éventail de dossiers liés à la finance internationale. De 1993 à 1995, il a dirigé le plus gros projet jamais lancé par L'INS : une étude globale des quatre banques régionales de développement.

Références et autres sources

Banque mondiale, *Global Development Finance*, Washington, 2003.

Campbell, Bonnie, en collaboration avec Pascale Hatcher, Ariane Lafortune et Bruno Sarrasin, « Factoring in Governance is not enough: Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility », *Minerals and Energy*, vol.18, n° 3, 2003.

Cantwell, John, « Globalization and Development in Africa » in Dunning et Hamdani (dir.), *The New Globalism and Developing Countries*, Presses de l'université des Nations Unies, Tokyo, New York, Paris, 1997.

Collier, Paul, « The Market for Civil War », *Foreign Policy*, mai-juin 2003a.

_____, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Banque mondiale et Presses de l'université Oxford, Washington, 2003b.

Commission sur la démocratie canadienne et la responsabilisation des entreprises, « Une nouvelle équation : Les profits et les responsabilités des entreprises à l'aube du 21^e siècle », Toronto, janvier 2003. [Voir <http://www.corporate-accountability.ca/fr/index.html>]

Conseil de sécurité des Nations Unies, *Reports of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, documents S/2001/357, S/2002/1146, S/2003/1027, Nations Unies, New York, 2001, 2002, 2003.

Culpeper, Roy, « Reforming the Global Financial Architecture: The Potential of Regional Institutions », document préparé à l'intention de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes de l'ONU, décembre 2003a.

_____, « Shifting Paradigms in Development Cooperation ». [Voir http://www.nsi-ins.ca/ensi/news_views/oped47.html]

Department for International Development et Agence suédoise pour le développement international, « GuarantCo Concept Paper », n.d.

Drohan, Madelaine, *Making a Killing: How and Why Corporations Use Armed Force to do Business*, Random House Canada, Toronto, 2003.

Dunning, John H. et Khalil A. Hamdani (dir.), *The New Globalism and Developing Countries*, Presses de l'université des Nations Unies, Tokyo, New York, Paris, 1997.

Gary, Ian et Terry Lynn Karl, *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*, Catholic Relief Services, Baltimore, 2003.

Hallward-Dreimeier, Mary, « Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI ? Only a bit...and they could bite », Banque mondiale, Washington, 2003.

Helleiner, G.K., « Transnational Corporations and Direct Foreign Investment », in Chenery et Srinivasan (dir.), *Handbook of Development Economics*, chapitre 27, North-Holland, Amsterdam, 1989.

_____, « Marginalization and/or participation: Africa in today's global economy », *Canadian Journal of African Studies*, 2003.

Kessler, Tim et Nancy Alexander, « Vanishing Acts: How Downsizing Governments "Contract Out" Water and Electricity Services », juillet 2003. [Voir http://www.nsi-ins.ca/ensi/pdf/vanishing_acts.pdf]

Mistry, Percy et Niels Olesen, *Mitigating Risks for Foreign Investments in Least Developed Countries*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm, 2003.

Nations Unies, *World Investment Report, Foreign Direct Investment and The Challenge of Development*, CNUCED, New York et Genève, 1999.

_____, *FDI in Least Developed Countries at a Glance*, CNUCED, New York et Genève, 2001a.

_____, *World Investment Report, Promoting Linkages*, CNUCED, New York et Genève, 2001b.

_____, *World Investment Report, FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, CNUCED, New York et Genève, 2003.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Global Forum on International Investment, New Horizons for Foreign Direct Investment*, OCDE, Paris, 2001.

Rodrik, Dani, « The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work », *Policy Essay No. 24*, Conseil du développement outre-mer, Washington, 1999.

Rowden, Rick et Vicki Gass, « Investor Rights or Human Rights? The Impact of the FTAA », WOLA et ActionAid USA, Washington, 2003.

Parris, Brett, *Risky Development: Export Concentration. Foreign Investment and Policy Conditionality*, World Vision Australia, East Burwood, 2003.

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

Schmidt, Rodney et Roy Culpeper, « L'investissement étranger privé dans les pays les plus démunis », L'Institut Nord-Sud, Ottawa, 2003.

Velde, te D.W., « Foreign Direct Investment for Development: Policy Challenges for Sub-Saharan African Countries », Overseas Development Institute, Londres, 2002.

Vernon, Raymond, *In the Hurricane's Eye: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises*, Presses de l'université Harvard, Cambridge et Londres, 1998.

Weitzner, Viviane, « Cutting-Edge Policies on Indigenous Peoples and Mining: Key Lessons for the World Summit and Beyond », exposé de politique, L'Institut Nord-Sud, Ottawa, août 2002.

Weston, Ann et Chantal Blouin, « Le Canada et le Programme de Doha pour le développement », in L'Institut Nord-Sud, *De Doha à Cancun : Le développement et l'OMC, Rapport canadien sur le développement 2003*, L'Institut Nord-Sud, Ottawa 2003.

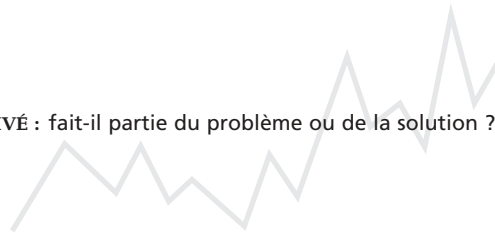
World Bank Extractive Industries Review, « Striking a Better Balance », rapport final, sommaire et annexes, Banque mondiale, décembre 2003. [Voir le résumé en français à http://www.eireview.org/doc/ExecSummary_26_Nov_fr.doc]

Notes

- 1 Ce rapport se veut un prolongement des travaux de la conférence que L'Institut Nord-Sud a organisée à

Wilton Park (Royaume-Uni) en mars 2003 ainsi que de l'exposé de politique préparé à l'issue de la conférence (Schmidt et Culpeper, 2003). Je remercie Gerry Helleiner, Bonnie Campbell, Ann Weston, Heather Gibb et Viviane Weitzner de leurs observations sur l'ébauche que j'ai soumise à leur attention.

- 2 Par conséquent, les données présentées au tableau 2 (comme celles que présentent la majorité des organismes officiels tels que la Banque mondiale) surestiment le volume total des flux « participations » et sous-estiment celui des flux « dettes ».
- 3 Banque mondiale, *Global Development Finance*, Washington, 2003.
- 4 Dans ce chapitre, « les pays les plus pauvres » comprennent, principalement, les 49 pays les moins développés (PMD) (voir la note 5). Mais nous incluons aussi d'autres pays à faible revenu de l'Afrique subsaharienne (comme le Nigéria, le Kenya et le Ghana) qui ne figurent pas sur la liste des PMD, et un certain nombre d'autres pays à faible revenu (comme la Bolivie, le Honduras et le Nicaragua).
- 5 Parmi les pays les moins développés figurent : l'Afghanistan, l'Angola, le Bangladesh, le Bénin, le Bhoutan, le Burkina Faso, le Burundi, le Cambodge, le Cap-Vert, les Comores, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, Haïti, Kiribati, le Lesotho, le Libéria, Madagascar, le Malawi, les Maldives, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, Myanmar, le Népal, le Niger, l'Ouganda, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la République démocratique populaire lao, la République unie de Tanzanie, le Rwanda, les îles Salomon, São Tomé et



- Principe, le Sénégal, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Tchad, le Togo, Tuvalu, Vanuatu, la Zambie et le Yémen. Les critères pour déterminer les PMD, établis par les Nations Unies, comprennent notamment les pays où les revenus par habitant sont extrêmement faibles de même que les petits pays insulaires et enclavés.
- 6 Nations Unies, *World Investment Report, FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, CNUCED, New York et Genève, 2003, p. 9 et 252.
 - 7 Un investissement « entièrement nouveau » suppose généralement l'établissement de nouveaux moyens de production. En revanche, une fusion ou une acquisition suppose l'achat d'établissements privés existants et la privatisation, l'achat d'établissements publics. D'après la Banque mondiale (2003, p. 105), les données de 2002 indiqueraient que les investissements entièrement nouveaux n'ont formé que 43 pour cent des IED qui se sont réalisés dans tous les pays en développement. Mais selon les Nations Unies (2001, p. 7), 90 pour cent des IED qui se sont dirigés vers les PMD dans les années 1990 ont été des investissements entièrement nouveaux plutôt que par le biais de fusions, d'acquisitions ou de privatisations.
 - 8 Nations Unies, *World Investment Report 2003*, p. 12.
 - 9 Banque mondiale, *Global Development Finance*, p. 2; Nations Unies, *World Investment Report, Foreign Direct Investment and The Challenge of Development*, CNUCED, New York et Genève, 1999.
 - 10 John H. Dunning et K.A. Hamdani (dir.), *The New Globalism and Developing Countries*, Presses de l'université des Nations Unies, Tokyo, New York, Paris, 1997.
 - 11 Par exemple, le Gabon, la Guinée, le Libéria, la Namibie, le Nigéria, la République démocratique du Congo, la Zambie et le Zimbabwe.
 - 12 John Cantwell, « Globalization and Development in Africa », in Dunning et Hamdani (dir.), *The New Globalism and Developing Countries*, 1997, p. 170 à 177.
 - 13 Dani Rodrik, « The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work », *Policy Essay No. 24*, Conseil du développement outre-mer, Washington, 1999.
 - 14 G.K. Helleiner, « Transnational Corporations and Direct Foreign Investment », in Chenery et Srinivasan (dir.), *Handbook of Development Economics*, chapitre 27, North-Holland, Amsterdam, 1989, p. 1456; Brett Parris, *Risky Development: Export Concentration, Foreign Investment and Policy Conditionality*, World Vision Australia, East Burwood, 2003.
 - 15 Nations Unies, *World Investment Report, Promoting Linkages*, CNUCED, New York et Genève, 2001b.
 - 16 Ian Gary et T.L. Karl, *Bottom of the Barre: Africa's Oil Boom and the Poor*, Catholic Relief Services, Baltimore, 2003.
 - 17 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Reports of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, documents S/2001/357, S/2002/1146, S/2003/1027, Nations Unies, New York, 2001, 2002, 2003.
 - 18 Paul Collier, « The Market for Civil War », *Foreign Policy*, mai-juin 2003a et *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Banque mondiale et Presses de l'université Oxford, Washington, 2003b.

L'INVESTISSEMENT dans les pays pauvres : qui en profite ?

- 19 Madelaine Drohan, *Making a Killing: How and Why Corporations Use Armed Force to do Business*, Random House Canada, Toronto, 2003, p. 323 et 324.
- 20 Viviane Weitzner, « Cutting-Edge Policies on Indigenous Peoples and Mining: Key Lessons for the World Summit and Beyond », exposé de politique, L'Institut Nord-Sud, Ottawa, 2002.
- 21 Le Pacte de l'automobile, que le Canada a négocié dans les années 1960, comportait des prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux afin de favoriser l'essor du secteur de la fabrication automobile au Canada, ce qu'il a fait avec énormément de succès. Une telle politique ne serait plus permise aujourd'hui en vertu de l'accord sur les MIC.
- 22 Les pays en développement se sont vu accorder une période de transition de cinq ans (et les pays les moins développés une de sept ans) pour l'élimination de ces MIC, encore qu'elle puisse être prolongée si les pays qui éprouvent des difficultés à appliquer l'accord en font la demande à l'OMC.
- 23 Ainsi, la société américaine Metalclad a intenté un procès de 17 millions \$ US contre les autorités mexicaines quand le gouvernement de l'État a émis un décret interdisant à la compagnie d'aménager des installations pour la gestion des déchets sur son terrain.
- 24 Mary Hallward-Dreimeier, « Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit...and they could bite », Banque mondiale, Washington, juin 2003, p. 4, 5, 22 et 23.
- 25 Ann Weston et Chantal Blouin, « Le Canada et le Programme de Doha pour le développement », in L'Institut Nord-Sud, *De Doha à Cancun : Le développement et l'OMC, Rapport canadien sur le développement 2003*, L'Institut Nord-Sud, Ottawa, 2003, p. 63 et 64.
- 26 Banque mondiale, *Extractive Industries Review*, « Striking a Better Balance », rapport final, sommaire et annexes, décembre 2003. [Voir le résumé en français à http://www.eireview.org/doc/Exec_Summary_26_Nov_fr.doc]
- 27 Bonnie Campbell *et al.*, « Factoring in Governance is not enough: Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility », *Minerals and Energy*, vol. 18, n° 3, 2003.
- 28 Weitzner, 2002.
- 29 Tim Kessler et Nancy Alexander, « Vanishing Acts: How Downsizing Governments "Contract Out" Water and Electricity Services », juillet 2003. [Voir http://www.nsi-ins.ca/ensi/pdf/vanishing_acts.pdf]
- 30 Percy Mistry et Niels Olesen, *Mitigating Risks for Foreign Investments in Least Developed Countries*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm, 2003.
- 31 D.W. te Velde, *Foreign Direct Investment for Development: Policy Challenges for Sub-Saharan African Countries*, Overseas Development Institute, Londres, 2002.
- 32 Voir l'annexe de ce chapitre, p. 23.

