

OMC
Le programme des pays du Nord
sur l'investissement :

Faites ce que nous disons, pas ce que nous avons fait.

Ha-Joon Chang (Université de Cambridge) et Duncan Green (CAFOD)

South Centre et CAFOD

Juin 2003

Document original en anglais, traduit par le CCFD

Ceci n'est pas une traduction officielle, South Center et CAFOD ne sont pas responsables pour les éventuels écarts de traduction avec l'original en Anglais publiée par eux et cette traduction.

En cas de désaccord l'original en anglais fait foi.

SOUTH CENTRE ET CAFOD

Le South Centre est une organisation intergouvernementale de pays en voie de développement basée à Genève. Le South Centre bénéficie du soutien et de la coopération des gouvernements des pays du Sud et travaille régulièrement avec le Mouvement des Non Alignés et le Groupe des 77. Le South Centre jouit d'une totale indépendance intellectuelle dans la poursuite de ses objectifs de promotion de la solidarité au Sud, de la coopération Sud-Sud et de la participation coordonnée des pays en voie de développement dans les forums internationaux. Il élabore, publie et diffuse des informations, des analyses stratégiques et des recommandations sur des sujets de préoccupation économiques, sociaux et politiques pour le Sud. Vous pouvez trouver des informations sur les publications du South Centre sur www.southcentre.org.

CAFOD est l'agence officielle de solidarité de l'Eglise Catholique en Angleterre et au Pays de Galles. Elle est membre du Mouvement Commerce Justice.

Vous pouvez trouver des informations sur ses publications sur la mondialisation et l'OMC sur www.cafod.org.uk/policy.

Le Programme des Pays du Nord Membres de l'OMC sur l'Investissement : Do as we Say, Not as we Did (Faites ce que nous disons, pas ce que nous avons fait) a été publié en juin 2003 par le South Centre, Chemin du Champ d'Anier 17, 1211 Genève 19, Suisse.

La reproduction de tout ou partie de cette publication à des fins éducatives ou non-commerciales est autorisée sans la permission écrite préalable du titulaire du droit d'auteur sous réserve que la source soit intégralement citée et que toutes modifications à son intégrité soient mentionnées. La reproduction de cette publication pour la revente ou tout autre but commercial nécessite le consentement écrit préalable du titulaire du droit d'auteur.

© South Centre 2003

ISBN 92 9162 023 X Paperback

REMARQUE CONCERNANT LES DROITS DE TRADUCTION

Les éditeurs souhaitent la diffusion la plus large possible de ce document. Toute organisation ou personne souhaitant traduire et publier ce document dans d'autres langues que l'anglais doivent d'abord prendre contact avec le South Centre pour obtenir son autorisation.

A PROPOS DES AUTEURS

Ha-Joon Chang est Directeur Adjoint des Etudes de Développement à la Faculté d'Economie et de Politique de l'Université de Cambridge. Il a écrit de nombreux ouvrages sur les questions de développement, en particulier dans les domaines des politiques commerciales, industrielles et technologiques. Parmi ses livres les plus récents figurent : *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective* (2002, Anthem Press, London), *Globalization, Economic Development and the Role of the State* (2003, Zed Press, London), et *Rethinking Development Economics* (édité, 2003, Anthem Press, London).

Duncan Green est analyste des politiques publiques au CAFOD et Directeur de Recherche pour l'initiative Just Pensions sur l'investissement socialement responsable et le développement international (www.justpensions.org).

Il a beaucoup publié sur la mondialisation, le commerce et le rôle de l'OMC. Parmi ses récents rapports figurent *Dumping on the Poor: The Common Agricultural Policy, the WTO and International Development* (CAFOD, 2002) et *Capital Punishment: Making International Finance Work for the World's Poor* (CAFOD, 1999). Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur l'Amérique Latine, notamment *Silent Revolution: The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America* (2003, Latin America Bureau, London).

REMERCIEMENTS

Les auteurs voudraient remercier CAFOD et la Fondation Rockefeller pour leur soutien financier.

Ils remercient Rachel Thompson pour son immense contribution à ce document.

Ils remercient également les personnes suivantes, par ordre alphabétique, pour leurs commentaires sur une version antérieure du document : Helene Bank, Luisa Bernal, Thomas David, Gary Dymski, Dominic Eagleton, Michael Ellman, Julian Filochowski, Ben Fine, Murray Gibbs, Peter Hardstaff, Peter Ho, Julius Kiiza, Sanjaya Lall, Joseph Lim, Alison Marshall, Ronald Mendoza, Chris Rodrigo, Bob Rowthorn, Jang-Sup Shin, Eduardo Strachman, Mon-Han Tsai, Vice Yu.

Toutes les opinions exprimées dans cette publication sont néanmoins les leurs.

SOMMAIRE

Résumé

I. INTRODUCTION	p.8
II. LA RÉGULATION DE L'INVESTISSEMENT ETRANGER D'UN POINT DE VUE HISTORIQUE ...	p.9
II.1. Les Etats-Unis	p.10
A. Vue d'ensemble	
B. La législation fédérale	
C. La législation d'états	
D. Les enseignements de l'expérience américaine	
II.2. Les économies européennes plus développées : Le Royaume-Uni, La France et l'Allemagne.....	p.14
A. Vue d'ensemble	
B. Les enseignements de l'expérience britannique, française et allemande	
II.3. Les économies européennes moins avancées : La Finlande et l'Irlande	p.16
A. La Finlande	
B. L'Irlande	
C. Les enseignements de l'expérience finlandaise et irlandaise	
II.4. Les pays d'Asie : le Japon, la Corée et Taiwan	p.19
A. Le Japon	
B. La Corée	
C. Taiwan	
D. Les enseignements de l'expérience asiatique	
III IMPLICATIONS	p.24
III.1. Les enseignements de l'Histoire	p.24
III.2. Objections possibles	p.26
A. "Les temps ont changé" – Le Manque de Pertinence de l'Histoire ?	
B. Nous voulons empêcher les Pays en Voie de Développement de se Nuire à Eux-Mêmes	
C. L'Accord Peut Avoir Suffisamment de Souplesse – Nous Voulons Simplement des Certitudes	
D. "Un AMI au sein de l'OMC est le moindre de deux maux" – les craintes des Traités d'Investissement Bilatéraux (TIB) et des Accords de Commerce Régional (ACR)	
IV. CONCLUSIONS	p.29
ANNEXE – HISTORY VERSUS THE WTO	
BIBLIOGRAPHIE	p.36

ACRONYMES

ACR	Accords de Commerce Régional
ADN	Acide désoxyribonucléique
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALENA	Accord de Libre-Echange Nord Américain
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement
BITs	Bilateral Investment Treaties = TIB Traités d'investissement bilatéraux
CAFOD	Catholic Agency for Overseas Development
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
EP	Entreprises publiques
EU	Etats-Unis
FDI	Foreign Direct Investment = IDE Investissement direct étranger
FMI	Fonds Monétaire International
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEC	General Electric Company
GM	General Motors
MIC	Mesures concernant les Investissements et liées au Commerce
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisations non gouvernementales
PIB	Produit intérieur brut
RU	Royaume-Uni
SBUSA	Second Bank of the USA
STN	Sociétés transnationales
TGV	Train à Grande Vitesse
UE	Union Européenne
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

RESUME

Au cours des dernières années, les pays développés ont redoublé d'efforts pour mettre au point un accord multilatéral sur l'investissement (AMI) viable qui limiterait la capacité des pays à contrôler l'investissement direct étranger (IDE) et probablement les placements en valeurs de portefeuille. C'est principalement l'OCDE qui était à l'origine de ce projet. Après un premier échec essuyé en 1998, le principal théâtre des opérations s'est déplacé à l'OMC. Lors de la réunion ministérielle de l'OMC à Doha en novembre 2001, il a été convenu que la cinquième réunion ministérielle de l'OMC prévue pour septembre 2003 à Cancún au Mexique déciderait du passage aux négociations (par opposition aux actuelles "discussions") sur un AMI.

Ce document se positionne contre l'ouverture de négociations sur l'investissement lors de la 5^{me} conférence ministérielle de l'OMC à Cancun. S'appuyant sur **une enquête historique des expériences des Etats-Unis, des états-membres de l'UE et des économies de l'Est asiatique, il montre que, lorsqu'ils ont été les bénéficiaires nets d'investissements étrangers, tous les pays développés actuels ont imposé des réglementations sur les investissements étrangers afin de garantir que ceux-ci contribuent à leur développement national à long terme.**

Ces expériences sont particulièrement importantes parce que les principaux "demandeurs" de négociations sur l'investissement, l'UE et le Japon, insistent sur le fait que le "principe fondamental" de l'OMC de traitement national (c'est à dire que le traitement des investisseurs étrangers ne soit pas moins favorable que celui des sociétés nationales) soit un aspect central de tout AMI.

Pratiquement tous les pays aujourd'hui développés ont posé des limites à l'entrée de l'investissement étranger. Très souvent, les restrictions à l'entrée ont été imposées de manière directe, allant de la simple interdiction à l'entrée dans des secteurs particuliers à l'autorisation sous certaines conditions (par exemple sous forme de conditions pour les joint-ventures, de plafonds sur le contrôle par des étrangers). Les interdictions à l'entrée ont créé l'espace nécessaire pour que des fabricants locaux s'établissent tandis que l'entrée conditionnelle a permis de tirer plus d'avantages des investissements étrangers autorisés. Dans certains cas, l'entrée a également été restreinte par des mécanismes informels qui ont empêché des prises de contrôle hostiles par des investisseurs étrangers.

Lorsque l'entrée était autorisée, les gouvernements ont posé aux investisseurs de nombreuses conditions de performance afin d'optimiser les avantages pour leurs économies. Même lorsqu'il n'y avait pas de conditions formelles de performance, la plupart des pays développés les ont utilisées de manière informelle. Certaines des conditions ont été imposées pour des raisons de balance des paiements, comme les conditions à l'exportation, les conditions d'équilibre des échanges avec l'étranger ou les plafonds aux patentes. La plupart ont cependant été mises en place pour que les entreprises locales puissent capter des technologies de pointe et des compétences de management de leur interaction avec les investisseurs étrangers, soit par transfert direct soit par retombées indirectes. Les conditions de contenu local et les conditions explicites pour le transfert de technologie ont été les moyens les plus connus pour y parvenir.

Certains pays, comme Taiwan, sont allés plus loin et ont explicitement exigé des investisseurs étrangers qu'ils aident leurs fournisseurs locaux à améliorer leur technologie. Vers la fin du XIX^{ème} siècle, les Etats-Unis ont même interdit l'emploi de travailleurs étrangers, ce qui a obligé les entreprises étrangères à former les travailleurs locaux. Les interdictions de contrôle majoritaire étranger ou l'encouragement de joint-ventures ont également été des moyens de favoriser le transfert de technologies fondamentales et de compétences de management. Les stratégies précises utilisées pour réguler les investissements étrangers ont varié d'un pays à l'autre, allant de la stratégie très accueillante de l'Irlande (mais pas de *laissez-faire*, et cette stratégie est devenue de plus en plus

sélective avec le temps) aux stratégies très restrictives de la Finlande, du Japon, de la Corée et des Etats-Unis du XIX^{ème} siècle dans certains secteurs (en particulier la finance et la navigation). **En d'autres termes, il n'y a pas eu de modèle "unique" de régulation de l'investissement étranger** Cependant, il y a un facteur commun : ces pays ont tous adopté une *approche stratégique* vis-à-vis de l'investissement étranger. Cela signifie que différents secteurs pouvaient être soumis à différentes politiques au même moment. Par exemple, la Corée et Taiwan ont mis en œuvre des politiques libérales en matière d'IDE dans des secteurs nécessitant beaucoup de main-d'œuvre tout en appliquant des politiques très restrictives en matière d'IDE dans les secteurs plus technologiquement avancés où ils souhaitaient développer des aptitudes technologiques locales. Ce type d'approche stratégique signifiait également que leurs positions en termes de politique changeaient avec le temps, en fonction de l'évolution de leur structure économique et des conditions extérieures. Ce n'est qu'une fois que leur industrie domestique avait atteint un certain niveau de sophistication, de complexité et de compétitivité que les avantages de la non-discrimination et de la libéralisation parvenaient à l'emporter sur les coûts de celles-ci. Les pays passaient alors à un degré supérieur de non-discrimination et de libéralisation à mesure qu'ils se développaient. Dans ce sens, la non-discrimination correspond plus à un *résultat* du développement qu'à une cause, et, par conséquent, des négociations sur l'investissement fondé sur ce principe risquent de mettre en péril les perspectives de développement des pays en voie de développement. Même en l'absence de négociations sur l'investissement, nombre des mesures de politique sur l'investissement étranger adoptées par le passé par les pays développés actuels sont déjà gênées par des accords de l'OMC comme l'accord sur les MIC ou l'AGCS. Les négociations actuelles sur l'AGCS menacent de réduire encore plus la marge de manœuvre politique des gouvernements des pays en voie de développement. Si l'on ajoute un accord sur l'investissement, d'autres mesures utilisées par les pays développés par le passé risquent d'être interdites aux pays en voie de développement. Ces découvertes sont expliquées plus en détail dans une annexe à ce document. Les auteurs accordent peu de mérite aux contre-arguments les plus couramment donnés pas les avocats de l'AMI qui disent que les temps ont changé et que l'histoire n'est pas pertinente ; qu'un AMI empêcherait les pays en voie de développement de répéter les erreurs du passé ; et que tous les sujets de préoccupation en matière de développement peuvent être résolus par la garantie que l'AMI soit suffisamment souple dans son traitement des pays en voie de développement.

En conclusion, les négociateurs et les ministres des pays en voie de développement sont face à une décision importante à Cancún. S'ils mettent un pied de plus sur la pente glissante vers un AMI, ils peuvent être sûrs que, quoi que prétendent les pays du Nord, la volonté de limiter la capacité des gouvernements à opérer une discrimination en faveur des entreprises locales, par l'application du principe fondamental de l'OMC de traitement national, sera remis en cause au cœur de cette série de négociations ou des suivantes. Il est impératif qu'ils se rendent compte des dangers que cela implique pour l'avenir de leurs pays. **Priver les gouvernements actuels et futurs de la possibilité de mettre en œuvre une politique industrielle couronnée de succès s'adressant à l'industrie nationale en cours de développement pourrait condamner les générations futures à la pauvreté et au sous-développement. Il ne pourrait y avoir d'enjeux plus importants.**

Ne pas savoir ce qui s'est négocié auparavant, c'est être toujours un enfant. Si l'on n'utilise pas les travaux des âges passés, le monde restera toujours au stade de l'enfance de la connaissance.

Cicéron¹

¹ Marcus Tullius Cicéron (106-43 av. JC), homme d'état romain, orateur, philosophe.

I. INTRODUCTION

Au cours des dernières années, les pays développés ont redoublé d'efforts pour mettre au point un accord multilatéral sur l'investissement (AMI) viable qui limiterait la capacité des pays à contrôler l'investissement direct étranger (IDE) et probablement les placements en valeurs de portefeuille. C'est principalement l'OCDE qui était à l'origine de ce projet en proposant que les pays développés adoptent un AMI auquel les pays en voie de développement qui le souhaitent seraient, eux aussi, autorisés à adhérer. Après un premier échec essuyé en 1998, le principal théâtre des opérations s'est déplacé à l'OMC où la possibilité d'un accord multilatéral sur l'investissement regroupant tous les pays membres fait désormais l'objet de grandes discussions. A la réunion ministérielle de l'OMC à Doha en novembre 2001, la question du commencement des négociations sur un AMI a donc été l'une des questions les plus controversées. Même lors de la rédaction de la déclaration finale, des querelles ont éclaté au sujet du sens exact de certains paragraphes sur la question de l'investissement.² Pour finir, il a été convenu que la cinquième réunion ministérielle de l'OMC prévue pour septembre 2003 à Cancún au Mexique déciderait du passage aux négociations (par opposition aux actuelles "discussions") sur un AMI. Ce document défend les arguments du "non".

Il y a plusieurs raisons de s'opposer à la pression d'entamer des négociations sur l'investissement à Cancún. En voici quelques-unes (Oxfam et al., 2003) :

- Contrairement à ce que prétendent ses défenseurs, un MIA est peu propice à une augmentation des flux d'investissements directs.
- Il ne fera que s'ajouter, plutôt que remplacer, à la kyrielle actuelle de plus de 2000 traités d'investissement bilatéraux.
- L'ordre du jour de Doha est déjà surchargé, au détriment de la participation des pays en voie de développement qui manquent de savoir-faire en matière d'économie, de droit et d'art de la négociation.

² Le paragraphe 22 de la Déclaration Ministérielle finale à Doha stipule : D'ici la Cinquième Session, d'autres travaux du Groupe de Travail sur la Relation entre Commerce et Investissement porteront sur la clarification de : portée et définition ; transparence ; non-discrimination ; modalités des engagements de pré-établissement basées sur une approche de liste positive, de type AGCS ; dispositions en matière de développement ; exceptions et protection de la balance des paiements ; consultation et règlement des litiges entre membres. Tout cadre doit refléter de manière équilibrée les intérêts des pays d'origine et d'accueil et tenir compte des politiques et des objectifs de développement des gouvernements d'accueil ainsi que de leur droit à réglementer dans l'intérêt public. Les besoins particuliers en termes de développement, de commerce et financiers des pays en voie de développement et les moins développés doivent être pris en compte comme faisant partie intégrante de tout cadre, qui devra permettre à ses membres d'entreprendre des obligations et des engagements à proportion de leurs besoins individuels et des circonstances. Les autres dispositions utiles de l'OMC doivent être prises en considération. Il faudra tenir compte, le cas échéant, des arrangements bilatéraux et régionaux existants en matière d'investissement. Le paragraphe 20 de cette Déclaration était le suivant : Les négociations auront lieu après la Cinquième Session de la Conférence Ministérielle [la réunion de Cancún en 2003] sur la base d'une décision qui devra être prise, par consensus explicite, lors de cette session sur les modalités des négociations.

Lors de la session plénière de clôture de la Conférence de Doha, en réponse aux inquiétudes formulées par un certain nombre de pays en voie de développement, le président, le Ministre qatari des Finances, de l'Economie et du Commerce, Youssef Hussain Kamal, précisa ce qu'il comprenait du paragraphe 20 comme suit : "Laissez-moi dire qu'en ce qui concerne la mention de la nécessité d'un 'consensus explicite' sur une décision qui doit être prise lors de la Cinquième Session de la Conférence Ministérielle, je comprends que, lors de cette session, il faudra prendre une décision par consensus explicite avant de pouvoir procéder à des négociations sur le commerce et l'investissement et sur la politique commerciale et concurrentielle, sur la transparence de l'approvisionnement des gouvernements et la facilitation du commerce. De mon point de vue, cela donnerait également à chaque membre le droit de prendre position sur les modalités qui empêcheraient les négociations d'avoir lieu après la Cinquième Session de la Conférence Ministérielle jusqu'à ce que ce membre soit prêt à se joindre à un consensus explicite."

- Les promesses initiales de souplesse pour les pays en voie de développement seront sapées par les réalités des négociations lors de cette série de négociations et des suivantes.
- Il y a un déséquilibre des obligations entre le pays d'origine des investisseurs et les pays récipiendaires, au profit des premiers.

Ce document ajoute un autre argument, de notre point de vue contraignant, à cette liste déjà longue. S'appuyant sur une enquête historique des expériences des Etats-Unis, des états-membres de l'UE et des économies de l'Est asiatique, il soutient que, lors des stades précoces de leur développement, les pays aujourd'hui développés ont appliqué une discrimination systématique entre investisseurs nationaux et étrangers dans leur politique industrielle. Ils ont utilisé, et utilisent encore dans une certaine mesure, une palette d'instruments de régulation des investissements étrangers dans le but de construire leur industrie nationale. En voici quelques exemples : restrictions sur le contrôle ; conditions de performance pour les exportations, transfert de technologie ou approvisionnement local ; insistance sur des joint-ventures avec des sociétés locales ; et des entraves aux "investissements dans des industries existantes" par des fusions et acquisitions.

Ces conclusions sont particulièrement importantes parce que les principaux "*demandeurs*" de négociations sur l'investissement, l'UE et le Japon, insistent sur le fait que les "principes fondamentaux" de l'OMC de non-discrimination et en particulier de traitement national (il y a moins de problèmes avec la clause de la nation la plus favorisée) soit un aspect central de tout AMI. (Le traitement national exige que le traitement des investisseurs étrangers ne soit pas moins favorable que celui des entreprises nationales.) La Commission Européenne, par exemple, soutient que : « la non-discrimination, la transparence et la prévisibilité des lois nationales applicables à l'investissement direct étranger devraient être des principes directeurs du cadre pour l'investissement que nous envisageons de négocier ». ³ Le gouvernement japonais affirme que : mettre des contraintes à l'investissement ne semble pas être une bonne décision même du point de vue de la politique de développement. Les objectifs de développement national sont plus facilement atteints par la promotion de la libéralisation et, de ce fait, par la stimulation des activités intérieures. ⁴ **Notre enquête historique montre que dans les économies qui ont réussi, ce n'est qu'une fois que leur industrie domestique avait atteint un certain niveau de sophistication, de complexité et de compétitivité que les avantages de la non-discrimination et de la libéralisation parvenaient à l'emporter sur les coûts de celles-ci.** Les pays passaient alors à un degré supérieur de non-discrimination et de libéralisation à mesure qu'ils se développaient. Dans ce sens, la non-discrimination correspond plus à un *résultat* du développement, et pas à une cause, et, par conséquent, un AMI fondé sur ce principe risque de mettre en péril les perspectives de développement des pays en voie de développement.

II. HISTORIQUE DE LA REGULATION DE L'INVESTISSEMENT ETRANGER D'UN POINT DE VUE HISTORIQUE

Cette partie étudie l'histoire de la régulation de l'investissement étranger dans les pays aujourd'hui développés d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie. Ce sont des pays qui sont soit les *demandeurs* forcenés d'un AMI ou ses plus fervents partisans. Mais ont-ils vraiment suivi les politiques libérales

³ Etude du problème [sic] concernant le Commerce et l'Investissement, document pour le séminaire régional sur les nouveaux problèmes, Chili, décembre 2000, http://europa.eu.int/comm/trade/miti/invest/conswoag_inv.htm

⁴ Gouvernement du Japon, Communication au Groupe de Travail de l'OMC sur le Commerce et l'Investissement, 27 juin 2002, WT/WGTI/W/125

vis-à-vis de l'investissement étranger qu'ils veulent aujourd'hui imposer aux pays en voie de développement lorsque eux-mêmes en étaient aux stades précoces de leur développement économique et donc du côté bénéficiaire de l'investissement étranger ?

II.1. Les Etats-Unis

A. Vue d'ensemble

Des débuts de leur développement économique jusqu'à la Première Guerre Mondiale, les Etats-Unis ont été le plus important importateur mondial de capitaux étrangers.⁵ L'éminente historienne économique Mira Wilkins a établi qu'au cours de la période allant de 1875 à 1914, les Etats-Unis ont été "la nation la plus grande créancière de l'histoire" malgré son essor au rang des principaux pays bailleurs de fonds sur le marché international des capitaux à la fin de cette période (Wilkins, 1989, p.144). Etant donné la position d'importateur net de capitaux de ce pays, les inquiétudes concernant l'investissement étranger étaient naturellement nombreuses. Alors que de nombreux Américains en acceptaient la nécessité et que certains recherchaient même avec enthousiasme les investissements étrangers, l'inquiétude au sujet de la "gestion par les absents" (Wilkins, 1989, p. 563) et de la domination étrangère de l'économie américaine était également très répandue. La crainte de l'investissement étranger ne se cantonnait pas aux "radicaux". Le *Bankers' Magazine* de New York remarquait par exemple en 1884 : "Vivement le jour où plus aucune valeur américaine ne sera détenue à l'étranger et où les Etats-Unis cesseront d'être un terrain d'exploitation pour les banquiers et les prêteurs européens. Le tribut versé aux étrangers est ... odieux ... Nous avons démesurément entretenu la nécessité de nous soumettre à l'humiliation d'aller à Londres, Paris ou Francfort [sic] alors que les capitaux sont devenus amplement abondants pour toute la demande domestique" (*Bankers' Magazine*, N° 38, janvier 1884, cité dans Wilkins, 1989, p. 565). Toujours d'après le même magazine, la grande majorité des Américains pensaient que c'était "une infortune d'avoir ses valeurs [du pays] publiques, économiques et privées à l'étranger" (N° 33, avril 1879, cité dans Wilkins, p. 915, note 67). Même Andrew Jackson (le septième président des Etats-Unis, 1829 à 1837), célèbre défenseur d'un gouvernement réduit à la portion congrue et donc une sorte de héros pour les partisans de la liberté du marché aujourd'hui, faisait amplement état de ses sentiments hostiles aux étrangers. On se souviendra qu'il a opposé son veto au renouvellement de la charte du Gouvernement Fédéral pour la deuxième banque quasiment centrale du pays, la (Second) Bank of the USA, principalement au motif que "un bon nombre des actionnaires étaient étrangers" (Wilkins, pp. 61-62, p. 84 ; Garraty & Carnes, 2000, pp. 255-258).⁶ Au moment de l'exercice de son veto en 1832, il a déclaré : "si les stocks de la banque passaient principalement aux mains de personnes d'un pays étranger et si nous nous retrouvions malheureusement en guerre avec ce pays, quelle serait alors notre situation ? Le contrôle de notre monnaie, de nos fonds publics et le maintien sous dépendance de milliers de nos citoyens, voilà qui serait bien plus redoutable et dangereux que la force navale et militaire de l'ennemi. Si nous devons avoir une banque... elle devrait être *purement américaine*." (cité dans Wilkins, 1989, p. 84). D'autres sont allés encore plus loin. La veille de la suppression de la charte de

⁵ Même jusqu'aussi tardivement que 1914, lorsqu'ils avaient rattrapé le Royaume-Uni et d'autres grandes nations européennes, les Etats-Unis étaient l'un des plus gros emprunteurs nets sur le marché international des capitaux. L'estimation reconnue de Wilkins (1989) place le niveau de la dette étrangère des Etats-Unis à cette époque à 7,1 milliards USD, la Russie (avec 3,8 milliards USD) et le Canada (avec 3,7 milliard s USD) étant loin derrière (p. 145, tableau 5.3). A ce moment-là, les Etats-Unis étaient bien entendu le quatrième plus grand pays prêteur (avec une estimation de 3,5 milliards USD), derrière le Royaume -Uni (avec 18 milliards USD), la France (avec 9 milliards USD) et l'Allemagne (avec 7,3 milliards USD). Mais, même après soustraction de leurs prêts, les Etats-Unis avaient encore une situation d'emprunteur net de 3,6 milliards USD, à peu près équivalente à celle du Canada et de la Russie.

⁶ Mais, la Second Bank of the USA était détenue à seulement 30 % par des étrangers, contrairement aux 70 % dans le cas de la First Bank of the USA, celle qui l'a précédée (1789-1811) (Wilkins, 1989, p. 61).

la Second Bank of the USA (la SBUSA), l'administration Jackson a déplacé les réserves du gouvernement fédéral dans d'autres banques. L'une de ces banques, la Manhattan Bank, était détenue par des étrangers. Mais, comme ce n'était pas, contrairement à la SBUSA, une banque soumise à la charte fédérale, elle n'interdisait pas aux actionnaires étrangers de voter (ce qui était le cas des banques soumises à la charte fédérale – cf. ci-dessous). Le *Niles' Weekly Register*, l'un des principaux magazines de cette époque, a alors trouvé scandaleux que "DANS CETTE BANQUE, LES ACTIONNAIRES ETRANGERS VOTENT [en majuscules dans l'original] !" (N° 45, 16 novembre 1833, cité dans Wilkins, 1989, p. 84).⁷ Un autre article paru deux ans plus tard dans ce magazine (n° 48, 2 mai 1835) résume soigneusement le sentiment américain dominant du moment – "Nous n'avons pas horreur des CAPITAUX ETRANGERS – s'ils sont soumis à une *gestion américaine*." (cité dans Wilkins, 1989, p. 85, en italique et majuscules dans l'original). Afin de garantir que les investissements étrangers ne conduisent pas à une perte du contrôle national dans des secteurs clés de l'économie, de nombreuses lois fédérales et d'états ont été promulguées aux Etats-Unis entre la date de son indépendance (1776) et le milieu du XX^{ème} siècle lorsqu'elle est devenue l'économie la plus puissante du monde. La législation ciblait essentiellement les principaux secteurs qui attiraient les investissements étrangers au cours de cette période : la finance, la navigation et l'extraction de ressources naturelles (agriculture, mines, exploitation forestière).

B. La législation fédérale

La navigation

A l'Indépendance, l'une des premières lois du nouveau Congrès fit entrer en vigueur l'application en 1791 de taxes sur le tonnage différentes entre les navires nationaux et étrangers (Wilkins, 1989, p. 44). De même, un monopole de navigation pour les navires américains destinés au commerce côtier fut imposé en 1817 par le Congrès (ibid., p. 83). Il a duré jusqu'à la Première Guerre Mondiale (ibid., p. 583).

La finance

Dans le secteur financier, des dispositions législatives ont été prises dans la charte de la première banque quasi-centrale du pays, la First Bank of the USA (FBUSA), en 1791 pour éviter la domination étrangère. Seuls les actionnaires résidents aux Etats-Unis avaient un droit de vote et seul un citoyen américain pouvait devenir directeur. Grâce à ces dispositions, la Banque ne pouvait pas être contrôlée par des étrangers, qui détenaient 62 % des parts en 1803 et 70 % en 1811. Malgré cela, lorsque le renouvellement de sa charte fut envisagé en 1811, le Congrès le lui refusa "en grande part à cause des craintes d'influence étrangère" (ibid., pp. 38-39, p. 61 ; la citation est tirée de la p. 61). Une disposition similaire contre le droit de vote des actionnaires étrangers a été adoptée pour la SBUSA lorsqu'elle s'est vue attribuer sa charte fédérale en 1816 (ibid., p.61). La Loi sur la Banque Nationale de 1864 (National Bank Act) exigeait en outre que les directeurs de banques nationales (par opposition aux banques d'états) soient des Américains (Wilkins, 1989, p. 455) – cette exigence a persisté même après l'introduction du Système de Réserve Fédérale en 1913 (ibid., p. 583). Cela voulait dire que "les personnes étrangères et les institutions financières étrangères pouvaient acheter des parts dans des banques nationales américaines si elles étaient prêtes à avoir des citoyens américains comme représentants au conseil de direction" et "le fait qu'elles ne pourraient exercer de contrôle direct avait un effet dissuasif sur l'investissement" (ibid., p. 583).

⁷ Wilkins établit (1989, p. 84, n. 264) que les mêmes remarques furent formulées par des hommes politiques dans le débat autour du renouvellement de la charte de la First Bank of the USA.

La terre

Dès le début de l'Indépendance, de nombreux gouvernements d'états interdirent ou limitèrent l'investissement étranger de non-résidents dans la terre (Wilkins, 1989, p. 45). Mais, suite à la frénétique spéculation foncière par les étrangers dans les zones frontalières dans les années 1880, des sentiments particulièrement forts à l'encontre de la propriété foncière étrangère se sont développés. En 1885, le *New York Times* publiait un éditorial contre "un mal d'importance considérable – l'acquisition de vastes étendues de terre dans les Territoires par des nobles anglais" (*New York Times*, 24 janvier 1885). Reflétant ces sentiments, la Loi fédérale sur la Propriété Etrangère de 1887 (Alien Property Act) et 12 lois d'états furent promulguées pendant la période de 1885 à 1895 dans le but de contrôler, ou parfois même d'interdire purement et simplement, l'investissement étranger dans la terre (Wilkins, 1989, p. 235). Une résolution de 1885 promulguée par la législature du New Hampshire disait : "Le sol américain est pour les Américains, et devrait être détenu et contrôlé exclusivement par des citoyens américains" (ibid., p. 569). La Loi fédérale sur la Propriété Etrangère de 1887 interdisait la propriété de la terre par des étrangers ou par des entreprises détenues à plus de 20 % par des étrangers dans les territoires (par opposition aux états) où la spéculation foncière sévissait particulièrement (ibid., p. 241).⁸ Il faut néanmoins faire remarquer que, par manque de règles d'information sur les propriétaires, il était pratiquement impossible de vérifier les identités des propriétaires personnes physiques et la loi n'a donc pas été totalement appliquée (ibid., p. 582).

Les ressources naturelles

Il y avait moins d'hostilité vis-à-vis de l'investissement étranger dans les mines que de l'investissement dans la terre mais un grand malaise existait pourtant (ibid., pp. 572-573).

Les lois minières fédérales de 1866, 1870 et 1872 ont réservé les droits d'exploitation minière aux citoyens des Etats-Unis et aux entreprises enregistrées aux Etats-Unis.⁹ En 1878, une loi sur l'exploitation forestière fut promulguée permettant aux seuls résidents des Etats-Unis d'exploiter la forêt sur les terres publiques (ibid., p. 581). De même que la Loi sur la Propriété Etrangère, ces lois ne sont pas totalement entrées en vigueur à l'égard de l'investissement institutionnel étranger en raison de la difficulté de vérifier le contrôle des sociétés (p. 129).

En 1897, la Loi sur la Propriété Etrangère fut révisée pour exempter les terres minières.

L'industrie

Les restrictions à l'investissement étranger dans l'industrie furent relativement rares car ce type d'investissement n'était pas très important jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, période à laquelle les Etats-Unis avaient réussi à se conforter une solide position dans de nombreux secteurs industriels à l'abri de barrières douanières les plus élevées du monde. Mais il y avait tout de même des inquiétudes à propos de l'attitude de sociétés transnationales (STN) dans l'industrie, notamment en matière de tarification des transferts. Une enquête du Gouvernement américain dans le sillage de la Première Guerre Mondiale a, par exemple, rapporté de graves inquiétudes concernant les STN allemandes qui se seraient soustraites à l'impôt sur les bénéfices en sous-estimant leurs revenus nets par une facturation de taux excessivement élevés de transfert de licences technologiques à leurs filiales américaines (ibid., p. 171). Il est intéressant de rapprocher l'IDE dans l'industrie de la loi de 1885 sur

⁸ A cette époque, les territoires étaient le Dakota du Nord, le Dakota du Sud, l'Idaho, le Montana, le Nouveau Mexique, l'Utah, l'état de Washington, le Wyoming, l'Oklahoma et l'Alaska. Les deux Dakota, le Montana et Washington devinrent des états en 1889, l'Idaho et le Wyoming en 1890 et l'Utah en 1896 et ne furent donc plus concernés par cette Loi.

⁹ La loi de 1866 disait que "[l]es terres minérales du domaine public ... sont déclarées par la présente libres et ouvertes à l'exploration par tous les citoyens des Etats-Unis et ceux qui ont déclaré leur intention de devenir citoyens américains, sous réserve des réglementations prescrites par la loi et sous réserve également des coutumes locales ou des règles des mineurs dans plusieurs districts miniers" (Wilkins, 1989, p. 128).

la main-d'œuvre contractuelle qui interdisait l'importation de travailleurs étrangers. Cette loi s'appliquait également aux sociétés nationales mais elle a manifestement eu plus d'effet sur les firmes étrangères, notamment en ce qui concerne l'importation de travailleurs qualifiés (ibid., pp. 582-583). De nombreuses STN n'aimaient pas cette loi parce qu'elle limitait leur possibilité d'importer des travailleurs qualifiés de leur siège.

C. La législation d'états

Certaines lois d'états étaient encore plus hostiles à l'investissement étranger que les lois fédérales (Wilkins, 1989, p. 579).

Outre les lois d'états interdisant ou limitant l'investissement des étrangers non-résidents dans la terre, discutées ci-dessus, plusieurs lois d'états imposaient les entreprises étrangères plus fortement que les entreprises américaines. Une autre fameuse loi de l'Indiana de 1887 retira toute protection judiciaire aux entreprises étrangères (ibid.) Le gouvernement de l'état de New York adopta une attitude particulièrement hostile envers l'investissement étranger dans la finance, un domaine où il se hissait rapidement au rang international (un cas de protection industrielle infantile, pourrait-on dire). Une loi de New York de 1886 exigeait des compagnies d'assurance étrangères qu'elles aient 2,5 fois le capital libéré minimum des sociétés américaines (ibid., p. 580), tandis qu'une autre loi imposait que tous les experts comptables soient américains (ibid., p. 580). L'état de New York mit également en place une loi dans les années 1880 qui interdisait aux banques étrangères de s'investir dans des "activités bancaires" (comme la prise de dépôts et l'escompte d'effets). La loi bancaire de 1914 interdit l'établissement de succursales de banques étrangères (ibid., p. 456). Ces lois se sont avérées très contraignantes pour les banques étrangères. La London City and Midland Bank (qui était alors la troisième plus grande banque du monde d'après ses dépôts) n'a pu ouvrir de succursale à New York bien qu'elle eut 867 succursales dans le monde et 45 banques correspondantes rien qu'aux Etats-Unis (ibid., p. 456). Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral trouvait des excuses aux lois anti-étrangers des états. Wilkins écrit en 1989 : "Le Département d'Etat et le Congrès donnait un feu vert implicite aux lois anti-étrangers des gouvernements d'états. La réponse aux demandes régulières de Londres appelant le gouvernement fédéral à museler les législateurs d'états n'a pas été plus positive. Le Secrétaire d'Etat John Hay répondit (en 1899) de manière très impersonnelle à l'une de ces requêtes concernant les taux d'imposition discriminatoires à l'encontre des assureurs incendie étrangers : 'La législation telle que celle promulguée par l'Etat de l'Iowa n'est pas du ressort de l'exécutif du Gouvernement Général'" (p. 584).

D. Les enseignements de l'expérience américaine

En résumé, contrairement à leur fort soutien à la libéralisation de l'investissement étranger aujourd'hui, les Etats-Unis, à l'époque où c'était un pays qui importait des capitaux, avaient toutes sortes de dispositions à la fois au niveau fédéral et des états pour garantir le fait que les étrangers investissent dans le pays mais sans contrôler leur économie.

On peut tirer deux enseignements principaux de l'expérience historique des Etats-Unis en matière de régulation de l'investissement étranger. **Premièrement, malgré des réglementations souvent draconiennes sur l'investissement étranger, les Etats-Unis ont été le premier bénéficiaire de l'investissement étranger tout au long du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème}.** Cela jette un doute sur l'affirmation courante selon laquelle la régulation de l'investissement étranger entraîne forcément une réduction des flux d'investissement, ou, au contraire, que la libéralisation de la régulation de l'investissement étranger par l'intermédiaire d'un AMI augmentera les flux d'investissement étranger. Les preuves empiriques contemporaines montrent également que la régulation de l'investissement étranger n'ont qu'une influence marginale, voire aucune, sur les décisions d'investissement étranger (voir par exemple l'étude dans Kumar, 2001, p. 3156 ou Oxfam et al., 2003). Deuxièmement, malgré – ou, dirions-nous, en partie grâce à – leurs strictes réglementations sur l'investissement étranger

(ainsi que des tarifs douaniers pour l'industrie qui ont été les plus élevés au monde), les Etats-Unis ont eu la croissance économique la plus rapide du monde au cours du XIX^{ème} siècle et jusque dans les années 1920. Cela tempère l'argument courant selon lequel la régulation de l'investissement étranger handicape les perspectives de croissance d'une économie. Considérant que de nombreux autres pays développés (étudiés plus bas) ont enregistré eux aussi de bonnes performances tout en imposant des réglementations strictes à l'investissement étranger, il semble plus raisonnable de **conclure qu'un système habile de régulation de l'investissement étranger peut contribuer au développement économique et non pas l'empêcher.**

II.2. Les économies européennes les plus développées : Le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne

A. Vue d'ensemble

Jusqu'au début du XX^{ème} siècle, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne (en même temps que les Pays-Bas et la Suisse) ont été des fournisseurs nets de capitaux pour les pays moins développés, y compris les Etats-Unis, le Canada et la Russie. Par conséquent, le principal souci pour ces pays pendant cette période, en particulier pour le Royaume-Uni à partir de la fin du XIX^{ème} siècle alors qu'il perdait rapidement sa suprématie industrielle, était de contrôler l'hémorragie de l'investissement étranger plutôt que de contrôler l'entrée de celui-ci. Mais, dans les quelques dizaines d'années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre Mondiale, le contrôle de l'entrée de l'investissement étranger devint un nouveau défi majeur pour ces pays. S'ils voulaient combler le fossé technologique qui commençait à se creuser avec les Etats-Unis, ils devaient accepter les investissements américains, en particulier l'investissement direct étranger (Servan-Schreiber, 1967, a fourni les travaux les plus remarquables de cette époque sur ce sujet). Jusque dans les années 1980, étant donné que ces pays n'avaient pas adopté de lois imposant explicitement de discrimination à l'encontre des investisseurs étrangers dans des secteurs sensibles (par exemple la défense, les activités culturelles), l'élément le plus important de contrôle était le contrôle des changes qui laissait à leurs gouvernements le dernier mot en matière d'investissement étranger. Bien entendu, cela ne signifie pas nécessairement que leurs gouvernements se servaient de ce contrôle dans ce même but. Même avant la politique en faveur de l'IDE du gouvernement de Mme Thatcher, le Royaume-Uni a adopté une attitude plus permissive vis-à-vis de l'IDE et a rarement utilisé sa loi sur le contrôle des changes (1947-1979) pour influencer l'IDE, sauf au début (Young et al., 1988), tandis que la France se préoccupait plus de la gestion de ses flux d'IDE. Il y avait néanmoins d'autres mécanismes de contrôle.

Premièrement, dans tous ces pays (à l'exception du Royaume-Uni après les années 1980), la présence significative d'entreprises publiques (EP) dans des secteurs clés de l'économie a servi de barrière importante à l'IDE.¹⁰ Même s'il ne s'agissait pas techniquement d'EP, certaines de leurs entreprises importantes étaient en grande partie aux mains du gouvernement – par exemple, le gouvernement de l'état de Basse Saxe est le principal actionnaire de Volkswagen, avec une participation à hauteur de 20 % du capital. De plus, même en privatisant certaines EP dans les années 1980, le Gouvernement français a fait attention à ce que le contrôle de ces entreprises reste français en réservant une proportion significative d'actions à un noyau dur d'investisseurs institutionnels proches du gouvernement (Dormois, 1999, p. 79).

¹⁰ Selon une étude du FMI qui fait autorité, publiée en 1984, la part moyenne du secteur public dans le PIB des pays industrialisés au milieu des années 1970 était de 9,4 %. La part était de 10,3 % pour l'Allemagne de l'Ouest (1976-7), de 11,3 % pour le Royaume-Uni (1974-7) et de 11,9 % pour la France (1974) – tous au-dessus de la moyenne.

Deuxièmement, dans le cas de l'Allemagne, les obstacles aux rachats hostiles, en raison de la présence de relations étroites entre l'industrie et les banques ainsi que du pouvoir des salariés exercé dans le cadre des conseils de surveillance¹¹, ont eu pour effet de bloquer de manière significative l'IDE. Etant donné qu'au Royaume-Uni, où les rachats hostiles sont faciles, le gros de l'IDE consiste en investissements dans des industries existantes basés sur des rachats plutôt qu'en investissements dans des entreprises nouvelles, basés sur la création de nouveaux sites, l'IDE en Allemagne aurait sans doute été beaucoup plus grand sans les mécanismes mentionnés plus haut de défense contre les rachats hostiles.¹²

Troisièmement, tous ces pays, y compris le Royaume-Uni ostensiblement favorable à l'IDE, ont posé des conditions informelles de performance aux principaux projets d'IDE. Depuis les années 1970 dans certaines industries au Royaume-Uni, toute une palette "d'engagements" informels et de "restrictions volontaires" ont été utilisées pour réguler l'investissement étranger (Young et al., 1988). Celles-ci étaient principalement, mais pas exclusivement, dirigées contre les entreprises japonaises, en particulier dans les secteurs de l'automobile et de l'électronique. Selon Young et al., "[o]n a largement tendance à penser que [tous les investissements des géants japonais de l'électronique dans les années 1970 et au début des années 1980 - Sony en 1974, Matsushita en 1976, Hitachi et Mitsubishi en 1979, Sanyo et Toshiba en 1981] ont fait l'objet d'une forme quelconque d'accord de restriction volontaire avec le Ministère de l'Industrie sur l'approvisionnement local de composants, les volumes de production et les exportations, mais les détails de ces transactions ne sont pas connus publiquement. Plusieurs de ces sociétés ont fait état de difficultés particulières dans la mise en œuvre de politiques d'approvisionnement local et dans la lenteur de l'élaboration de la production auxquelles elles avaient droit" (p. 224). Cela poussa un observateur à remarquer en 1977 que "chaque entreprise japonaise qui a investi en Grande-Bretagne jusqu'à présent a dû donner des garanties secrètes, principalement en termes de ratios d'exportations et d'achats locaux" (*Financial Times*, 6 décembre 1977, rapporté dans Young et al., 1988, p. 223). Lorsque Nissan a créé une usine au Royaume-Uni en 1981, il a été obligé de s'approvisionner localement à 60 % de sa valeur ajoutée, un taux qui devait passer progressivement à 80 % (Young et al., 1988, p. 225). "Il y a de nombreuses preuves que les ministres successifs au Ministère du Commerce et de l'Industrie ont exercé des pressions sur [Ford et GM] pour parvenir à une meilleure balance commerciale, malgré un manque de précisions sur les délais et les objectifs fixés" (ibid.). Young et al. ont observé en 1988 que "l'utilisation limitée de directives en matière de performance (si ce n'est des conditions explicites) est effectivement désormais considérée comme faisant partie du paysage anglais" (ibid.).

B. Les enseignements de l'expérience britannique, française et allemande

En bref, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne n'ont pas eu besoin de contrôler l'investissement étranger jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle lorsqu'ils ont cessé d'être des pays exportateurs de capitaux. Lorsqu'ils ont fait face au défi de la poussée de l'investissement américain après la Seconde Guerre Mondiale, ils ont utilisé un certain nombre de mécanismes formels et informels pour éviter que leurs intérêts nationaux ne soient lésés. Parmi les mécanismes formels figurent le contrôle des changes et les réglementations contre l'investissement étranger dans des secteurs sensibles comme la défense ou

¹¹ En Allemagne, les sociétés ne sont pas régies uniquement par un Conseil de Direction mais également par un conseil de surveillance qui regroupe autant de représentants des salariés que de la direction. C'est un système dit de co-détermination et a constitué la pierre angulaire de l'"économie sociale de marché" de l'Allemagne depuis la Seconde Guerre Mondiale.

¹² Pendant les années 1970 et 1980, la part en Allemagne de l'IDE dans la Création de Capital Intérieur Brut (bien entendu, les deux chiffres ne sont pas strictement comparables) était juste de 1 ou 2 % tandis que le chiffre correspondant au Royaume-Uni se situait dans une fourchette comprise entre 6 et 15 %. Ces chiffres sont calculés à partir de diverses questions de la CNUCED, *Rapport sur l'Investissement Mondial*.

l'industrie culturelle. Au plan informel, ils ont mis en place des mécanismes comme les entreprises nationalisées, les restrictions aux reprises et les "promesses" et "restrictions volontaires" des STN afin de limiter l'investissement étranger et d'imposer des conditions de performance. Le renforcement de la régulation de l'investissement étranger après la Seconde Guerre Mondiale dans ces trois pays est le reflet de leur changement de statut dans le monde de l'investissement international. En changeant de place avec les Etats-Unis, ces pays, devenus bénéficiaires nets d'IDE, et plus fournisseurs nets, ont adopté les mêmes restrictions à l'investissement étranger que celles qu'ils avaient critiquées auparavant lorsque c'était les Etats-Unis qui les mettaient en place.

Cet état de fait suppose que les pays ont utilisé, et devraient en effet utiliser différentes politiques à l'égard de l'investissement étranger selon leur rôle de fournisseurs ou de bénéficiaires de l'investissement. Etant donné que les pays en voie de développement sont aujourd'hui presque toujours du côté des bénéficiaires, il s'ensuit qu'eux aussi ont besoin et devraient pouvoir avoir une liberté plus grande de régulation de l'investissement étranger dans leur intérêt à long terme que n'en ont les pays développés.

II.3. Les économies européennes les moins avancées : La Finlande et l'Irlande

Dans cette partie, nous examinons le cas de la Finlande et de l'Irlande, deux pays qui étaient parmi les plus pauvres d'Europe il y a seulement une génération, mais qui ont fait leurs preuves depuis par l'intermédiaire de politiques différentes concernant l'investissement étranger, le premier avec une politique très contraignante et le dernier avec une politique très permissive (mais sans être aussi non-interventionniste que beaucoup le pense).

A. La Finlande

La Finlande est souvent exagérément considérée comme l'un des miracles économiques du XX^{ème} siècle. Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, la Finlande était l'une des économies les plus pauvres d'Europe. Mais elle est aujourd'hui l'une des plus riches. D'après les travaux statistiques reconnus de Maddison (1989), parmi les 16 pays les plus riches d'aujourd'hui, seul le Japon (avec 3,1 %) a atteint un taux de croissance annuelle de leur revenu par habitant plus important que la Finlande (avec 2,6 %) au cours de la période de 1900 à 1987 (p. 15, tableau 1.2).¹³ La Norvège arrive ex aequo avec la Finlande en deuxième position, et la moyenne pour les 16 pays était de 2,1 %.¹⁴ Ce qui est moins connu que la performance impressionnante de la croissance finlandaise, c'est qu'elle s'est construite grâce à un régime de restrictions draconiennes sur l'investissement étranger – le plus restrictif du monde développé, pourrait-on dire. Pour un pays qui avait été sous gouvernement étranger pendant des siècles et l'une des économies les plus pauvres d'Europe,¹⁵ la Finlande était naturellement extrêmement méfiante vis-à-vis de l'investissement étranger et elle mit en place en bonne et due forme des mesures pour le limiter (toutes les informations des paragraphes qui suivent sont tirées de Hjerpe & Ahvenainen, 1986, pp. 287-295, sauf indication contraire). La Finlande a promulgué dès

¹³ Les 16 pays sont, par ordre alphabétique, l'Allemagne de l'Ouest, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

¹⁴ Malgré l'immense choc extérieur qu'elle a reçu suite à la chute de l'Union Soviétique, qui comptait pour plus d'un tiers de son commerce international, la Finlande s'est classée à la place très respectable de 5^{ème} ex aequo parmi ces 16 pays en termes de croissance du revenu par habitant pendant les années 1990. D'après les données de la Banque Mondiale, son taux de croissance du revenu par habitant de 1990 à 1999 était de 2,1 % (égal à celui des Pays-Bas), dépassé uniquement par la Norvège (3,2 %), l'Australie (2,6 %) et le Danemark et les Etats-Unis (2,4 %).

¹⁵ Du XII^{ème} siècle jusqu'à 1809, la Finlande faisait partie de la Suède ; par la suite, elle exista en tant que Grand Duché autonome au sein de l'empire russe jusqu'en 1917.

1851 une loi établissant que tout étranger, à l'exception des nobles russes, devait obtenir l'autorisation du Tsar, le gouverneur suprême du pays à cette époque-là, pour posséder de la terre. D'autres lois vinrent s'ajouter ensuite, notamment une loi de 1883 qui soumettait l'exploitation minière par des étrangers à autorisation, une interdiction de 1886 sur l'activité bancaire par des étrangers et une interdiction de 1889 sur la construction et l'exploitation de chemins de fer par des étrangers. En 1895, il fut stipulé que la majorité des membres des conseils de direction de sociétés à responsabilité limitée soient finnois. Toutes ces lois sont restées en vigueur jusqu'au milieu des années 1980 au moins.

Après avoir pris son indépendance vis-à-vis de la Russie, les restrictions de la Finlande sur l'investissement étranger se sont renforcées. En 1919, il fut stipulé que les étrangers devaient obtenir une autorisation spéciale pour créer une entreprise et garantir à l'avance le paiement des impôts et autres charges dus à l'état central et aux états locaux. Dans les années 1930, une série de lois fut votée afin de garantir qu'aucun étranger ne puisse posséder de la terre et des droits d'exploitation minière. Il fut également décrété qu'un étranger ne pouvait être membre du conseil de direction ou directeur général d'une entreprise. Les sociétés sous contrôle étranger à plus de 20 % étaient officiellement classées "sociétés dangereuses" et, par conséquent, le contrôle étranger de sociétés était effectivement limité à 20 %. Il en résulte, alors que l'emprunt étranger était considérable, qu'il y a eu peu d'IDE au cours de cette période, un schéma qui a persisté au moins jusqu'aux années 1980.

Il y eut ensuite une certaine libéralisation de l'investissement étranger. Les banques étrangères furent autorisées à fonder des succursales en Finlande pour la première fois au début des années 1980. Le plafond du contrôle étranger des sociétés fut porté à 40 % en 1987, mais sous réserve de l'agrément du Ministère du Commerce et de l'Industrie (Ballek & Luostarinen, 1994, p. 17). La libéralisation générale de l'investissement étranger n'est apparue qu'à partir de 1993, dans le cadre de la préparation à l'adhésion à l'UE (www.investinfinland.fi/topical/leipa_survey01.htm, p. 1).¹⁶

B. L'Irlande

L'Irlande est souvent citée comme preuve qu'une économie dynamique et prospère peut être bâtie sur la base d'une politique libérale en matière d'IDE. Ses performances économiques impressionnantes, en particulier récemment, lui ont valu les titres de "Tigre Celtique" ou "Tigre d'Émeraude", à l'instar des miracles économiques des "Tigres d'Asie" (Corée, Taiwan, Singapour et Hong Kong). Après l'épuisement des premières possibilités de substitution des importations et la stagnation industrielle qui suivit dans les années 1950, l'Irlande a opté pour un changement radical de politique industrielle passant d'une stratégie tournée vers l'intérieur à une nouvelle tournée vers l'extérieur (pour d'autres informations sur le contexte historique, voir O'Malley, 1989). **La nouvelle ligne politique privilégia l'encouragement de l'investissement, en particulier dans les secteurs exportateurs, par des primes financières.** Les principaux types de primes utilisés étaient : (1) primes d'investissements en capitaux qui exigeaient des entreprises bénéficiaires d'être compétitives sur le plan international ; (2) exemption d'impôts sur les bénéfices tirés des ventes à l'exportation au-delà du niveau de 1956 (cette loi n'eut plus de bénéficiaires à partir de 1981 et fut abolie en 1991) ; et (3) dépréciation accélérée (O'Malley, 1999, pp. 224-225). En plus d'encourager l'investissement, ces plans étaient également destinés à réduire les disparités régionales en offrant des taux de primes plus élevés aux investissements dans des régions moins développées. Le gouvernement a également créé des sites industriels dans des régions pauvres à ses propres frais (O'Malley, 1999, p. 225). Mais il est vrai que

¹⁶ Il est intéressant de noter que l'agence de promotion de l'investissement du gouvernement finnois, Invest in Finland, mette l'accent sur le fait que "la Finlande ne fait pas de discrimination positive en faveur des sociétés étrangères en leur accordant des exemptions fiscales ou d'autres subventions qui ne sont pas accessibles aux autres entreprises dans l'économie" (même site web, p. 2).

les primes à l'investissement distribuées pendant cette période étaient plutôt versées à l'aveuglette et n'ont, par conséquent, pas été aussi rentables que prévu (O'Sullivan, 1995 ; O'Malley, 1999).

Sans favoriser *en soi* les sociétés étrangères, cette ligne politique recelait un certain parti pris caché étant donné que les entreprises étrangères avaient par nature une plus forte orientation exportatrice. L'existence de ce parti pris pour les STN ne doit cependant pas être interprétée comme une politique de *laissez-faire* en terme d'IDE. Selon l'étude du Ministère américain de Commerce de 1981, *The Use of Investment Incentives and Performance Requirements by Foreign Governments*, 20 % des filiales de STN américaines exerçant en Irlande faisaient état de l'application de conditions de performance, chiffre à comparer à la fourchette de 2 à 7 % constatée dans d'autres pays avancés - 8 % en Australie et au Japon, 7 % en Belgique, au Canada, en France et en Suisse, 6 % en Italie, 3 % au Royaume-Uni et 2 % en Allemagne et aux Pays-Bas (Young et al., 1988, pp. 199-200).¹⁷ La politique industrielle postérieure à 1958 s'épuisa vers la fin des années 1970. L'IDE a continué à être consacré principalement à des secteurs à faible valeur ajoutée alors que les entreprises étrangères qui s'installaient ne s'associaient guère aux entreprises locales. Vers le milieu des années 1980, un sentiment de crise se développa dans le pays au moment où l'emploi dans les entreprises locales connaissait un assez fort déclin (environ 20 %) depuis le record de 1979 alors que l'emploi dans les firmes étrangères stagnait plus ou moins depuis la fin des années 1970 (O'Sullivan, 1995 ; O'Malley, 1999 ; Barry et al., 1999).

En réaction, un autre revirement politique au milieu des années 1980 opta pour une approche plus ciblée, en particulier pour le développement d'entreprises autochtones. La nouvelle ligne politique a été très clairement exposée dans le *White Paper on Industrial Policy* de 1984 (*Livre Blanc sur la Politique Industrielle*) (O'Malley, 1999, p. 228). Selon O'Malley (1999), le Livre Blanc reconnaissait qu'il y avait des limites aux bénéfices à espérer de l'investissement étranger et que la performance relativement faible à long terme de l'industrie locale nécessitait une plus grande attention. Les déclarations politiques depuis 1984 ont plus précisément souligné la nécessité d'une politique industrielle locale plus *sélective*, afin de développer des entreprises plus grandes et plus fortes avec de bonnes perspectives de croissance soutenue sur les marchés internationaux plutôt qu'un soutien à un très grand nombre d'entreprises sans discrimination.

La sélectivité devait permettre de cibler les entreprises souffrant de désavantages ou de faiblesses courantes dans les entreprises locales (et pas tant dans les entreprises étrangères), comme les capacités technologiques, le marketing à l'exportation et les compétences. Elle était destinée à réorienter les dépenses en matière de politique industrielle de soutien aux investissements en capitaux vers l'amélioration de la technologie et du marketing à l'exportation (p. 228 ; italique ajouté). Il s'ensuivit, après le milieu des années 1980 que "l'attribution de primes [aux investissements en capitaux] était de plus en plus faite en fonction de la présentation de plans de développement global des entreprises. En vue de rentabiliser les dépenses de l'état, le taux moyen des primes en capitaux a été baissé après 1986, *des objectifs liés à la performance ont été appliqués comme conditions de paiement des primes* et il y a eu un début d'orientation vers des formes remboursables d'aide financière comme le financement de capitaux propres au lieu de primes en capitaux." (O'Malley,

¹⁷ D'après McCulloch & Owen (1983, pp. 342-3), la même enquête révèle que plus de la moitié de toutes les filiales étrangères en Corée et à Taiwan bénéficient d'une forme ou d'une autre de prime à l'investissement. C'est beaucoup, même d'après les normes des pays développés qui oscillaient entre 9 et 37 %, comme le montre le tableau 6.1 de Young et al. (1988, p. 200) ; Japon 9 %, Suisse 12 % ; Canada et France 18 % ; Allemagne 20 % ; Belgique 26 % ; Italie 29 % ; Royaume-Uni 32 % ; Australie 37 %). Étant donné que la Corée et Taiwan sont des pays qui n'étaient pas non plus réputés pour imposer des conditions dures de performance (voir ci-dessous), cette preuve, tout comme l'exemple irlandais, suggère qu'il faut à la fois des carottes et des bâtons pour réussir une bonne gestion de l'IDE.

1999, p. 229 ; italique ajouté).¹⁸ Une part croissante des primes gouvernementales s'adressait aux activités améliorant les potentiels des entreprises (par exemple R&D, formation, évolution de l'encadrement) plutôt qu'aux simples investissements physiques (Sweeney, 1998, p. 133). **Le gouvernement a, en outre, commencé à cibler explicitement les industries dans lesquelles il voulait attirer l'IDE – en particulier l'électronique, l'industrie pharmaceutique, les logiciels, les services financiers et les services à distance (Sweeney, 1998, p. 128). Suite à la réorientation de la politique d'IDE, il y eut une augmentation de l'IDE de "haute qualité", avec un contenu technologique accru et des liens plus forts avec les entreprises locales.** C'est principalement pour cette raison que l'économie connut de nouveau un essor. L'emploi dans l'industrie, qui avait chuté de 20 % entre 1979 et 1987, augmenta de 13 % entre 1988 et 1996, pour une grande part en raison de l'augmentation de l'IDE mais également grâce à l'amélioration de la performance des entreprises domestiques (O'Malley, 1999, p. 230).

C. Les enseignements de l'expérience finlandaise et irlandaise

On peut dire que la Finlande et l'Irlande font partie des cas les plus impressionnants de transformation industrielle dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle en Europe. Au moins jusqu'à l'adhésion de la Finlande à l'UE en 1993, leurs politiques respectives à l'égard de l'investissement étranger n'auraient pas pu être plus différentes. **La Finlande a fondamentalement bloqué tout investissement étranger significatif tandis que l'Irlande était en quête agressive de cet investissement étranger.** La comparaison de ces deux cas extrêmes soulève deux points importants. **Le premier, c'est qu'il n'existe pas de politique unique en matière d'investissement étranger qui convient à tout le monde.** La Finlande a bâti son miracle économique sur, pourrait-on dire, l'une des lignes politiques les plus restrictives du monde vis-à-vis des investisseurs étrangers tandis que l'Irlande a bénéficié de la sollicitation et de la collaboration actives avec les STN. **Le second est que, pour aussi libéral qu'un pays puisse l'être à l'égard de l'investissement étranger, une approche ciblée et orientée en fonction de la performance fonctionne mieux que le laissez-faire.** Ce dernier est pourtant recommandé par les pays développés aujourd'hui. Même dans le cas de l'Irlande, une association de carottes et de bâtons a été utilisée avec les investisseurs étrangers dès le début. Ce n'est qu'après avoir trouvé le bon équilibre entre les deux que l'Irlande a vraiment commencé à tirer profit de l'IDE.

II.4. Les pays d'Asie : Le Japon, la Corée et Taiwan

A. Le Japon

L'attitude restrictive du Japon à l'égard de l'IDE est bien connue. A partir de la fin du XIX^{ème} siècle, lorsqu'il s'est lancé sur la voie de l'industrialisation, il a découragé l'IDE au profit de l'octroi de licences technologiques lorsque c'était possible. Même pendant la première moitié du XX^{ème} siècle, quand le Japon opta temporairement pour une attitude plus permissive envers l'IDE (par exemple, les STN ont dominé l'industrie automobile pendant cette période), l'IDE est resté minoritaire et s'est infiltré sous forme de joint-ventures (Yoshino, 1970, p. 346).

Entre la Seconde Guerre Mondiale et le milieu des années 1960, période où l'on a constaté une certaine libéralisation, la politique en terme d'IDE est restée extrêmement restrictive. En particulier, avant 1963, le contrôle étranger était limité à 49 % tandis que, dans certaines "industries vitales", l'IDE était totalement interdit. Par conséquent, l'IDE n'a représenté que 6 % des entrées totales de

¹⁸ A la lumière du niveau élevé des conditions de performance de l'Irlande pour les STN avant ces changements (voir ci-dessus), il semblerait raisonnable de conclure que les conditions de performance pour les bénéficiaires (domestiques ou étrangers) de primes d'état soient devenues encore plus importantes.

capitaux étrangers entre 1949 et 1967 (ibid., p. 347). Il y eut une certaine souplesse dans cette politique avec le temps mais le processus fut très lent et progressif. Après 1963, le contrôle étranger à plus de 50 % fut autorisé, même dans certaines "industries vitales" interdites jusqu'alors (ibid., p. 349). Cependant, "chaque demande d'investissement devait passer par un examen individuel et était rigoureusement étudié par le Conseil à l'Investissement Etranger" (ibid., p. 349) et "les critères d'examen de l'investissement étranger étaient établis de manière assez vague pour laisser toute latitude aux hauts fonctionnaires et au Conseil à l'Investissement Etranger" (ibid., p. 350). En 1967, l'IDE fit l'objet d'une nouvelle libéralisation. Mais la ligne resta très restrictive (les précisions qui suivent sont tirées de Yoshino, 1970, pp. 361-363). La libéralisation de 1967 autorisa "automatiquement" un maximum de 50 % de contrôle étranger dans 33 secteurs (dénommées "Secteurs de Catégorie I"), mais uniquement à la condition que : (1) le partenaire japonais de la joint-venture doit exercer la même activité que la joint-venture envisagée et un partenaire japonais doit posséder au moins un tiers de la joint-venture ; (2) la représentation japonaise au conseil de direction doit être plus importante que la proportion du contrôle japonais dans la joint-venture ; et (3) il ne doit pas y avoir de disposition selon laquelle l'autorisation d'un responsable particulier ou d'un actionnaire est nécessaire pour exécuter les affaires de l'entreprise – sûrement pas d'autorisation "automatique"! De plus, les entreprises japonaises étaient déjà bien implantées dans ces secteurs qui étaient donc moins attractifs pour les investisseurs étrangers (par exemple l'électroménager, le verre à vitres, les appareils-photos, les produits pharmaceutiques, etc.), comme l'atteste le fait que "plus d'un an passa avant la première création de joint-venture" (ibid., p. 363). Dans les "Secteurs de Catégorie II", 100 % de contrôle étranger était permis mais c'étaient des secteurs dans lesquels les entreprises japonaises étaient encore plus solidement implantées (acier ordinaire, motos, bière, ciment, etc.). Et chose importante, dans ces deux catégories, l'IDE dans les entreprises existantes n'était pas permis.

Une nouvelle vague de libéralisation en 1969 ajouta respectivement 135 et 20 secteurs aux Catégories I et II. Elle avait pour objectif d'atténuer la critique étrangère mais les nouveaux secteurs étaient pour la plupart inintéressants pour les étrangers. Certains secteurs stratégiques (par exemple la distribution, la pétrochimie et l'automobile) furent envisagés, puis rejetés, comme candidats possibles. Cette décision ne fut guère surprenante étant donné que la production totale du secteur automobile japonais (qui était déjà la deuxième plus importante au monde) représentait moins de la moitié de celle de General Motors (ibid., 1970, pp. 366-7). Cette ligne politique très restrictive fut maintenue ultérieurement malgré une libéralisation progressive de l'IDE à un niveau formel. Comme en Allemagne et dans d'autres pays européens, l'IDE était encore limité par l'existence de mécanismes informels de lutte contre les rachats hostiles, en particulier les arrangements d'actionnariat croisé qui bloquaient 60 à 70 % des actions entre des mains alliées (grandes banques prêteuses, entreprises liées). **En conséquence, le Japon était, pourrait-on dire, le pays le moins dépendant de l'IDE en dehors du bloc soviétique.** Entre 1971 et 1990 (les données postérieures à 1995 ne sont pas disponibles mais rien n'indique qu'il y ait eu de changement drastique), l'IDE représentait seulement environ 0,1 % de toute la création de capital immobilisé dans le pays (données de la CNUCED, diverses années). La moyenne des pays développés était de 3,5 % pour la période de 15 ans de 1981 à 1995, avant l'explosion des fusions à la fin des années 1990.

B. La Corée

Tandis que la Corée n'a pas été du tout hostile aux capitaux étrangers en soi, elle a nettement préféré, si la situation le permettait, les maintenir sous gestion "nationale", plutôt que de se fier aux STN (ce qui suit est majoritairement tiré de Chang, 1998 ; pour de plus amples détails, cf. Koo, 1993). Selon Amsden (1989), seuls 5 % de toutes les entrées de capitaux étrangers en Corée entre 1963 et 1982 (exception faite de l'aide étrangère, qui a été importante jusqu'au début des années 1960, mais pas au-delà) ont été sous forme d'IDE (ibid., p. 92, tableau 5). Même pendant les années 1962 à 1993, ce

taux n'a pas dépassé 9,7 % malgré la flambée de l'IDE qui a suivi la libéralisation de la politique en la matière au milieu des années 1980 (Lee, 1994, p. 193, tableau 7-4).

Le gouvernement coréen a élaboré sa politique en matière d'IDE sur la base d'une conception claire et assez sophistiquée des coûts et des avantages de traiter avec les STN et il n'approuvait l'IDE que lorsqu'il calculait que les avantages potentiels nets étaient positifs. Le *Livre Blanc sur l'Investissement Etranger* du gouvernement coréen de 1981 fournit un exemple parlant de cette vision politique (voir EPB, 1981). Ce Livre Blanc énumère les divers avantages de l'IDE comme la hausse des investissements, la création d'emplois, l'effet d'"amélioration" industrielle, la participation à la balance des paiements et le transfert de technologie mais il est aussi tout à fait conscient des coûts associés à la tarification des transferts, aux restrictions sur les importations et les exportations de filiales, à l'éviction des investisseurs domestiques sur le marché du crédit domestique, aux inefficacités d'affectation en raison de structures de marché "non-concurrentielles", au retard de développement technologique, à la "distorsion" des structures industrielles due à l'introduction de produits "inappropriés" et même à l'exercice d'une influence politique par les STN dans l'élaboration des politiques (EPB, 1981, pp. 50-64).

Il est intéressant de noter que cette liste comprend plus ou moins tous les problèmes identifiés dans les débats universitaires précédents et suivants au sujet des arguments en faveur et contre l'IDE. Les politiques mises en œuvre par la Corée envers les STN ont plusieurs éléments, le plus important étant les restrictions sur l'entrée de l'investissement et le contrôle financier des entreprises. Avant le début des années 1970, au moment où le niveau de l'IDE était faible, le gouvernement était assez favorable à un contrôle étranger à 100 %, en particulier dans les industries d'assemblage dans les zones franches créées en 1970. Mais, lorsque le pays essaya de se tourner vers des secteurs plus sophistiqués, où le développement de capacités technologiques locales était essentiel, il commença à limiter le contrôle étranger plus fermement (Lee, 1994, pp. 187-8).

Pour commencer, il y eut des politiques qui limitaient les secteurs ouverts aux STN. Jusqu'à une période aussi tardive que le début des années 1980, environ 50 % de tous les secteurs et près de 20 % des industries manufacturières étaient encore interdits à l'IDE (EPB, 1981, pp. 70-1). Même lorsque l'entrée fut autorisée, le gouvernement a essayé d'encourager les joint-ventures, de préférence sous contrôle majoritaire local, pour tenter de faciliter le transfert de technologies de pointe et de compétences managériales.

Dans les secteurs où l'IDE était autorisé, le contrôle étranger n'était pas autorisé au-delà de 50 % à l'exception des domaines où l'IDE était jugé d'importance "stratégique". Ces investissements ne couvraient qu'environ 13 % de toutes les industries manufacturières (ibid., p. 70). Un contrôle étranger de plus de 50 % était permis uniquement dans les secteurs où l'accès à la propriété de la technologie était jugé essentiel pour le développement futur du secteur, et dans les secteurs où les besoins en capitaux et / ou les risques associés à l'investissement étaient très importants. Le plafond du contrôle fut également relâché : (i) si l'investissement était réalisé dans les zones franches ; (ii) si l'investissement était réalisé par des Coréens expatriés ; ou (iii) si l'investissement "diversifiait" les origines de l'IDE dans le pays – c'est à dire si l'investissement provenait de pays autres que les Etats-Unis et le Japon, qui avaient jusque là dominé la scène coréenne de l'IDE. (Pour de plus amples détails, voir ibid., pp. 70-71.) **Au final, au milieu des années 1980, seulement 5 % des filiales de STN en Corée étaient détenues à 100 %, alors que les chiffres correspondants sont de 50 % pour le Mexique et de 60 % pour le Brésil, pays dont on pense souvent qu'ils avaient une politique beaucoup plus "hostile aux étrangers" que la Corée (Evans, 1987, p. 208).**

Des mesures politiques autres que celles concernant l'entrée de l'investissement et le contrôle des entreprises furent utilisées pour contrôler les activités des STN conformément aux objectifs de développement national. Premièrement, il y eut des mesures visant à garantir que les "bons" types de technologie étaient acquis selon de "bonnes" conditions. La technologie apportée par les STN investisseuses était soigneusement passée au crible pour vérifier qu'elle n'était pas trop obsolète et que les redevances facturées aux filiales locales n'étaient pas excessives. Deuxièmement, les investisseurs qui étaient plus favorables au transfert de technologie étaient favorisés lors du processus de sélection à moins qu'ils n'aient été beaucoup trop faibles en termes de technologie.¹⁹ Troisièmement, des conditions de contenu local étaient imposées de façon assez stricte afin de favoriser au maximum les retombées technologies tirées de la présence des STN. Il faut noter, cependant, que cette condition était fixée de manière réaliste, de sorte qu'elles ne lèsent pas gravement la compétitivité à l'exportation du pays – dans certains secteurs, ils étaient plus strictement appliqués aux produits destinés au marché domestique. Le résultat global fut que, de même que le Japon, **la Corée fut l'un des pays au monde les moins dépendants de l'IDE**. Entre 1971 et 1995, l'IDE représentait moins de 1 % de toute la création de capital immobilisé dans le pays (données de la CNUCED, diverses années) alors que la moyenne des pays en voie de développement pour la période 1981-1995 (les chiffres antérieurs à 1980 ne sont pas disponibles) était de 4,3 %. L'IDE commença à être libéralisé à partir du milieu des années 1980 et connu une libéralisation drastique à la suite de la crise financière de 1997. Il n'y a pas que les pressions du FMI qui sont en cause mais également le fait que certains décideurs coréens clés ont conclu, à tort ou à raison, que le pays ne pourrait survivre à moins de permettre à ses entreprises d'être totalement intégrées au réseau de production mondial émergent. Reste à voir si leur décision était la bonne.

C. Taiwan

Taiwan adopta une attitude similaire à celle de la Corée et utilisa toutes les mesures employées par la Corée pour contrôler l'IDE (voir Wade, 1990, pp. 148-56, et Schive, 1993, pour de plus amples détails). La politique de Taiwan en matière d'IDE a cependant dû être plus modérée que celle de la Corée pour deux raisons. Premièrement, en l'absence relative de grandes entreprises du secteur privé domestique qui auraient pu fournir des alternatives crédibles aux STN (ou des partenaires de joint-ventures avec elles), le gouvernement taiwanais a dû être plus souple sur la question du contrôle financier des entreprises. En termes de structure de contrôle des filiales de STN, Taiwan se situait à peu près entre la Corée et l'Amérique Latine, avec 33,5 % des filiales de STN (sauf celles détenues par des Chinois expatriés) détenues à 100 % en 1985 (ibid., p. 319). La deuxième, c'est qu'au cours des années 1970, lorsque les vents diplomatiques soufflaient en faveur de la Chine, Taiwan fit des efforts pour accueillir de grands noms de STN, notamment des Etats-Unis, en leur offrant des privilèges exceptionnels (par exemple la garantie d'une protection contre les importations) afin de renforcer sa position politique et diplomatique (Wade, 1990, pp. 154-5). Malgré ces contraintes, "[l]es propositions d'investissement étranger ont été évaluées au niveau de leur capacité à ouvrir de nouveaux marchés, mettre en place de nouvelles exportations, transférer des technologies, intensifier les liens inter-industriels, faire de Taiwan un site d'investissement étranger et une source de composants importants plus intéressants pour les multinationales et améliorer le soutien politique international de Taiwan" (ibid., p. 150). Les directives de 1962 sur l'investissement étranger qui constituaient la colonne vertébrale des politiques de Taiwan en matière d'IDE, limitaient l'IDE aux

¹⁹ Le gouvernement coréen a, par exemple, choisi en 1993 la joint-venture anglo-française GEC Alstom, organisée autour du fabricant du TGV français, comme partenaire de sa nouvelle joint-venture pour construire le réseau de train rapide du pays. C'est principalement parce qu'elle offrait plus en termes de transfert de technologie que ses concurrents japonais et allemand qui avaient des produits technologiquement supérieurs (Financial Times, 23 août 1993).

"secteurs qui introduiraient de nouveaux produits ou orienteraient leurs activités vers la résolution des pénuries domestiques, l'exportation, l'amélioration de la qualité des produits et la baisse des prix des produits domestiques." (Ibid, p. 150, note 33). Cela signifiait que, comme en Corée, les types privilégiés d'IDE changeaient selon les conditions économiques et politiques du pays. Par exemple, après avoir été encouragé pendant les années 1960, l'IDE dans les secteurs à forte main-d'œuvre fut découragé voire interdit dans les années 1970 (ibid., p. 151). Le contrôle étranger était restreint bien que moins strictement qu'en Corée. Il y avait en particulier une restriction sur la capitalisation par les investisseurs étrangers de leur technologie. En cas de joint-venture, la technologie ne pouvait pas être évaluée à plus de 15 % de la contribution aux capitaux propres de la STN (ibid., p. 152). Les conditions de contenu local étaient largement utilisées bien que, comme en Corée, elles furent généralement moins dures pour les produits d'exportation (ibid., pp. 151-152 pour de plus amples détails sur le fonctionnement des conditions de contenu local).²⁰ Dans certains cas, le gouvernement donna son aval pour des investissements à condition que la STN aide ses fournisseurs locaux à améliorer leur technologie (ibid., p. 152). Des conditions d'exportation furent également massivement utilisées (ibid., p. 152). Cela s'explique à l'origine par les conséquences de l'IDE sur les changes mais les conditions furent maintenues même après que Taiwan eut cessé de souffrir de pénurie de devises parce qu'elles étaient considérées comme un moyen de "garantir que l'entreprise [étrangère] apporte à Taiwan une technologie suffisamment avancée pour que ses produits soient concurrentiels sur d'autres marchés (généralement ceux riches de l'occident)" (ibid., pp. 152). Le résultat global fut que Taiwan, bien que légèrement plus dépendant de l'IDE que le Japon ou la Corée, fut l'un des pays au monde les moins dépendants de l'IDE. **Entre 1971 et 1999, l'IDE représentait seulement environ 2,3 % de toute la création de capital immobilisé dans le pays (données de la CNUCED, diverses années) alors que la moyenne des pays en voie de développement pour la période 1981-1995 (les chiffres antérieurs à 1980 ne sont pas disponibles) était de 4,3 %.**

D. Les enseignements de l'expérience asiatique

Comme les Etats-Unis au XIX^{ème} siècle, les trois plus grands "miracles" économiques d'Asie ont essayé de garder les capitaux étrangers sous gestion nationale autant que possible et ont, par conséquent, employé des moyens de contrôle importants sur l'investissement étranger en termes de contrôle financier des entreprises, d'entrée de l'investissement et de conditions de performance tout au long de leur période de développement.

Le Japon et (jusqu'à récemment) la Corée ont très peu misé sur l'IDE. Même Taiwan, le plus favorable à l'IDE des trois pays, était en dessous de la moyenne internationale dans sa dépendance à l'IDE. Leur approche était résolument "stratégique" au sens que, tenant compte du rôle de secteurs particuliers dans leur programme de développement global, ils ont mis en pratique des politiques très libérales dans certains secteurs (par exemple les industries consommatrices de main-d'œuvre implantées dans les zones franches en Corée et à Taiwan) tout en étant très restrictifs dans d'autres. Il va donc sans dire que les mêmes secteurs ont pu, et ont été, soumis à un traitement relativement libéral à certains moments mais ont fait l'objet d'une régulation plus stricte par la suite (et vice versa), en fonction des changements de l'environnement extérieur, du stade de développement du pays et de la création de sociétés locales dans les secteurs concernés. Les expériences de la Corée et de Taiwan, qui ont fourni des primes financières significatives aux STN investissant dans leurs pays tout en imposant des conditions de performance importantes, montrent que l'IDE porte le plus de fruits lorsque les carottes et bâtons sont associés plutôt qu'utilisés de manière isolée.

²⁰ Par exemple, les directives de 1962 soumettaient des secteurs comme ceux des réfrigérateurs, des climatiseurs, des transformateurs, des télévisions, des radios, des voitures, des motos, des tracteurs et des moteurs diesel à des conditions de contenu local (Wade, 1990, pp. 150-151, note 33).

III. CONCLUSIONS

III.1. Les enseignements de l'Histoire

Kicking Away the Ladder, ouvrage écrit par l'un des auteurs de ce document, Ha-Joon Chang, montre que, lorsque les pays aujourd'hui avancés étaient dans des positions de rattrapage et essayaient de mettre en place leurs industries face à la concurrence de producteurs plus efficaces à l'époque, quasiment aucun d'eux ne mena les politiques de libre-échange qu'ils sont si prompts à imposer aux pays en voie de développement aujourd'hui (Chang, 2002, chapitre 2). Leurs hommes politiques avaient compris que le libre-échange entraverait l'émergence de producteurs locaux dans les secteurs plus "difficiles". En conséquence, ils ont utilisé des moyens de protection ou de contrôle ou des subventions pour donner aux producteurs locaux la possibilité de s'implanter et de développer leurs aptitudes managériales et technologiques.

L'examen de leurs politiques en relation avec l'investissement étranger révèle le même résultat. Lorsqu'ils étaient bénéficiaires nets d'investissements étrangers, tous les pays développés actuels ont imposé des réglementations sur les investissements étrangers afin de garantir que ceux-ci contribuent à leur développement national à long terme. Pratiquement tous les pays aujourd'hui développés ont posé des limites à l'entrée de l'investissement étranger. Très souvent, les restrictions à l'entrée ont été imposées de manière directe, allant de la simple interdiction à l'entrée dans des secteurs particuliers à l'autorisation sous certaines conditions (par exemple sous forme de conditions pour les joint-ventures, de plafonds sur le contrôle par des étrangers). Les interdictions à l'entrée ont créé l'espace nécessaire pour que des fabricants locaux s'établissent tandis que l'entrée conditionnelle a permis de tirer plus d'avantages des investissements étrangers autorisés. Dans certains cas, la portée des investissements étrangers a en outre été restreinte par des mécanismes informels empêchant des rachats et des prises de contrôle hostiles par des investisseurs étrangers (investissements dans des "entreprises existantes"). Ils y sont parvenus premièrement à travers la présence d'entreprises publiques (EP) ou par le contrôle minoritaire du gouvernement dans des entreprises de secteurs clés – par exemple, 20 % des parts du constructeur automobile allemand Volkswagen étaient aux mains du gouvernement de l'état de Basse Saxe. Même lors de la privatisation des EP, certains gouvernements, notamment la France, se sont assurés qu'une minorité de contrôle soit détenue par des actionnaires amicaux, le noyau dur. D'autres, comme les Etats-Unis et la Finlande, ont limité l'entrée de l'investissement étranger en réglementant les formes de direction d'entreprises – ils exigeaient explicitement, au moins dans certains secteurs clés, que tous les membres des conseils de direction soient des citoyens du pays et que les actionnaires non-résidents ne puissent pas voter. Cette mesure décourageait ouvertement les investisseurs étrangers potentiels qui n'obtenaient pas de contrôle proportionnel à leur statut d'actionnaire. **Toutes ces mesures permettaient de garantir que les décisions cruciales dans des secteurs et des entreprises clés soient prises dans l'intérêt national.** Lorsque l'entrée était autorisée, les gouvernements ont posé aux investisseurs de nombreuses conditions de performance afin d'optimiser les avantages pour leurs économies. La balance des paiements justifiait des conditions d'exportation, d'équilibre des changes ou les plafonds aux patentes. L'objectif principal était que les entreprises locales puissent capter des technologies de pointe et des compétences managériales de leur interaction avec les investisseurs étrangers, soit par transfert direct soit par retombées indirectes. Les conditions de contenu local et les conditions explicites pour le transfert de technologie ont été les moyens les plus notoires pour y parvenir. Certains pays, comme Taiwan, sont allés plus loin et ont explicitement exigé des investisseurs étrangers qu'ils aident leurs fournisseurs locaux à améliorer leur technologie. Vers la fin du XIX^{ème} siècle, les Etats-Unis ont même interdit l'emploi de travailleurs étrangers ce qui a obligé les entreprises étrangères à former les travailleurs locaux. Les interdictions de contrôle majoritaire étranger ou l'encouragement de joint-ventures ont également été des moyens de favoriser le transfert de technologies fondamentales et de compétences

managériales. Même lorsqu'il n'y avait pas de conditions formelles de performance, la plupart des pays développés les ont utilisées de manière informelle. Les conditions de contenu local, rendues "illégal" par l'Accord sur les MIC, ont toujours cours dans les pays développés en dehors de l'Asie, mais sous un masque différent. Les "règles d'origine" mises en place par les pays de l'UE et de l'Accord de Libre-Echange Nord-Américain (ALENA = Etats-Unis, Canada et Mexique) pour préciser le contenu local des produits agréés pour le traitement préférentiel dans l'accord régional de libre-échange, ont effectivement posé des conditions de contenu local pour les investisseurs étrangers dans des secteurs stratégiques (bien que "local" ici ait un sens plus large que celui des frontières nationales). L'UE a des règles strictes concernant l'origine des automobiles, des semi-conducteurs, du textile et des vêtements, des photocopieurs et des matériels de commutation télécoms. L'ALENA les emploie pour les télévisions couleurs, les ordinateurs, les matériels de télécommunications, l'équipement de bureau, les automobiles, les machines-outils, les chariots élévateurs, la ferblanterie, les appareils électroménagers, les meubles, les produits du tabac et le textile (pour de plus amples détails, voir Kumar, 2001, p. 3152, encart 1). Comme dans le cas de la politique commerciale, les stratégies précises utilisées pour réguler les investissements étrangers ont varié d'un pays à l'autre, allant de la stratégie très accueillante de l'Irlande (mais pas de *laissez-faire*, et cette stratégie est devenue de plus en plus sélective avec le temps) aux stratégies très restrictives de la Finlande, du Japon, de la Corée et des Etats-Unis du 19ème siècle dans certains secteurs (en particulier la finance et la navigation). En d'autres termes, il n'y a pas eu de modèle "unique" de régulation de l'investissement étranger. **Cependant, il y a un facteur commun : ces pays ont tous adopté une approche stratégique vis-à-vis de l'investissement étranger. Cela signifie que différents secteurs pouvaient être soumis à différentes politiques au même moment.** Par exemple, la Corée et Taiwan ont mis en œuvre des politiques libérales en matière d'IDE dans des industries nécessitant beaucoup de main-d'œuvre tout en appliquant des politiques très restrictives dans les industries plus technologiquement avancées où ils souhaitaient développer des aptitudes technologiques locales. Leurs positions politiques changeaient également avec le temps, en fonction de l'évolution de leur structure économique et des conditions extérieures. Au milieu des années 1980, après avoir épuisé tous les bénéfices de l'entrée d'IDE orienté à l'exportation et consommateur de main-d'œuvre, l'Irlande est passée d'une politique plutôt permissive et non-discriminatoire à une politique ciblée et sélective afin d'"améliorer" le contenu de l'IDE. La Corée avait une politique relativement ouverte vis-à-vis de l'IDE dans le secteur automobile jusqu'au milieu des années 1970 mais fut plus stricte par la suite pour tenter de promouvoir la production automobile intérieure. Tout en provoquant le départ de certains investisseurs étrangers (Ford et Fiat), cette politique eut pour résultat la mise en place d'une industrie automobile au succès spectaculaire. Les expériences historiques des pays aujourd'hui développés montrent qu'un ensemble bien agencé de restrictions et de conditions de performance sur l'investissement étranger a été un ingrédient clé dans leurs recettes de succès. **Alors que seuls certains de ces pays eurent une attitude hostile envers l'investissement étranger, aucun d'entre eux ne mit en œuvre de politiques aveuglément accueillantes à l'égard de l'investissement étranger, en totale contradiction avec ce que recommandent nombre de ces pays aux pays actuellement en voie de développement.** L'histoire montre également qu'une approche stratégique et souple est fondamentale si les pays veulent se servir de l'investissement étranger pour poursuivre leurs intérêts nationaux à long terme. Au lieu de persévérer dans une solution rigide, la plupart des économies qui ont réussi ont modifié leurs politiques à l'égard de l'investissement étranger en fonction des évolutions dans leurs stades de développement, des priorités nationales et de l'environnement économique mondial. **A la lumière de ces enseignements, nous concluons que les propositions actuelles des pays développés à l'OMC en ce qui concerne la réglementation de l'investissement étranger vont directement à l'encontre des intérêts des pays en voie de développement.**

III.2. Objections possibles

Lorsqu'ils essuient des critiques de ce genre, les partisans d'un AMI répondent par quelques objections qui peuvent sembler plausibles au premier abord. Leurs objections manquent, cependant, de fondement à la fois logique et empirique.

A. "Les temps ont changé" – L'Histoire n'est pas pertinente ?

La réponse la plus classique à la critique historique présentée ci-dessus est de clamer que "les temps ont changé". L'argument veut que, grâce à la mondialisation de ces dernières années, les politiques restrictives en matière d'investissement étranger qui ont peut-être eu des avantages dans le passé – par exemple au Japon dans les années 1960 ou en Corée dans les années 1970 – sont aujourd'hui superflues. Les adeptes de l'AMI affirment qu'avec la plus grande mobilité des capitaux, l'investissement étranger prend une place de plus en plus importante dans le positionnement compétitif d'un pays au sein de l'économie mondiale et donc que toute régulation de l'investissement étranger est susceptible de nuire au pays d'accueil potentiel. L'un des problèmes avec cet argument, c'est qu'il n'y a aucune preuve probante que nous vivions dans le "meilleur des mondes" et que toutes les expériences passées ont perdu toute pertinence. Le monde est peut-être devenu plus mondialisé que, disons, dans les années 1960 et 1970 mais rien ne prouve que la mondialisation a tant progressé que nous ayons connu une "rupture structurelle" avec le passé. Le fait que la Chine soit capable d'attirer un volume énorme d'investissement étranger malgré sa régulation stratégique de celui-ci suggère qu'il n'y a pas eu de rupture aussi nette avec les schémas passés. A une autre époque de forte mondialisation, pendant le XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème}, à un moment où l'économie mondiale était aussi mondialisée, voire plus dans des domaines comme l'immigration, que celle d'aujourd'hui (Bairoch & Kozul-Wright, 1996, et Hirst & Thompson, 1999, ch. 2), les Etats-Unis attiraient de loin le plus grand volume d'investissement étranger à l'époque et son économie a connu l'évolution la plus rapide du monde malgré (ou grâce à, de notre point de vue) une ligne politique restrictive en matière d'investissement étranger. Le processus actuel de mondialisation peut en outre s'inverser s'il n'est pas géré avec soin. C'est pour cette raison qu'une mondialisation sous-réglée peut entraîner instabilité et stagnation et donc provoquer mécontentement politique et revers des politiques mises en œuvre. C'est exactement de cette façon que la première phase de la mondialisation s'est inversée entre la Première et la Deuxième Guerre Mondiale et tout tend à prouver que le monde prend de nouveau ce chemin. L'histoire est jonchée de gens qui ont cru pouvoir transcender l'histoire et construire le "meilleur des mondes" avec son cortège flambant neuf de lois et de règlements. Du dirigeant communiste cambodgien Pol Pot, qui déclarait une "année zéro" pour le début d'un type de société entièrement nouveau, aux gourous désormais discrédités de la "nouvelle économie", tous ont fait fausse route. Il y a plus de deux mille ans, Cicéron observait que "ne pas savoir ce qui s'est négocié auparavant, c'est être toujours un enfant. Si l'on n'utilise pas les travaux des âges passés, le monde restera toujours au stade de l'enfance de la connaissance." Nous ignorons l'histoire pour notre plus grand péril.

B. "Nous voulons empêcher les Pays en Voie de Développement de se Nuire à Eux-Mêmes"

Certains partisans de l'AMI admettent que certains pays ont réussi par le passé à réglementer les investissements étrangers à leur profit, bien qu'en disant cela, ils pensent principalement aux exemples les plus récents comme le Japon, la Corée et Taiwan dans l'après-guerre, plutôt qu'aux Etats-Unis du XIX^{ème} siècle ou à la Finlande depuis le milieu du XX^{ème}. Ils proclament cependant que ces pays sont "les exceptions qui confirment la règle". Un AMI est toujours nécessaire parce que, dans des cas beaucoup plus nombreux, en particulier dans les pays en voie de développement, les tentatives visant à réguler et à canaliser l'investissement étranger ont eu des effets négatifs. S'ils sont livrés à eux-mêmes, disent-ils, de nombreux pays en voie de développement risquent de reproduire

les erreurs du passé et, par conséquent, le fait de poser des contraintes à leur liberté de politique vise à les en empêcher. Les plus fervents défenseurs de l'AMI rêvent parfois à quel point les Etats-Unis, le Japon ou la Corée du Sud auraient pu faire mieux s'ils n'avaient pas fait l'erreur de poser des limites à l'investissement étranger. C'est un argument curieux. Premièrement, parce qu'il est presque dénué de fondement historique – lorsque la question fut posée lors d'un séminaire en mars 2003 de nommer un seul pays qui s'était développé sur la base d'un traitement national des investisseurs étrangers, le négociateur commercial des Etats-Unis, William Tagliani, répondit sur un ton quelque peu pathétique "la Corée ?" Il manque également de cohérence – ceux qui veulent un AMI sont souvent des économistes libéraux qui critiquent le fait que les diverses politiques interventionnistes au plan intérieur soient "paternalistes" et restreignent la "liberté de choix". Mais lorsqu'il s'agit des choix pour les pays en voie de développement, ils ne semblent voir aucune contradiction à adopter cette attitude très paternaliste qu'ils critiquent tant dans d'autres contextes. Même si une régulation stricte de l'investissement étranger risque de porter des résultats "mauvais" – dont nous ne voulons pas – les pays devraient avoir "le droit d'avoir tort" si l'on veut être un économiste libéral cohérent qui veut préserver la liberté de choix et qui ne croit pas à l'interventionnisme de l'état.

C. "L'Accord Peut Avoir Suffisamment de Souplesse – Nous Avons Besoin de Prévisibilité"

Autre réponse classique à notre argumentaire, réponse venant en particulier des négociateurs de l'UE, c'est que l'AMI ne nuira pas forcément aux pays en voie de développement car il peut être négocié de telle manière qu'il y ait suffisamment de souplesse pour garantir aux pays en voie de développement tout "l'espace politique" dont ils ont besoin. L'accent est mis en particulier sur l'approche de liste positive du style de l'AGCS où l'AMI ne s'appliquerait qu'aux secteurs expressément désignés par les pays. De cette manière, les partisans de l'AMI soutiennent que les pays peuvent exclure autant de secteurs qu'ils le souhaitent de l'investissement étranger aussi longtemps qu'ils le veulent. Fabien Lecroz, le négociateur de l'UE, a dit par exemple à des ONG lors d'un séminaire à Genève le 20 mars 2003 : "un pays pourrait être membre de l'OMC, signataire d'un accord sur l'investissement et garder son marché totalement fermé à l'IDE, et sans aucun traitement national. C'est au gré du choix de politique du pays." Une question se pose immédiatement : si l'on permet autant de souplesse, pourquoi se fatiguer avec un accord ? Les avocats d'un AMI affirment qu'ils pensent malgré tout qu'un AMI est important parce qu'il donne des certitudes aux investisseurs financiers au sujet des politiques des pays hôtes. Ils soutiennent que de plus grandes certitudes aideront également les pays en voie de développement parce qu'elles permettront d'augmenter les flux d'investissement étranger vers eux. La Banque Mondiale, dans ses *Perspectives Economiques Mondiales 2003*, n'est pas d'accord. « [U]n accord international qui vise à augmenter substantiellement les flux d'investissement en augmentant les protections pour les investisseurs semble, d'après les preuves disponibles, voué à l'échec. Certains problèmes cruciaux sont déjà couverts par des protections relativement importantes pour les investisseurs dans les Traités d'Investissements Bilatéraux (TIB). De plus, rien ne prouve que des protections des investisseurs issues de négociations multilatérales ajouteront quelque chose de probant aux protections existant dans les accords bilatéraux. Pour finir, la simple création de nouvelles protections ne semble pas synonyme d'augmentation des flux d'investissement. Pour ces raisons, l'impulsion complémentaire de règles multilatérales s'appliquant aux nouveaux investissements serait vraisemblablement faible au-dessus des réformes unilatérales – *et sans doute inexistante pour les pays en voie de développement à faible revenu* ». (Banque Mondiale 2003, p. 133, italique ajouté).

Tout nouvel investissement, aussi petit soit-il, qu'un pays attire se ferait au prix d'une moins grande souplesse à la fois à l'égard de ce nouvel investissement et de l'investissement qui serait venu dans tous les cas. La souplesse offerte par les partisans d'un AMI est une sorte très bizarre de souplesse, car elle est à sens unique. Une fois qu'un secteur est ouvert, il est extrêmement difficile, voire impossible, de réglementer de nouveau ce secteur. Rien n'est moins clair non plus que la dose de souplesse qui

sera autorisée dans les secteurs qu'un pays choisit (ou est obligé) d'inclure dans ses engagements. Les pays pourront peut-être inclure des exceptions au traitement national dans certains secteurs mais celles-ci devront être négociées, et elles auront un prix, et devront figurer au départ. Si un futur gouvernement juge qu'il y a eu trop de renonciation, il sera extrêmement difficile d'introduire de nouvelles exceptions une fois que l'accord aura été signé. De plus, étant donné que la non-discrimination est un "principe fondamental" de l'OMC et fait partie de son ADN institutionnel, quelle que soit la souplesse initialement fournie, il y aura une tendance inévitable de la part des négociateurs à écorner l'espace politique national des pays en voie de développement lors de cette série de négociations et des suivantes, ce qui les forcera à appliquer de façon prématurée pour leur développement un traitement national à l'IDE. La récente fuite au sujet des demandes de l'UE dans le cadre du processus de l'AGCS justifie amplement ces craintes (Mouvement pour un Développement Mondial, 2003, voir également l'Annexe).

D. "Un AMI au sein de l'OMC est le moindre de deux maux" – les craintes des Traités d'Investissement Bilatéraux (TIB) et des Accords de Commerce Régional (ACR)

Certains négociateurs des pays en voie de développement, conscients des restrictions qu'un AMI va imposer à la liberté de leur pays en matière de politique, soutiennent toujours qu'ils veulent un AMI parce que c'est le moindre de deux maux. Ils affirment qu'en l'absence d'AMI, les pays puissants, en particulier les Etats-Unis de plus en plus unilatéralistes, exerceront des pressions sur les pays en voie de développement pour que soient adoptés des traités d'investissement bilatéraux (TIB) qui seront forcément plus restrictifs que n'importe quel AMI au sein de l'OMC. Certains pays s'inquiètent en outre de voir que des pressions similaires viennent d'accords de commerce régional (ACR). En particulier, les pays d'Amérique Latine craignent d'être forcés à signer un accord d'investissement léonin de type ALENA dans une future ZLEA (Zone de Libre Echange des Amériques) s'ils ne sont pas protégés par un AMI. Bien qu'il soit vrai que les TIB et les ACR soient habituellement plus restrictifs qu'un AMI, ce n'est pas toujours le cas. Il y a des observateurs bien informés qui pensent que les TIB peuvent offrir plus de souplesse qu'un AMI. Kumar (2001) soutient que l'existence de quelques 1 700 TIB en 2000 est la preuve que la plus grande souplesse apportée par les TIB les rend plus faciles à négocier (p. 3157). De plus, les TIB et les ACR, qui impliquent un nombre restreint de parties contractantes, sont peut-être légèrement plus renégociables qu'un AMI. Mais les pays développés ne vont pas abandonner les TIB et les ACR existants ou arrêter de pousser à la conclusion de nouveaux si un AMI est conclu au sein de l'OMC. L'AMI sera un simple rajout, plutôt qu'un remplacement des TIB et ACR. L'expérience avec l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce montre en réalité qu'une fois adopté, un accord multilatéral tend à être interprété comme un "minimum" dans les négociations bilatérales, ce qui aura pour effet d'élever le niveau des engagements attendus dans les accords bilatéraux (Kumar, 2003, p. 223). Le résultat probable sera qu'un AMI constituera le minimum et que les pays en voie de développement feront l'objet de pressions pour concéder une liberté de politique encore plus grande dans toute une série de TIB et d'ACR liés à l'OMC.

IV. CONCLUSIONS

Même en l'absence d'un AMI, nombre des mesures de politiques sur l'investissement étranger adoptées par le passé par les pays développés actuels sont déjà gênées par des accords de l'OMC comme l'accord sur les MIC ou l'AGCS (voir l'Annexe). Les négociations actuelles sur l'AGCS menacent de réduire encore plus l'espace de souveraineté politique des gouvernements des pays en voie de développement. Si l'on ajoute un AMI, d'autres mesures utilisées par les pays développés par le passé risquent d'être interdites aux pays en voie de développement.

Les négociateurs et les ministres des pays en voie de développement sont donc face à une décision importante à Cancún. S'ils mettent un pied de plus sur la pente glissante vers un AMI, ils peuvent être sûrs que, quelles que soient les protestations contraires des *"demandeurs"*, la volonté de limiter la capacité des gouvernements à opérer une discrimination en faveur des entreprises locales, par l'application du principe fondamental de l'OMC de traitement national, finira au cœur de cette série de négociations ou des suivantes. Il est impératif qu'ils se rendent compte des dangers que cela implique pour l'avenir de leurs pays. Priver les gouvernements actuels et futurs de la possibilité de mettre en œuvre une politique industrielle couronnée de succès s'adressant à l'industrie nationale en cours de développement pourrait livrer les générations futures à la pauvreté et au sous-développement. Il ne pourrait y avoir d'enjeux plus élevés.

ANNEXES

L'histoire contre l'OMC

HISTORY VERSUS THE WTO

The table below reviews in the first column the measures used by now-developed countries in the course of their development, and asks, 'would they be allowed under the current or future WTO Agreements?'

The second column reviews the constraints placed by the current GATS and TRIMS agreements, and the likely tightening of restrictions under the current GATS negotiations. Briefly, the Trade-Related Investment Measures (TRIMs) Agreement applies to trade in goods (not services) and prohibits the use of specific government measures that violate the principle of national treatment or that violate the general obligation to eliminate quantitative restrictions. The TRIMs agreement was intended as confirmation of the scope of GATT Article III on national treatment and Article XI on the elimination of quantitative restrictions. The list of prohibitions includes local contents requirements that limit imports

in favour of domestically-sourced products but, for example, does not prevent a government from requiring investors to export more than a certain percentage of its production, regardless of how much they import. Although a review of the TRIMs agreement is currently under way at the WTO, there is so far no agreement among members on the scope and nature of that review.

For its part the GATS Agreement applies to all services from banking and insurance, to retail stores, telecoms and energy distribution; and is based on a 'positive list' approach, under which countries choose which sectors they wish to include in their commitments after a bilateral 'request-offer' process with other WTO members. When a country commits a sector, it is initially allowed to negotiate the inclusion of exceptions to national treatment or market access obligations. If it does not do this, then these obligations place a range of restrictions on permitted government policies. The requirements listed under market access are more detailed and specific than those under national treatment, and include a number of the policies used by now-developed countries in the past, such as joint venture requirements, ceilings on foreign shareholding or caps on the total value of individual or aggregate foreign investment. Further negotiations to extend countries' GATS commitments are part of the current Doha Round of negotiations in Geneva.

The third column reviews the likely implications of an MIA for the future use of national restrictions in both goods and services sectors. Since the shape of any future GATS Agreement remains vague, and that of any MIA much vaguer - and the issue of how any MIA would relate legally to existing WTO Agreements is completely unexplained by its proponents - the conclusions we draw are necessarily tentative. Nonetheless, the exercise amply justifies the concerns of both developing country governments and NGOs, that the WTO is a threat to the policy space that successful countries have used in their own development strategies:

1. A number of measures, for example the French Government's use of foreign exchange to manage FDI flows, or the UK's use of informal performance requirements, or South Korea and Taiwan's use of local content requirements are already illegal under the TRIMs Agreement.
2. The GATS case is less clear-cut, but more all-pervasive, since according to the World Bank, 80-85 per cent of restrictions affecting international investment are maintained in service sectors (World Bank, 2003, p. 126). A number of regulations in the services sector are already coming under severe pressure in the current round of GATS negotiations. A small sample of the EU's requests to developing countries illustrates this (see World Development Movement, 2003, for further details):

- Chile is being asked to abandon its rule that foreign investors should employ 85 per cent of staff of Chilean nationality, when the U.S. formerly insisted on 100 per cent US nationality
 - Pakistan is being pressured to abandon its requirement of maximum foreign equity participation of 51 per cent, when Japan put a 50 per cent ceiling on foreign ownership of 33 key industries
 - Colombia is being asked to abandon its preferential treatment of Colombian companies during the disposal of state holding companies, when France reserved shares for French investors during privatizations.
3. The impact of the MIA is more likely to resemble that of GATS than of TRIMs. Further reduction of policy space for development is likely on a creeping basis if investment rules are extended via an MIA.

Table: Successful Development Policies and the WTO

Country and policy measures	Current treatment in WTO and likely treatment in GATS II	Likely status in a Multilateral Investment Agreement
USA (19th century)		
Restrictions on foreign ownership of land, mines and logging companies	GATS (land ownership for foreign services enterprises): Violates national treatment and market access provisions, but exceptions to foreign ownership of land can be listed as exceptions in GATS schedules. EU arguing for elimination of limits on foreign ownership in energy services sector in current GATS round.	MIA would in principle apply to mining and logging. Restrictions on foreign ownership would violate national treatment principle. Would require country to specify exceptions in these areas when signing Agreement, but could come under serious pressure from TNC home countries during negotiations.
All bank directors have to be U.S. citizens	GATS: Violates national treatment, but many countries put nationality conditions on directors in their GATS commitments for financial services. For several GATS sectors, several OECD countries require that at least some directors be nationals; and residency usually required. Hard to see one-third or half quota of nationals as any country's priority for removal in current GATS talks, but requirement that all directors be nationals would be opposed by big OECD countries.	Bank directors would not be covered by MIA unless it was to subsume GATS investment sections ; not likely at this stage. However, similar pressures to remove limits on foreign directors in manufacturing and natural resource sectors are likely under an MIA.
State taxes higher on foreign companies than on national ones.	GATS: Violates national treatment, but GATS only urges that national governments make best efforts to ensure compliance. Needs to be listed in schedule as exception to national treatment. Unlikely to be targeted in current GATS round as state independence within federal systems is a sensitive issue. Could expect similar provisions for investment in goods in any MIA.	Likely to be targeted as violating national treatment; and would require country-specific exceptions to national treatment in MIA.
New York bans foreign bank entry	GATS: Violates national treatment, but many exceptions to market access and national treatment in GATS are state-level restrictions (e.g. US, Canada, Australia, other federal states). Could become an issue: Australia bans foreign entry in retail banking, and is currently a target of US requests, but Australia is expected to refuse.	Not relevant, unless MIA subsumes GATS investment provisions.

Country and policy measures	Current treatment in WTO and likely treatment in GATS II	Likely status in a Multilateral Investment Agreement
Prohibition on import of foreign workers in manufacturing	GATS: not relevant, since only applies to services sector	Not clear if MIA would include migrant workers in non-service industries. If so, an outright prohibition would not be accepted, but countries could probably place limits on numbers or refuse to go beyond general all-sectors commitments to allow foreign workers in line with existing labour market regulation & temporary visa process.
France (up to late 20th century)		
Used foreign exchange control to manage FDI flows	TRIMs prohibits restricting access to foreign exchange by linking it to FDI inflows. Under GATT Article XV and GATS Article XI members shall not impose restrictions on capital transactions inconsistent with their specific obligations under the IMF except as necessary to safeguard their balance of payments in conformity with GATT/GATS rules.	MIA for goods sectors would either have to incorporate or waive the TRIMs Agreement, so outcome unclear.
Reserved shares for French investors during privatization	Violates national treatment and market access provisions, but under GATS sector commitment approach, countries can impose conditions on privatization including reserving a share of ownership for national investors.	Non-services privatization processes (e.g. mining, oil & gas) would fall under an MIA. Would require country-specific exceptions to market access and national treatment, even if the sector is currently reserved to the State. Rich country negotiators could be lobbied by companies in their countries to ensure specific upcoming privatisations are targeted for seeking entry commitments.
Germany (current)		
Barriers to hostile takeovers deter "brown-field investment" via M&As	Not covered by GATT, or by GATS with exception of 'pro-competitive principles' in telecom sector or if have made any 'additional commitments' regarding application of competition law in a particular GATS sector	Unlikely to become illegal under an agreement on Competition Policy. Like investment, competition policy is one of the 'Singapore issues' to be decided upon at the Cancún ministerial meeting.
UK (current?)		
Informal performance requirements on export ratios and local purchasing	The TRIMs agreement prohibits local content and export performance requirements that are either mandatory, enforceable under domestic law or administrative rulings, or as condition to obtain an advantage.	MIA would either have to incorporate or waive the TRIMs Agreement, so outcome unclear

Country and policy measures	Current treatment in WTO and likely treatment in GATS II	Likely status in a Multilateral Investment Agreement
Finland (until late 20thC)		
Ban on foreign-owned banks and railways	GATS: violates national treatment and market access provisions, but allowed if listed as a limitation on market access or national treatment. Likely to come under pressure from other countries if they want access in those sectors (plus bilateral pressure from IMF, World Bank etc). Market access in banking in particular is coming under pressure in current GATS talks.	Not relevant, unless MIA subsumes GATS investment sections.
Foreign ownership of companies limited to ceiling of 20 per cent.	GATS: violates national treatment and market access provisions, but allowed if listed by the country concerned as a limitation. Quite a few developing countries currently list ceilings of 20 per cent or 30 per cent, even though they actually allow 49 per cent or more. Likely to become more difficult as GATS proceeds.	Under a GATS-type approach to MIA, developing countries would have to negotiate whatever FDI limit they wanted in each sector they include in their positive list of commitments. Thereafter, they would find it extremely difficult to revise this limit upwards, in the light of experience. Likely to come under pressure from negotiators from TNC home countries.
Foreigners cannot be directors or managers of any public company	GATS: violates national treatment, but national limitations of this sort can be listed as limitations on market access and national treatment. Usually residency is the preferred standard rather than nationality, because of executives' mobility.	Manufacturing and other non-service industries would fall under an MIA. Under a GATS-type approach, developing countries would have to negotiate whatever FDI limit they wanted in each sector. Likely to come under pressure from negotiators from TNC home countries.
Japan (up to 1960s)		
50 per cent ceiling on foreign ownership in 33 key industries	GATS: For service industries, violates national treatment and market access provisions. Would require country to specify exceptions in these areas when signing agreement, but could encounter serious pressure from other members. Current EU GATS negotiating position opposes limits on foreign ownership.	Manufacturing industries would fall under an MIA. Under a GATS-type approach, developing countries would have to negotiate whatever FDI limit they wanted in each sector. Likely to come under pressure from negotiators from TNC home countries.
Ban on brown-field FDI (i.e. M&As)	Not covered by GATT, or by GATS with exception of 'pro-competitive principles' in telecom sector or if have made any 'additional commitments' regarding application of competition law in a particular GATS sector.	If M&As are not excluded from the definition of FDI, governments would have to list exceptions in market access as regards M&As. Unlikely to become illegal under an agreement on Competition Policy.
Informal defences against hostile takeovers	Not covered by GATT, or by GATS with exception of 'pro-competitive principles' in telecom sector or if have made any 'additional commitments' regarding application of competition law in a particular GATS sector	Exceptions/limitations to market access would need to be listed in each country's schedule on MIA. Unlikely to become illegal under an agreement on Competition Policy.

Country and policy measures	Current treatment in WTO and likely treatment in GATS II	Likely status in a Multilateral Investment Agreement
South Korea (early 1980s)		
50 per cent of all industries (including 20 per cent of manufacturing) 'off limits' to FDI	GATS: violates national treatment and market access provisions. Acceptable under positive list approach to pre-establishment, but could encounter serious pressure from other members. Current EU GATS negotiating position opposes limits on foreign ownership	Would violate national treatment and market access provisions within an MIA. Acceptable under positive list approach to preestablishment, but could encounter serious pressure from other members, especially for larger markets and major FDI recipients.
50 per cent ceiling on foreign ownership in strategic industries	GATS: For service industries, violates national treatment. Would require country to specify exceptions on market access and national treatment in these areas when signing agreement, but could encounter serious pressure from other members. Current EU GATS negotiating position opposes limits on foreign ownership.	Manufacturing industries would fall under an MIA. Under a GATS-type approach, developing countries would have to negotiate whatever FDI limit they wanted in each sector. Likely to come under pressure from negotiators from TNC home countries .
Strict local content requirements	TRIMs: violates national treatment. For goods, local content requirements whether by specific products, volume or value, or proportion of local goods, or limits on imported goods in ratio to volume or value of local goods exported are not permitted. This applies both to mandatory requirements, enforceable under domestic law or administrative rulings, and to more informal arrangements which constitute a condition to obtain an advantage. For services, any similar requirements have to be specified in the schedule.	MIA would either have to incorporate or waive the TRIMs Agreement, so outcome unclear.
Taiwan (1960s/70s)		
As for South Korea, plus export requirements	TRIMs: violates national treatment. Requirements to export a particular volume or value of goods are not permitted under TRIMs. This applies both to mandatory requirements, enforceable under domestic law or administrative rulings, and to more informal arrangements which constitute a condition to obtain an advantage. GATS would require any export "quotas" or other requirements on foreign investors to be specified in the schedule	MIA would either have to incorporate or waive the TRIMs Agreement, so outcome unclear.

BIBLIOGRAPHIE

- 📖 Amsden, A. 1989. *Asia's Next Giant* New York, Oxford University Press.
- 📖 Bairoch, P. & Kozul-Wright, R. 1996. 'Globalization Myths and Realities: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy', UNCTAD Discussion Paper, No. 113, Geneva, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).
- 📖 Barry, F., Bradley, J. & O'Malley, E. 1999. 'Indigenous and Foreign Industry: Characteristics and Performance in F. Barry (eds.), *Understanding Ireland's Economic Growth* Basingstoke, Macmillan.
- 📖 Bellak, C. & Luostarinen, R. 1994. *Foreign Direct Investment of Small and Open Economies - Case of Austria and Finland* Helsinki, Helsinki School of Economics and Business Administration.
- 📖 Chang, H-J. 1998. 'Globalization, Transnational Corporations, and Economic Development' in D. Baker, G. Epstein & R. Pollin (eds.), *Globalization and Progressive Economic Policy* Cambridge, Cambridge University Press.
- 📖 Chang, H-J. 2002. *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective* London, Anthem Press.
- 📖 Dormois, J-P. 1999. 'France: The Idiosyncrasies of *Volontarisme*' in J. Foreman-Peck & G. Federico, *European Industrial Policy - The Twentieth Century Experience* Oxford, OUP.
- 📖 EPB (Economic Planning Board) 1981. *Oegoogin Tooja Baeksuh* (White Paper on Foreign Investment) (in Korean), Seoul, Korea, Government of Korea.
- 📖 Evans, P. 1987. Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists in F. Deyo (ed.), *The Political 58 The Northern WTO Agenda on Investment: Do as we Say, Not as we Did Economy of the New Asian Industrialism* Ithaca, Cornell University Press.
- 📖 Hirst, P. & Thompson, G. 1999. *Globalization in Question* 2nd edition, Cambridge, Polity Press.
- 📖 Hjerppe, R. & Ahvenainen, J. 1986. 'Foreign Enterprises and Nationalistic Control: The Case of Finland since the End of the Nineteenth Century' in A. Teichova, M. Lévy-Leboyer & H. Nussbaum (eds.), *Multinational Enterprise in Historical Perspective* Cambridge, Cambridge University Press.
- 📖 Hymer, S. & Rowthorn, R. 1970. 'Multinational Corporations and International Oligopoly: The Non-American Challenge' in C. Kindleberger (ed.), *The International Corporation - A Symposium* Cambridge, MA, The MIT Press.
- 📖 Koo, B. 1993. Foreign Investment and Economic Performance in Korea in S. Lall (ed.), *Transnational Corporations and Economic Development* London, Routledge.
- 📖 Kumar, N. 2001. 'WTO's Emerging Investment Regime – Way Forward for Doha Ministerial Meeting', *Economic and Political Weekly* vol. 36, No. 33, August 18, 2001.
- 📖 Kumar, N. 2003. 'Intellectual Property Rights, Technology, and Economic Development - Experience of Asian Countries', *Economic and Political Weekly* vol. 38, No 3, January 18, 2003.
- 📖 Lee, H-K. 1994. *Oegoogin Jikjup Tooja wa Tooja Jungchek* (Foreign Direct Investment and Investment Policy) (in Korean), Seoul, Korea Development Institute.
- 📖 McCulloch, R. & Owen, R. 1983. 'Linking Negotiations on Trade and FDI' in C. Kindleberger & D. Audretsch (eds.), *The Multinational Corporation in the 1980s* Cambridge, MA, The MIT Press.
- 📖 O'Malley, E. 1989. *Industry and Economic Development – The Challenge for the Latecomer* Dublin, Gill and Macmillan. *Bibliography* 59
- 📖 O'Malley, E. 1999. 'Ireland: From Inward to Outward Policies' in J. Foreman-Peck & G. Federico, *European Industrial Policy - The Twentieth Century Experience* Oxford, OUP.
- 📖 O'Sullivan, M. 1995. 'Manufacturing and Global Competition in J. O'Hagan (ed.), *The Economy of Ireland - Policy and Performance of a Small European Economy* Basingstoke, Macmillan.

- 📖 Oxfam, ActionAid, Christian Aid, Catholic Agency for Overseas Development, World Development Movement, and Save the Children 2003. *Unwanted, Unproductive and Unbalanced: Six Arguments against an Investment Agreement at the WTO*, joint briefing paper.
- 📖 Schive, C. 1993. Foreign Investment and Technology Transfer in Taiwan in S. Lall (ed.), *Transnational Corporations and Economic Development* London, Routledge.
- 📖 Servan-Schreiber, J-J. 1967 [1968] *The American Challenge*, translated from the French by Ronald Steel, NY, Atheneum (French original published in 1968, English translation used published in 1979).
- 📖 Singh, Ajit. 2001. *Foreign Direct Investment and International Agreements: A South Perspective* Trade-Related Agenda, Development and Equity, Occasional Paper No. 6, South Centre.
- 📖 South Centre. 2000. *Foreign Direct Investment, Development and the New Global Order. A Policy Brief for the South* South Centre.
- 📖 Sweeney, P. *The Celtic Tiger - Ireland's Economic Miracle Explained* Dublin, Oak Tree Press.
- 📖 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (various years). *World Investment Report* Geneva and New York, United Nations.
- 📖 Wade, R. 1990. *Governing the Market* Princeton, Princeton University Press. *60 The Northern WTO Agenda on Investment: Do as we Say, Not as we Did*
- 📖 Wilkins, M. 1989. *The History of Foreign Investment in the United States to 1914* Cambridge, MA, Harvard University Press.
- 📖 World Bank 2003. *Global Economic Prospects 2003* Washington, D.C., World Bank.
- 📖 World Development Movement 2003. *Whose Development Agenda: An Analysis of the European Union's GATS Requests of Developing Countries*, April 2003, London, World Development Movement.
- 📖 Yoshino, M. Y. 1970. Japan as Host to the International Corporation in C. Kindleberger (ed.), *The International Corporation - A Symposium* Cambridge, MA, The MIT Press.
- 📖 Young, S., Hood, N. & Hamill, J. 1988. *Foreign Multinationals and the British Economy - Impact and Policy* London, Croom Helm.