



Policy statement

Recommandations d'ICC pour la sauvegarde de la liberté d'investissement

Rédigé par la Commission des politiques du commerce et de l'investissement

Introduction

ICC appelle les gouvernements de toutes les régions du monde à sauvegarder la liberté d'investissement en évitant le protectionnisme en matière d'investissement et en respectant leurs engagements nationaux et internationaux de faire bon accueil à l'investissement étranger axé sur le marché.

L'investissement international et l'ouverture des marchés à cet investissement sont essentiels au maintien de la prospérité des pays développés et en développement, comme l'ont montré différentes études de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales. Les avantages de l'investissement étranger et de régimes d'investissement ouverts ont aussi été reconnus par les gouvernements et exposés dans divers instruments intergouvernementaux tels que la *Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Les investissements internationaux ont beaucoup augmenté ces dernières années, partout dans le monde. Selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la valeur totale des flux mondiaux d'investissement étranger direct (IED) s'est fortement accrue, en 2006, pour atteindre 1 306 milliards de dollars, soit 38 % de plus que l'année précédente¹. Cette croissance a en grande partie été alimentée par des fusions et acquisitions internationales.

Inquiétudes face à la progression mondiale du protectionnisme en matière d'investissement

Parallèlement à la hausse des activités d'investissement international, les marchés ont connu une progression du protectionnisme en matière d'investissement – ainsi que de son potentiel – tant dans les pays industrialisés qu'émergents. Dans ses études annuelles de 2006 et de 2007 sur les modifications des lois et des règlements internationaux relatifs à l'investissement étranger direct, la CNUCED a noté que la part des changements rendant le pays d'accueil moins favorable à l'investissement étranger direct a régulièrement augmenté : de 5 % en 2002, il a atteint en 2005 un pic de 20 %, qui s'est maintenu en 2006².

¹ Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*, page xv

² *Ibid.* page 15, et Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2006*, page 25

Cette tendance se manifeste notamment par :

- la législation, l'utilisation abusive de la loi ou des projets de loi visant à durcir les règles relatives à l'investissement étranger ;
- la protection et l'encouragement de « champions nationaux » afin d'empêcher l'investissement étranger, ou la vente forcée d'investissements étrangers à l'État ; et
- le recours à des mesures informelles et à des pressions politiques afin d'empêcher ou d'interdire les activités d'investissement étranger.

La Chambre de commerce internationale (ICC) – l'organisation mondiale des entreprises – craint beaucoup que de telles mesures ne créent des conditions moins favorables à la circulation relativement libre de l'investissement étranger et ne réduisent les avantages qu'elle procure aux pays d'origine et d'accueil.

La réglementation publique devrait restreindre le moins possible l'investissement

Les gouvernements d'États souverains ont bien entendu le droit, en ce qui concerne l'investissement international, de réglementer l'activité économique et de sauvegarder la sécurité nationale, mais il est essentiel qu'ils s'abstiennent, ce faisant, d'entraver indûment les flux mondiaux d'investissement international et/ou de compromettre les avantages que ce dernier apporte aux pays d'origine et d'accueil. Lorsque la réglementation prévoit une procédure de contrôle, cette dernière devrait se fonder sur les faits, être analytiquement rigoureuse et viser les opérations au cas par cas. Elle devrait en outre fournir une sécurité procédurale et juridique en étant rapide, transparente, non discriminatoire et de nature définitive à l'égard des investisseurs.

Dans les quelques cas où le contrôle gouvernemental conclurait qu'une action est nécessaire afin de sauvegarder la sécurité nationale, les gouvernements devraient utiliser pleinement la réglementation existante avant d'adopter des mesures spéciales, car les règles en vigueur sont en général suffisantes pour couvrir tous les risques. Si des mesures spéciales sont cependant jugées nécessaires, elles doivent être strictement proportionnelles au risque identifié que présente l'opération pour la sécurité nationale et limitées à ce qu'exige la réaction à ce risque.

Tous les gouvernements doivent s'en tenir à leur engagement en faveur de la liberté d'investissement et de la promotion, partout dans le monde, d'un climat d'investissement ouvert. En juin 2007, les dirigeants du G8 ont invité les grandes économies émergentes « à participer à un dialogue de haut niveau structuré sur les conditions d'investissement dans les pays industrialisés et les économies émergentes, [à commencer par] un bilan, un examen des bonnes pratiques et la mise en œuvre de mécanismes d'examen par les pairs de manière à promouvoir un climat d'investissement ouvert et efficace dont l'objectif est d'éliminer les obstacles qui subsistent³ ». ICC se félicite de cette initiative dont les experts de la communauté économique mondiale espèrent qu'elle produira des résultats concrets.

³ Sommet du G8 de Heiligendamm, *Croissance et responsabilité dans l'économie mondiale*, page 5, paragraphe 15.

Les organisations intergouvernementales, dont l'OCDE et la CNUCED, ont déjà accompli un important travail, tant en ce qui concerne l'identification et la diffusion de bonnes pratiques de réglementation que les mécanismes d'examen par les pairs. Le mandat du G8 devrait tirer profit de l'ensemble des travaux existants. Les pouvoirs publics devraient consulter, dans le cadre de leurs discussions, des représentants des organisations économiques mondiales dont les membres ont une grande expérience en matière de conseil aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales dans le domaine de l'amélioration des conditions d'investissement international.

Fonds souverains : opportunités et défis

Parallèlement à l'accroissement des flux d'investissement international, l'échelle et la portée des activités d'investissement international exercées par les gouvernements par l'intermédiaire des « fonds souverains » (FS) ont fortement augmenté et devraient continuer de le faire, selon un récent rapport qui estime leur valeur à 2 200 milliards de dollars⁴. Bien que les FS soient à bien des égards différents les uns des autres, leur principale caractéristique commune, aux fins de la présente déclaration, est qu'il s'agit d'instruments contrôlés par l'État dans lesquels ce dernier injecte des revenus tirés de l'exportation de ressources naturelles ou de réserves de change. Un autre aspect clé des FS est que, dans le cadre de leurs stratégies de diversification et d'optimisation de leurs investissements, ils acquièrent de plus en plus de participations dans des entreprises étrangères.

Les FS peuvent être source de bénéfices tant pour les pays d'origine que d'accueil. Vis-à-vis de leur pays d'origine, les FS peuvent avoir des fonctions utiles, dont la protection de l'économie contre l'instabilité des marchés des produits de base représentant une valeur clé pour le pays, la diversification de la richesse nationale, l'optimisation du profil étatique de risque par rapport au rendement de la richesse nationale et l'amélioration de la transparence et de la responsabilité grâce un contrôle plus attentif des finances publiques⁵. Pour les pays d'accueil, les investissements des FS constituent un apport de capitaux pouvant aider les entreprises à se développer et à créer des emplois. Point important, certains FS se sont avérés être des investisseurs fiables et stables pour de nombreuses entreprises d'un vaste éventail de secteurs.

Les FS peuvent en outre participer à la réduction de l'instabilité des marchés financiers en constituant un utile réservoir de capitaux à long terme, et donc contribuer à la stabilité du système financier international et de l'économie mondiale.

L'activisme accru de certains gouvernements en matière d'investissement, par l'intermédiaire des FS, peut cependant poser quelques problèmes. Bien que les FS existent depuis déjà un certain temps, ils ont récemment fait l'objet d'une attention croissante de la part des décideurs politiques, et les inquiétudes relatives à leurs activités

⁴ Standard Chartered Bank, *State capitalism: the rise of sovereign wealth funds*, 15 octobre 2007.

⁵ Deutsche Bank Research, *Sovereign wealth funds – state investments on the rise*, 10 septembre 2007, pages 4-5.

ont été l'un des motifs du durcissement des règles relatives à l'investissement étranger dans les pays industrialisés. Ces inquiétudes portent notamment sur les points suivants :

- *Transparence / stabilité financière* : Des préoccupations se sont fait jour quant à un certain manque de transparence des FS, dont il serait nécessaire qu'ils précisent explicitement leurs stratégies (valeurs et missions) afin de donner plus de transparence à leurs objectifs et à leurs actions, vis-à-vis de tous les acteurs économiques et surtout des entreprises dans lesquelles ils investissent.
- *Considérations politiques contre considérations commerciales* : Le risque existe que certains FS puissent non seulement agir sur la base d'intérêts commerciaux mais aussi être mus par des considérations de politique intérieure ou extérieure. Ce risque doit être pris en considération afin d'éviter toute réaction protectionniste éventuelle et de veiller à ce que les marchés restent ouverts aux investissements étrangers des FS et à ce que le principe de l'accès non-discriminatoire au marché des investissements étrangers directs soit efficacement respecté.
- *Accès préférentiel aux capitaux* : L'activité accrue des FS soulève également des craintes quant à leur accès préférentiel aux capitaux et au désavantage concurrentiel qui peut en résulter pour les entreprises privées. Des concurrents appartenant au secteur privé ont déjà été écartés, lors d'opérations de rachat sur leur marché, face à des entités étrangères dotées dans leur montage financier d'une part de subvention étatique. Cette pratique peut créer des tensions sur les marchés, ou les accroître, quand des gouvernements disposant de larges réserves et excédents de compte courant renoncent à investir dans des effets publics étrangers pour se tourner vers des participations dans des entreprises étrangères.

L'attention croissante portée à ces questions et à d'autres a conduit les décideurs politiques à envisager activement la possibilité d'établir un ensemble internationalement convenu de pratiques d'excellence afin d'orienter la gestion des investissements étatiques internationaux par l'intermédiaire des FS.

Lors de leur réunion d'octobre 2007 à Washington, les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales du G7 ont déclaré : « *Nous nous entendons sur le fait que les fonds d'investissement souverains constituent des participants de plus en plus importants dans le système financier international et que nos économies peuvent profiter de l'ouverture aux flux d'investissement de ces fonds. Nous devons établir pour ces derniers des pratiques exemplaires en ce qui a trait à la structure institutionnelle, à la gestion des risques, à la transparence et à la reddition de comptes. Pour les bénéficiaires d'investissements contrôlés par l'État, nous estimons qu'il est important de miser sur des principes comme la non-discrimination, la transparence et la prévisibilité. Nous demandons au FMI, à la Banque mondiale et à l'OCDE de se pencher sur ces questions.*⁶ »

⁶ Déclaration des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du G7, Washington, 19 octobre 2007

La communauté économique mondiale représentée par ICC juge essentiel que ces pratiques d'excellence préservent et renforcent un régime d'investissement international ouvert, stable et non discriminatoire, en améliorant la prévisibilité, la responsabilité et la transparence des activités d'investissement étranger des gouvernements, compte tenu des avantages et problèmes potentiels dont cet investissement est porteur. Ces pratiques internationales exemplaires devraient être définies dans le cadre d'un processus de collaboration intergouvernementale et de coordination entre organisations intergouvernementales (dont le Fonds monétaire international, l'OCDE, la CNUCED et la Banque mondiale), et en concertation avec la communauté économique mondiale, vu son intérêt prépondérant pour la sauvegarde de la liberté de l'investissement international⁷.

Recommandations d'ICC

À la lumière de ce qui précède, ICC recommande aux gouvernements :

- d'agir de façon à maintenir la porte ouverte aux investissements étrangers et de réaffirmer leur volonté d'ouvrir l'investissement afin de préserver et de protéger les avantages déjà tirés de l'investissement international ;
- d'observer, dans leurs politiques en matière d'investissement, les principes de non-discrimination, de proportionnalité, de transparence, de prévisibilité et de responsabilité, ainsi que d'éviter de restreindre indûment l'investissement international, y compris pour des motifs de sécurité nationale et dans le cas des FS ; et
- de renforcer la coopération multilatérale au sein des instances intergouvernementales, y compris avec le secteur privé, afin de promouvoir un climat d'investissement international ouvert et efficace et d'éliminer les obstacles à l'investissement étranger qui subsistent.

ICC formule également les recommandations suivantes, en ce qui concerne les FS⁸ :

- les FS devraient faire preuve de transparence au sujet de leurs politiques d'investissement en divulguant publiquement l'information concernant leurs objectifs, leur traitement fiscal, leurs structures de gouvernance et leurs processus d'investissement ;
- les FS devraient s'engager, dans le cadre de leurs politiques de gestion des investissements, à fonder leurs décisions d'investissement uniquement sur des motifs commerciaux et non sur des considérations de politique intérieure ou extérieure ; et
- les FS devraient apporter leur soutien et leur participation aux efforts intergouvernementaux visant à élaborer un ensemble de pratiques d'excellence concernant leurs activités, afin de réduire les risques systémiques potentiels, de contribuer à une meilleure compréhension des attentes des pays d'origine et

⁷ ICC considère que dans une société ouverte et juste, les parties prenantes doivent participer au processus d'élaboration des politiques et étudier les ramifications à long terme des effets et avantages des changements proposés. Les principes de meilleure réglementation, de clarté, de transparence, de concertation et d'évaluation devraient être respectés dans tous les cas. ICC ne pense pas que les FS constituent un cas particulier qui autoriserait à se départir de ces principes de bonne réglementation.

⁸ Voir Robert M. Kimmit, *Public footprints in private markets: sovereign wealth funds and the world economy*, Foreign Affairs, volume 87 n°1, pages 126-129.

d'accueil, y compris sur la question de l'accès préférentiel des FS aux capitaux et de la concurrence avec le secteur privé, et de démontrer leur volonté de continuer à apporter une contribution positive au système financier international.

Conclusion

Au fil du temps, l'économie mondiale a connu une nette réduction des obstacles à l'investissement étranger, les gouvernements ayant réservé un accueil de plus en plus favorable aux investisseurs étrangers susceptibles d'apporter des capitaux, des technologies et des capacités de gestion permettant de générer de la croissance économique et des emplois. Cette contribution positive de l'investissement étranger à la croissance économique, à la création d'emploi et à la hausse du niveau de vie, qui est largement reconnue par les pouvoirs publics dans le monde entier, doit être sauvegardée par un ferme engagement des gouvernements, *en paroles et en actes*, à favoriser la liberté d'investissement et à éviter les mesures protectionnistes.

.....

À propos d'ICC

ICC est l'organisation mondiale des entreprises. Elle est l'unique porte-parole reconnu de la communauté économique à s'exprimer au nom de tous les secteurs et de toutes les régions. Sa principale mission est de défendre un système mondial de commerce et d'investissement ouvert, ainsi que l'économie de marché, et d'aider les entreprises à relever les défis et saisir les opportunités de la mondialisation. Cadres et experts de ses entreprises membres travaillent à formuler le point de vue de la communauté économique, tant sur de grands problèmes touchant au commerce et à l'investissement que sur des sujets techniques essentiels. Fondée en 1919, ICC fédère aujourd'hui des milliers de sociétés et d'associations économiques, dans 130 pays.