

Investissements directs étrangers et développement: Deux perspectives

Christian Deblock

La publication à l'automne du rapport de la CNUCED sur l'investissement dans le monde est toujours un événement attendu¹. Le rapport fournit des informations statistiques précieuses sur les flux et les stocks d'investissements directs étrangers (IDE), de même que sur l'activité des sociétés transnationales et la coopération internationale dans le domaine de l'investissement. Outil de référence, le rapport de la CNUCED aborde également chaque année une question de fond. Cette année, ce sont les services qui font l'objet d'une telle analyse.

La CNUCED n'est pas le seul organisme international à publier statistiques et informations sur les IDE. La Banque mondiale, par exemple, leur consacre son tout dernier rapport sur le développement dans le monde². Mentionnons également l'OCDE, voire encore l'Institute of International Finance, qui publie deux fois l'an un rapport sur les flux de capitaux vers les économies émergentes³, ou encore l'agence A. T. Kearney et son *FDI Confidence Index*⁴.

Il faut dire que non seulement les investissements internationaux ont connu un essor sans précédent depuis le tournant des années 1980, mais aussi qu'attirer ces derniers et tirer avantage de leur présence sur leur territoire est devenu pour les gouvernements de la plus haute priorité. Il est normal dans ces conditions que les institutions internationales aient multiplié études et initiatives, les unes pour souligner les avantages pour les pays en développement d'accueillir les IDE, les autres pour identifier les meilleures façons de concilier les exigences d'efficacité avec les objectifs du développement, et d'autres encore, comme le récent rapport de l'OIT sur la mondialisation⁵, pour s'interroger sur le creusement des inégalités entre les nations ou encore sur les capacités réelles d'un très grand nombre de pays en développement de s'intégrer avec succès dans l'économie mondiale.

¹<http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3235&lang=2>

² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde. Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Washington, septembre 2004.

³ <http://www.iif.com/>

⁴ <http://www.atkearney.com/main.taf?p=1,5,1,151>

⁵ Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, Genève, OIT, février 2004.



D'une manière générale, l'attitude des gouvernements à l'égard des investissements étrangers est devenue extrêmement favorable, avec le résultat que, d'une part, les régimes de l'investissement ont été un peu partout libéralisés et qu'à défaut d'entente multilatérale dans ce domaine, les accords internationaux sur l'investissement prolifèrent, d'autre part⁶. Mais, parallèlement, force est de constater que les IDE demeurent fortement localisés dans les pays développés et que ceux qui s'orientent vers les pays en développement se concentrent sur un nombre très limité de pays. L'Afrique, par exemple, a vu sa part dans le stock d'IDE tomber de 4,6 % en 1980 à 2,6 % en 1990 et à 2 % en 2003⁷. Ensuite, dans un très grand nombre de pays en développement, les politiques de libéralisation de l'investissement n'ont bien souvent pas produit les effets attendus⁸ et, lorsqu'investissements il y a, les retombées et autres effets d'entraînement recherchés ne sont pas nécessairement au rendez-vous.

Les raisons de ceci sont multiples : taille du marché, instabilité économique et politique, gouvernance défailante, faible capacité d'absorption, corruption, incapacité de nouer des liens économiques durables entre les réseaux locaux et les réseaux transnationaux, faible compétitivité globale, etc. De nombreux programmes internationaux ont été mis en place pour tenter de remédier à ces problèmes structurels, mais sans grand succès. C'est peut-être à ce niveau que la CNUCED, mais également la CEPAL⁹, se démarquent de l'approche préconisée par les organisations financières internationales : au lieu de considérer l'IDE uniquement sous l'angle de l'attractivité, la CNUCED voit plutôt dans celui-ci (et dans le commerce) un « accélérateur et un véhicule du développement », un développement qu'il revient aux gouvernements des pays hôtes d'orienter en fonction des objectifs nationaux et des choix collectifs¹⁰.

Quitte à schématiser les choses, deux approches sont en effet possibles. La première approche, défendue notamment par la Banque mondiale, consiste à considérer l'IDE sous l'angle de l'attractivité et du financement de la balance des paiements. L'approche repose sur l'hypothèse d'efficacité des marchés et sur celle d'autonomie décisionnelle. Par rapport aux autres flux financiers, les IDE ont cette particularité d'être directement porteurs de développement et de modernisation économique. Comme le dit d'entrée de jeu le *Rapport sur le développement dans le monde de 2004*, « l'entreprise privée est au cœur du processus de développement ». Il s'agit donc de lui donner la possibilité et le désir d'investir et, partant, pour les pouvoirs publics d'adopter des politiques qui améliorent ce climat et créent un environnement favorable à l'IDE. Le climat de l'investissement devient ainsi le nœud du problème, d'où le programme de recherche que s'est donné la Banque mondiale : se pencher « sur les facteurs qui expliquent pourquoi le climat de l'investissement varie d'un pays à l'autre – et comment il influe sur la croissance et la pauvreté »¹¹.

⁶ Voir à ce sujet le site de la CNUCED :

<http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=2310&lang=2>

⁷ CNUCED, *World Investment Report*, 2004.

⁸ Mary Hallward-Driemeyer, « Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI ? Only a bit ...and they could bite », *World Bank, DECRG*, juin 2003

⁹ CEPAL, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean* 2003, Santiago, mai 2004, p. 14.

¹⁰ Voir à ce sujet, Mehdi Abbas, *La CNUCED XI : du consensus de Washington au consensus de Sao Paulo ?*, Chronique des Amériques, juillet 2004, n°21

(http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article.php?id_article=1688)

¹¹ Ibidem. Abrégé, p. 1. La Banque mondiale définit le climat de l'investissement comme « l'ensemble des facteurs propres à la localisation de l'entreprise, qui influent sur les opportunités de marché ou le désir des entreprises d'investir à des fins productives, de créer des emplois et de développer leurs activités ». La Banque mondiale met surtout l'accent sur les politiques et le comportement des pouvoirs publics ainsi que sur leur incidence sur les coûts, les risques et les obstacles à la concurrence. Elle a développé un programme spécifique sur cette question, ainsi qu'une série d'indicateurs d'environnement institutionnel. Certains de ces indicateurs sont originaux, mais la plupart proviennent d'indices synthétiques existants. Ce programme vise à la fois à fournir de l'information aux investisseurs et à orienter les politiques et les décideurs publics. Voir à ce sujet, The World Bank

La seconde approche, celle que défend la CNUCED¹², consiste à considérer l'IDE sous l'angle de la cohérence à renforcer entre les stratégies de développement national et les contraintes et disciplines qu'impose la mondialisation. Il ne s'agit donc plus simplement dans ce cas de corriger un problème de gouvernance publique, mais de trouver les moyens de créer ce cercle vertueux qui fait défaut dans de nombreux PED - en dépit d'une plus grande intégration dans l'économie mondiale - entre le financement externe, l'investissement et le commerce. Ce faisant, non seulement s'agit-il de donner plus de place aux politiques nationales de manière à faire contribuer davantage l'IDE au développement de la production locale, mais également de faire en sorte de trouver un meilleur équilibre dans les accords d'investissement entre la protection de l'investissement et sa responsabilité dans le développement. En clair, les gouvernements ne doivent pas se contenter d'attirer l'IDE et d'attendre les bénéfices dérivés du fait de leur seule présence, mais être davantage conscients des coûts et des avantages de cette présence et avoir des politiques plus proactives qui mettent clairement de l'avant les priorités nationales en matière de développement.

Un même problème, donc, mais deux perspectives fort différentes. Le nouveau recul de l'IDE en 2003 et la timide reprise qui s'annonce en 2004 forcent le débat. On ne peut plus simplement, comme on l'a fait pendant trop longtemps, considérer les IDE comme une panacée, voire comme la locomotive d'un développement qui serait impulsé du seul fait de leur présence. Les investisseurs eux-mêmes sont devenus plus exigeants, plus attentifs aux conséquences de leurs choix et, aussi, plus sensibles aux risques politiques et économiques, avec le résultat que la concurrence pour attirer les IDE n'en est que plus vive. Depuis plusieurs années, la CNUCED s'efforce de développer des stratégies économiques qui permettraient de faire converger les intérêts des STN et ceux des pays en développement. Parallèlement, face à la prolifération des accords d'investissement, elle s'est fait le promoteur d'un accord multilatéral sur l'investissement, un accord qui ne fasse pas que reconnaître les droits des investisseurs mais engage également leur responsabilité dans le développement.

Chaque rapport annuel est l'occasion pour la CNUCED d'approfondir un peu plus le débat et de progresser dans une démarche qui se veut à la fois pragmatique et collective. De même, et ce, pour la première fois depuis fort longtemps, la onzième CNUCED, qui s'est tenue à Sao Paulo en juin dernier, aura permis de déboucher sur un consensus en matière de développement, un consensus qui s'inscrit dans une démarche plus volontariste que cela n'a été le cas jusqu'à présent. La question demeure cependant posée : comment traduire les mots en acte, et, surtout, comment créer des solidarités lorsque la tentation de faire cavalier seul finit toujours par l'emporter lorsque vient le moment de signer des accords commerciaux ou d'adopter des politiques de réforme. Tout le problème est là. Pour reprendre les mots de Mehdi Abbas, « entre « diplomatie déclamatoire » et « wishfull thinking », l'avenir des politiques de développement et des pays en développement reste à construire »¹³.

Group : Foreign Investment Advisory Service (<http://www.fias.net/>) et Institut de la Banque mondiale, Governance Data (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html>).

¹² Voir notamment les deux rapports de la CNUCED : *World Investment Report 2003. FDI Policies for Development. National and International Perspectives*, et *Trade and Development Report, 2004*, (<http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=3785&intItemID=2979&lang=2&mode=toc> ; <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=5228&intItemID=3236&lang=2&mode=toc>) ;

¹³ Mehdi Abbas, *La CNUCED XI: du consensus de Washington au consensus de Sao Paulo ?*, Chronique des Amériques, juillet 2004, n°21.