



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis concernant un accord multilatéral sur l'investissement

Demandé par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie et des Télécommunications, chargé du Commerce extérieur, M. Elio Di Rupo, dans une lettre du 10 novembre 1998 (voir B);

Préparé par le groupe de travail Relations internationales du CFDD;

Approuvé par l'Assemblée générale du CFDD du 23 février 1999.

A. Résumé

1. En 1998, le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD, le Conseil) a décidé d'émettre un avis concernant le projet d'Accord Multilatéral sur l'Investissement, que négociait alors l'OCDE. Après l'échec de ces négociations, il reste néanmoins utile de réfléchir sur un accord multilatéral sur l'investissement qui pourrait se concrétiser, à l'avenir, éventuellement dans un autre forum. Le CFDD considère qu'une régulation des flux d'investissement internationaux s'impose. Un accord multilatéral est le meilleur moyen d'y parvenir. Un tel accord doit être juridiquement contraignant et présenter un ensemble équilibré de droits et d'obligations pour toutes les parties impliquées.
2. Pour le CFDD, il est évident qu'un accord multilatéral sur l'investissement doit se conformer aux exigences d'un développement durable. Ceci implique, entre autres choses, un accord tenant compte de la protection de l'environnement, de la protection sociale, des besoins des pays en développement et de l'identité culturelle, et offrant toutes les garanties en ces matières.
3. Le CFDD estime que les négociations concernant un accord multilatéral sur l'investissement doivent se dérouler de manière démocratique et transparente. Les organisations et les instances des Nations Unies – par exemple la CNUCED, l'OIT et la Commission de Développement Durable – devront certainement jouer un rôle lors de ces négociations.

B. Genèse du présent avis

4. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a commencé les négociations concernant l'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI) en 1995. Jusqu'à l'automne 1997, très peu d'informations étaient disponibles concernant le déroulement et le contenu de ces négociations. L'OCDE semblait cependant travailler à un projet pouvant avoir des implications très lourdes de conséquences pour le développement économique, social, écologique et culturel partout dans le monde.
5. Conscients de cette situation, quelques membres du Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD, aussi désigné ci-après le Conseil), ont demandé que le Conseil formule un avis concernant le projet AMI. Le 26 mars 1998, l'Assemblée générale du CFDD a décidé d'émettre de sa propre initiative un avis concernant le projet AMI.



6. Dans une lettre du 2 septembre 1998, le Ministre Di Rupo a demandé au Conseil d'émettre un avis concernant le projet AMI. Le ministre a également demandé au Conseil Central de l'Économie (CCE) de formuler un avis. Le CFDD et le CCE ont de ce fait organisé quelques réunions du groupe de travail en commun afin de préparer leurs avis.
7. Dans l'intervalle, l'échec des négociations AMI au sein de l'OCDE est devenu patent. Les critiques à l'encontre du projet de texte – exprimées par les syndicats, les organisations non-gouvernementales et certains Etats membres de l'OCDE – ont été à ce point virulentes que l'AMI est devenu irréalisable au sein de l'OCDE. Un autre accord multilatéral sur l'investissement pourrait toutefois voir le jour à l'avenir. C'est dans cette éventualité qu'une réflexion sur quelques questions fondamentales reste particulièrement utile.
8. Dans une lettre du 10 novembre 1998, le Ministre Di Rupo a modifié sa demande d'avis en ce sens. Le CFDD répond ci-après à une série de questions posées par le ministre, en accordant une attention toute particulière aux aspects de l'environnement et du développement. Le CFDD et le CCE ont formulé leur propre avis indépendamment l'un de l'autre et en examinant la problématique sous des angles différents.

C. Opportunité, forme et champ d'application d'un accord multilatéral sur l'investissement

9. Les investissements étrangers peuvent apporter une contribution importante au développement d'un pays: recul de la pauvreté, promotion de l'emploi et de la croissance économique, transfert de technologie respectant davantage l'environnement... Toutefois, ils peuvent tout aussi bien engendrer des effets négatifs sur le plan du développement durable. Le CFDD est convaincu de la **nécessité d'une régulation des flux d'investissement internationaux**. Le CFDD considère qu'un **accord multilatéral sur l'investissement est souhaitable**. Il permettrait une plus grande clarté et une plus grande transparence que ne le font le grand nombre d'accords bilatéraux sur l'investissement que nous connaissons actuellement.
10. Le CFDD plaide en faveur d'une **régulation juridiquement contraignante** constituant un **ensemble équilibré de droits et de devoirs pour toutes les parties concernées**. Pour les entreprises qui investissent, la sécurité juridique et un traitement identique (des investisseurs qui se trouvent dans des conditions similaires), constituent des éléments essentiels. Les Etats et les associations de coopération régionale d'Etats doivent conserver suffisamment de marge de manoeuvre pour leurs objectifs de développement nationaux et communautaires et pour la protection de l'intérêt général. Un traitement identique ne peut pas être un obstacle à la stimulation, entre autres choses, de l'emploi, de la formation et de la recherche. Dans certains cas, les Etats et les associations de coopération régionale d'Etats doivent pouvoir imposer des obligations de résultat aux investisseurs.
11. Un accord multilatéral sur l'investissement doit en premier lieu être applicable à **l'investissement direct étranger**, mais ne doit pas s'y limiter. Les **autres flux financiers** ont également et d'urgence besoin d'une régulation. L'expérience nous apprend par exemple que des mouvements de capitaux spéculatifs à court terme peuvent mener à la faillite d'entreprises et au chômage, entraînant des conséquences désastreuses pour un pays. De tels flux spéculatifs, potentiellement dangereux, exigent une surveillance et un contrôle (par exemple par l'instauration de la taxe dite Tobin).



D. Investissements et développement durable

12. Les investissements n'occupent certainement pas une place de première importance dans l'*Action 21*. Mais lorsqu'il est fait référence à des investissements, cela se fait clairement dans un contexte de développement durable. L'alinéa 2.23 stipule par exemple que les investissements importants pour les pays en développement doivent être consentis "sans endommager ou épuiser la base de ressources qui soutient le développement". L'alinéa 2.37 (d) mentionne la promotion et l'appui des investissements "sur une base durable et rationnelle d'un point de vue écologique". L'alinéa 29 (g) du *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, approuvé par la session spéciale de l'assemblée générale des Nations Unies en juin 1997, stipule explicitement que les accords d'investissement à venir devront tenir compte des objectifs de développement durable. Pour le CFDD, il est **évident qu'un accord multilatéral sur l'investissement doit être conforme aux exigences d'un développement durable**.

a. Protection de l'environnement

13. Un accord multilatéral sur l'investissement doit interdire tout affaiblissement des prescriptions environnementales dans le but d'attirer des investissements étrangers. En d'autres termes, le niveau de protection de l'environnement qui est garanti par la législation existante de l'Etat concerné, doit au moins être maintenu.

14. Les Etats et les associations de coopération régionale d'Etats doivent également conserver le droit, après la signature d'un accord multilatéral sur l'investissement, d'édicter des lois et des règles par lesquelles les investissements doivent répondre à des exigences en matière de protection de l'environnement. La poursuite du développement de cette législation doit rester possible.

15. Un accord multilatéral sur l'investissement doit comporter une *clause environnementale générale* autorisant des dérogations destinées à préserver l'environnement.

16. Les investisseurs internationaux doivent respecter les normes environnementales locales et internationales. Si les normes sont plus souples dans le pays hôte que dans le pays d'origine, le niveau des normes de ce dernier pays devra servir de standard pour les technologies utilisées. Le Conseil est convaincu que cela favorisera également le transfert de technologies préservant davantage l'environnement. Le Conseil plaide pour que la Belgique s'engage à la promotion du développement des normes environnementales internationales.

17. L'accord d'investissement devra reprendre une disposition stipulant qu'en cas de contradiction entre l'accord et les traités environnementaux multilatéraux, ce sont les traités environnementaux multilatéraux qui auront la préséance. Cette préséance devra au moins être appliquée à la *Convention sur le climat*, à la *Convention sur la diversité biologique*, à la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*, à la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, à la *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone* et au *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*.

18. Il sera utile de faire référence, dans l'accord sur l'investissement, non seulement à la *déclaration de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement*, mais aussi aux principes généraux de politique environnementale tels qu'ils sont repris dans les traités environnementaux multilatéraux. Le principe de précaution, le principe de prévention et



le principe du "pollueur payeur" sont en effet énoncés beaucoup plus clairement dans ces traités que dans la déclaration de Rio qui n'est pas juridiquement contraignante.

b. Protection sociale

19. Un accord multilatéral sur l'investissement doit respecter les droits sociaux fondamentaux, formulés dans les sept conventions de base de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Il s'agit de la liberté d'association, du droit de négociation collective, de l'égalité de rémunération entre femmes et hommes et de la non-discrimination en général, ainsi que de l'abolition du travail forcé et du travail des enfants.
20. Un accord multilatéral sur l'investissement doit interdire tout affaiblissement des normes sociales dans le but d'attirer des investissements étrangers. Le niveau de la protection sociale, qui est garanti par la législation existante de l'Etat concerné, doit donc au moins être maintenu. L'accord doit également contenir des clauses positives afin de favoriser le développement social.
21. Les Etats doivent conserver le droit d'édicter des lois et des règles sur le plan social et de continuer à développer les prescriptions dans ce domaine, également après l'approbation d'un accord multilatéral sur l'investissement. A terme, un accord multilatéral sur l'investissement devra contribuer à une amélioration de la situation sociale.

c. Développement des pays en développement

22. L'alinéa 29 (g) du *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, que nous avons déjà évoqué précédemment, stipule également que si des pays en développement sont parties à des accords sur l'investissement à venir, il conviendra d'accorder une attention toute particulière à leurs besoins d'investissement.
23. A cet égard, le Conseil souhaite souligner le travail de la CNUCED, la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. Le secrétariat de la CNUCED a déjà établi une liste de critères destinés à évaluer l'*incitation au développement* (development-friendliness) des accords internationaux sur l'investissement. Un éventuel accord multilatéral sur l'investissement devra être soumis à examen préalable, afin de voir dans quelle mesure il favorise réellement le développement.

d. Autres aspects du développement durable

24. Les investisseurs internationaux doivent respecter les normes en matière de sécurité et de santé publique.
25. Un accord multilatéral sur l'investissement doit tenir compte de l'identité culturelle. Une exception culturelle dans l'accord doit cependant être suffisamment explicitée.
26. Les Etats doivent pouvoir prendre des mesures visant à garantir la sécurité alimentaire, même après la signature d'un accord multilatéral sur l'investissement.



E. Quelques autres éléments d'un accord multilatéral sur l'investissement

a. Intégration économique régionale

27. Un accord multilatéral sur l'investissement ne peut pas faire obstacle à la poursuite de l'intégration dans l'Union européenne et d'autres organisations d'intégration économique régionale.

b. Expropriation

28. Les mesures politiques destinées à protéger l'environnement, comme les taxes environnementales de régulation, ne doivent pas pouvoir être interprétées comme des expropriations donnant lieu à une indemnisation.

c. Pas de boycott secondaire

29. Un accord multilatéral sur l'investissement doit interdire toute mesure de boycott secondaire imposée unilatéralement par un Etat.

d. Règlement des différends

30. Un tribunal international indépendant et spécialisé est nécessaire afin de régler les conflits entre les Etats et les investisseurs. Des juges indépendants doivent statuer sur les litiges qui opposent les Etats et les investisseurs. Des tiers – organisations de la société civile et citoyens – doivent également avoir la possibilité de porter plainte contre tout abus des investisseurs.

F. Forum de négociation

31. Les négociations concernant un accord multilatéral sur l'investissement doivent se dérouler dans un forum où tous les Etats concernés sont représentés de manière équivalente. Ces Etats doivent communiquer à leurs parlements et à leurs populations toutes les informations nécessaires concernant la préparation et le déroulement des négociations. Un débat parlementaire démocratique doit précéder et accompagner les négociations. Les organisations sociales doivent être entendues dans ce débat.
32. Dans la ligne de l'alinéa 30.28 d'Action 21, le Conseil souhaite souligner le rôle que doivent jouer les organisations et instances des Nations Unies dans ce domaine. Elles ont pour tâche, entre autres choses, "de veiller à ce que les considérations écologiques occupent une plus grande place dans les investissements étrangers".
33. La CNUCED doit, dans tous les cas, être impliquée dans la mise sur pied d'un accord multilatéral sur l'investissement. Aux termes de l'alinéa 126 du *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, cette organisation joue en effet un rôle-clé dans l'exécution d'Action 21 et ce, entre autres, par l'intermédiaire de l'examen du lien entre les investissements et le développement durable.
34. Le Conseil souhaite enfin faire référence au programme de travail de la *Commission de Développement Durable* des Nations Unies. Le thème des investissements est inscrit à ce programme pour l'an 2000. La réunion de la Commission de Développement Durable doit être mise à profit pour entamer une réflexion en profondeur sur les investissements et le développement durable.



Annexes

Annexe 1. Réunions du groupe de travail qui a préparé le présent avis

le 25 juin, le 30 septembre, le 28 octobre et le 9 décembre 1998; le 6 et le 26 janvier et le 10 février 1999

Annexe 2. Personnes qui ont collaboré au groupe de travail qui a préparé le présent avis

Mevrouw Katrin BILMEYER (BBL/Vita Vitalis)
Monsieur L. BINARD (Ministère des Classes Moyennes et de l'Agriculture)
Madame Béatrice CULOT (CSC/ACV)
Mevrouw Ingrid DEHERDER (ACLVB/CGSLB)
De heer Rudi DELARUE (ACV/CSC)
De heer Johnny DEMAÏTER (Ministerie van Middenstand en Landbouw)
Monsieur Vincent DEMOULIN (Université de Liège)
Madame Luz GARCIA OCAMPO (SEDIF, Maison de l'Amérique latine)
De heer Jeroen LANGEROCK (NCMV)
Monsieur Hugues LATTEUR (FEB/VBO)
De heer Luc LAVRYSEN (Universiteit Gent)
De heer Stefaan MARYSSE (Universiteit Antwerpen / UFSIA, werkgroepvoorzitter)
De heer Johan PAUWELS (NCOS)
Madame Anne PEETERS (GRESEA)
Monsieur René POISMANS (Ministère de l'Agriculture)
De heer Marcel POPPE (BBL)
Monsieur Marek POZNANSKI (CSA)
Madame Edilma QUINTANA (SEDIF, Maison de l'Amérique latine)
Monsieur Stephan REGNARD (CSA / Oxfam-Belgique)
Monsieur Jean-Luc STRUYF (FGTB)
Mevrouw Hilde TIMMERMAN (Ieder voor Allen / Boerenbond)
De heer Bogdan VANDEN BERGHE (Commissie Rechtvaardigheid en Vrede)
Mevrouw Saar VAN HAUWERMEIREN (BBL)
De heer Han VERSCHURE (KU Leuven)
Mevrouw Ann WOUTERS (ABVV)

De heer Jan DE SMEDT (secretariaat FRDO)
Mevrouw Stefanie HUGELIER (secretariaat FRDO)
De heer Johan PAUWELS (secretariaat FRDO, contactpersoon)

Annexe 3. Personnes qui ont été entendues par le groupe de travail qui a préparé le présent avis

De heer Jan GRAULS (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
De heer Frans TEUCHIES (campagne Werk aan de Wereld / Un Monde à Retravailler)
Monsieur Jacques THINSY (Ministère des Affaires Etrangères)
Madame F. THYS (Ministère des Affaires Economiques)