

Conférence de presse du 26 février 2013

Accords de promotion et protection des investissements

Droits aux investisseurs – obligations aux Etats

Peter Niggli, directeur d'Alliance Sud

La Suisse est le septième pays exportateur de capital au monde – le deuxième par habitant, après Hong Kong. En 2011, elle a exporté plus de capital au Sud qu'au Nord.

Pour protéger ces investissements, elle a conclu 130 accords de promotion et protection des investissements (APPI), la plupart avec des pays en développement. Des accords qui protègent presque exclusivement les droits des investisseurs au détriment de ceux des pays d'accueil, si bien que de plus en plus d'Etats sont en train de les réviser.

En soi, les investissements directs à l'étranger (IDE) ne sont ni un poison, ni un bienfait pour les pays du Sud. Leur contribution au développement est loin d'être automatique et elle varie fortement d'un pays à l'autre en fonction de plusieurs facteurs, dont la mise en place de politiques nationales pro-actives. Ces politiques, à leur tour, sont conditionnées par les accords internationaux que les pays ont signés. Et les APPI ne sont qu'un des nombreux facteurs qui contribuent à attirer les investissements étrangers, mais de loin pas le plus important.

Règlement des différends opaque et imprévisible

Les APPI sont un legs de l'époque postcoloniale. Le premier accord de ce type a été signé en 1959 entre l'Allemagne et le Pakistan. Les pays européens et la Suisse appliquent toujours largement ce modèle, qui pouvait encore marcher tant que le système n'était pas assorti d'un mécanisme de règlement des différends aussi puissant qu'aujourd'hui. Car la principale caractéristique des APPI est qu'ils permettent aux investisseurs de porter plainte contre l'Etat-hôte, mais pas l'inverse. C'est un cas unique en droit international. Or, ces traités sont rédigés de façon si vague qu'ils rendent les droits et les obligations des uns et des autres presque imprévisibles.

Le principal problème du mécanisme de règlement des différends est qu'il repose sur l'arbitrage. Les deux parties désignent trois arbitres qui vont statuer sur le différend et condamner l'Etat, s'il est reconnu comme coupable, au paiement de dédommagements, habituellement de plusieurs dizaines de millions de dollars – voire des centaines. Les investisseurs ne peuvent jamais être condamnés. Même s'ils obtiennent gain de cause, les Etats doivent payer les frais d'arbitrage et d'avocats, qui peuvent facilement atteindre 5 à 10 millions de francs.

A l'inverse de l'OMC, par exemple, le système d'arbitrage ne permet pas de faire appel. Les sentences sont définitives et contraignantes. Elles sont aussi hautement imprévisibles : les arbitres peuvent prendre des décisions parfois diamétralement opposées dans des cas semblables. Les procédures ne sont pas transparentes, faute de toute obligation de publier le différend en cours, à l'exception du Centre international pour le règlement des différends liés aux investissements (CIRDI), un tribunal de la Banque mondiale.

Le nombre de plaintes a explosé

La CNUCED estime à 450 le nombre de plaintes connues, déposées jusqu'à fin 2011, dont 46 pour la seule année 2011 – un record ! La plupart visent les pays en développement. En 2011, l'Argentine détenait le record mondial, avec 51 cas connus. Quant aux sanctions, elles peuvent être extrêmement salées. Pour ne prendre que l'Equateur, il a été condamné à payer 700 millions de USD à Chevron en 2010; 78 millions USD, toujours à Chevron, en 2011 ; USD 1,76 milliards à Occidental en 2012.

Les plaintes concernent de plus en plus des pays industrialisés. Dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), la première plainte examinée a été celle déposée par une entreprise américaine contre le Canada en 2000 (*Ethyl versus Canada*). Depuis lors, il y a eu plus de 66 demandes d'arbitrage contre les trois Etats membres de l'ALENA (Etats-Unis, Canada et Mexique). Ces plaintes ont mis en question toute une série de mesures environnementales, sanitaires, de gestion des forêts, des déchets et de l'exploitation minière, ainsi que de politique fiscale et d'autres politiques gouvernementales.

Si la Suisse a jusqu'ici été épargnée, 62 plaintes connues ont été déposées contre des Etats membres de l'Union européenne (UE). L'Allemagne a subi sa première plainte en 2009, lorsque Vattenfall, une multinationale suédoise, a porté plainte contre la ville de Hambourg. Elle estimait que la nouvelle législation environnementale adoptée par la métropole allemande avait rendu non rentable sa construction d'une centrale électrique. Le cas s'est conclu par un arrangement. En mai 2012, deuxième cas encore plus retentissant, Vattenfall a porté plainte contre l'Allemagne devant le CIRDI, suite à la décision de Berlin de sortir du nucléaire. Elle réclamerait des dédommagements à hauteur de 700 millions USD.

Suite aux plaintes subies dans le cadre de l'ALENA, les Etats-Unis et le Canada ont adopté des modèles d'accord plus précis. Vu le nombre croissant de plaintes, l'Union européenne est aussi en train de revoir ses APPI car elle a désormais la compétence de les négocier, qui était auparavant du ressort des Etats membres. L'Australie a exclu le règlement des différends par voie d'arbitrage de ses accords futurs. Nombre de pays du Sud (Afrique du Sud, Inde, Equateur, Venezuela, Bolivie, Communauté de développement de l'Afrique australe, le Commonwealth, qui a élaboré un guide à l'attention de ses Etats membres) sont en train de revoir ou ont dénoncé leurs APPI. L'Equateur et le Venezuela ont dénoncé le CIRDI.

La Suisse n'est pas pressée de réformer ses APPI. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) a certes commencé à y réfléchir, mais l'accord avec la Tunisie, soumis au Parlement, est encore calqué sur l'ancien modèle. C'est très significatif.

Plus d'informations:

Peter Niggli, tél. 031 390 93 30 ou 079 262 69 27, peter.niggli@alliancesud.ch