



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Investissement dans une économie
mondialisée et travail décent ***

1. Ce thème couvre potentiellement un vaste domaine dans la mesure où il peut porter sur tous les investissements – nationaux ou étrangers – effectués dans le cadre de l'économie mondiale. Il n'est évidemment pas possible de satisfaire à cette exigence d'exhaustivité dans le cadre restreint d'une étude comme celle-ci. Nous limiterons donc notre examen aux investissements internationaux (les investissements étrangers directs, les investissements de portefeuille et les autres flux financiers)¹, qui constituent une caractéristique de plus en plus marquante de la mondialisation en cours. Nous essaierons de dégager les grandes tendances, de cerner leurs implications par le travail décent et proposerons à la réflexion du groupe de travail quelques questions fondamentales susceptibles de l'aider à définir les domaines prioritaires que devraient couvrir les futures activités du Bureau.

I. Introduction

2. La croissance des investissements internationaux a été très rapide. On estime que le montant annuel des investissements étrangers directs (IED) est passé de 57 milliards de dollars en 1982 à 1 271 milliards en 2000². La valeur comptable de ces investissements, qui révèle la part de la production internationale dans l'économie mondiale, a sextuplé

* Le présent document est une version mise à jour et révisée du document GB.283/WP/SDG/2.

¹ Ces termes peuvent être définis comme suit: «L'investissement étranger direct» se caractérise par le fait qu'il vise à assurer un intérêt durable dans une entreprise d'un autre pays ou à en contrôler la gestion. «L'investissement de portefeuille» consiste en transactions portant sur des actions (par exemple, en acquisitions directes d'actions par des investisseurs étrangers) et en émission d'obligations acquises par des investisseurs étrangers. Il faut également souligner le rôle de plus en plus important des fonds de pension dans ces flux d'investissements de portefeuille.

² CNUCED: *World investment report*, Genève, 2002. Ces flux ont diminué brutalement (de 51 pour cent) en 2001 en raison du ralentissement de l'économie mondiale. Cette baisse a été beaucoup plus marquée dans les pays industrialisés; les transferts vers les pays en développement ont diminué de 14 pour cent seulement. Les brusques retournements de ce type sont liés aux cycles économiques et aux sautes d'humeur des marchés et il s'en est déjà produit lors de précédents ralentissements de l'économie mondiale. Ils ne sont pas indicatifs de la tendance de fond.

entre 1985 et 1995, passant de 700 à 4 100 milliards de dollars³. Les autres flux internationaux ont également enregistré une croissance rapide pendant cette même période, mais ont été plus volatils que les flux d'IED; ceux à destination des pays en développement ont atteint 58 milliards de dollars en 2000, soit environ un quart des apports représentés par les IED⁴.

3. Il importe toutefois de relever que la plupart de ces flux s'effectuent toujours entre pays développés. C'est dans ces derniers qu'en 2000 ont été réalisés 79 pour cent des IED, ce qui représente une hausse importante par rapport à la moyenne de la période 1989-1994 (68 pour cent)⁵. Les flux à destination des pays en développement ont néanmoins connu une forte croissance en valeur absolue (de 60 à 240 milliards de dollars entre 1989-1994 et 2000), avant de tomber à 205 milliards en 2001 en raison du ralentissement de l'économie mondiale. Ces flux représentent une part significative de l'ensemble des investissements effectués dans ces pays. En 2000 et 2001, l'IED représentait 13,8 pour cent de la formation brute de capital fixe⁶.
4. Par ailleurs, la répartition de ces flux entre les pays en développement reste très concentrée. En 2001, les dix pays en développement les plus avancés ont reçu 75 pour cent des investissements étrangers directs, et cette répartition est restée inchangée depuis 1985. En revanche, les investissements effectués dans les pays les moins développés sont négligeables⁷, et il en est pratiquement de même en ce qui concerne les autres flux financiers internationaux. Là encore, quelques économies de marché émergentes dominent la scène. En 2000, par exemple, 77 pour cent de l'ensemble des investissements nets de portefeuille vers les marchés émergents ont été réalisés par les économies de marché émergentes d'Asie⁸. Ainsi, la mobilisation de ressources au niveau national reste le principal moyen d'améliorer les taux de croissance dans les pays en développement. Cela serait d'autant plus vrai si l'on acceptait l'idée qu'il existe une masse de «capital mort» que l'on pourrait exploiter en permettant aux acteurs de l'économie informelle d'acquérir des droits de propriété et en faisant respecter ces droits⁹.
5. Il importe également de tenir compte du fait que ces investissements ont lieu dans un nouveau contexte dont l'évolution a été largement commandée par les récents progrès des techniques de l'information. En ce qui concerne les IED, cette révolution a créé les conditions favorables au développement de systèmes mondiaux de production caractérisés par le fait que les différentes étapes de production d'un produit donné se déroulent dans

³ Edward M. Graham: «Fighting the wrong enemy: Antiglobal activists and multinational enterprises», Institute for International Economics, Washington, DC, 2000.

⁴ FMI: «International capital markets: Development, prospects and key issues», août 2001.

⁵ La part des IED a chuté à 68 pour cent en 2001 en raison du retournement décrit dans la note 2.

⁶ Tous les chiffres figurant dans ce paragraphe proviennent de la CNUCED, *op. cit.*

⁷ *Ibid.* Pour une explication de ce phénomène dans le cadre des pays africains les moins développés, voir Ludger Odenthal: *FDI in Sub-Saharan Africa* (Centre de développement de l'OCDE, document technique n° 173, mars 2001), ainsi que Elizabeth Asiedu: «On the determinants of foreign direct investment to developing countries: Is Africa different?», *World Development*, janv. 2002, vol. 30, n° 1, pp. 107-119.

⁸ FMI, *op. cit.*

⁹ H. de Soto: «*Le mystère du capital*», 2000.

des pays différents. Ces nouvelles techniques permettent d'accéder plus facilement et à meilleur prix aux informations sur les marchés (tant des produits que des moyens de production), de réduire les coûts de transaction et de gérer un réseau de production largement disséminé¹⁰. La croissance d'un système mondial de production donnant lieu à des échanges internationaux d'intrants et de composants s'est traduite par l'accroissement de la part des transactions internes aux entreprises dans l'ensemble des échanges mondiaux, et c'est ce qui explique que le lien entre l'investissement et les échanges se soit aujourd'hui sensiblement renforcé. Un autre effet notable de la révolution technologique sur les IED tient à ce qu'elle a transformé la physionomie de la multinationale classique. Celle-ci a désormais de plus en plus tendance à utiliser largement son capital «connaissances» et à exporter ses services techniques, financiers ou de gestion. Pour cette raison, si les pays bénéficiaires veulent tirer parti de ces «exportations», ils doivent absolument investir dans l'enseignement et la formation pour être mieux à même d'assimiler les nouvelles techniques et les nouveaux savoir-faire. La réputation et les marques sont d'importants facteurs de la compétitivité de la multinationale, au même titre que la recherche-développement et l'innovation en matière de produits et de procédés, deux activités dont le rôle ne cesse de croître¹¹.

6. L'évolution liée aux nouvelles technologies s'est accompagnée d'une transformation radicale du contexte politique global dans lequel s'inscrivent les IED. On a assisté dans le monde entier à une modification des stratégies en matière d'investissements étrangers. «Au cours des deux dernières décennies, de nombreuses économies émergentes ont considérablement réduit les entraves imposées aux IED, et des pays situés à des degrés divers de développement ont créé un cadre politique susceptible d'attirer les multinationales. Les moyens couramment utilisés pour promouvoir les IED comprennent la prolongation des exonérations temporaires d'impôt, l'exonération des droits de douane et l'offre de subventions directes. Depuis 1998, 103 pays offrent des avantages fiscaux à des entreprises étrangères¹².» Cette évolution peut en partie s'expliquer par la déception provoquée par l'échec manifeste des politiques de substitution aux importations. Mais elle résulte également du fait que l'on envisage avec espoir les retombées économiques des investissements étrangers, et que l'on est de plus en plus conscient de l'importance des nouvelles technologies pour la croissance économique¹³. On a relevé à cet égard que c'est dans le secteur des hautes technologies que la croissance des exportations est la plus soutenue. On comprend dès lors aisément que les pays souhaitant accéder à ce secteur ainsi qu'à d'autres activités dynamiques à forte intensité technologique, insérées dans des réseaux de production intégrés dirigés par des multinationales, invitent ces dernières à s'installer chez eux¹⁴.

¹⁰ Rajneesh Narula et John H. Dunning: «Industrial development, globalization and multinational enterprises: New realities for developing countries», Oxford Development Studies, vol. 28, n° 2, 2000.

¹¹ James R. Markusen: «Foreign direct investment and trade» (Policy Discussion Paper n° 0019, Centre for International Economic Studies, Université d'Adélaïde, avril 2000).

¹² Gordon H. Hanson: «Should countries promote foreign direct investment?» (CNUCED, G24 Discussion Paper Series, n° 9, fév. 2001).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Sanjaya Lall: «FDI and development: Research issues in the emerging context» (Policy Discussion Paper n° 0020, Centre for International Economic Studies, Université d'Adélaïde, avril 2000).

7. Certains des facteurs d'ordre technique et politique que nous venons de citer ont également influé sur les autres types d'investissement. En offrant la possibilité d'une information continue en temps réel, les nouvelles technologies de l'information ont permis de renforcer l'intégration des marchés financiers, de réduire les coûts de transaction et d'effectuer des transferts financiers instantanés. La libéralisation financière – et notamment l'ouverture des comptes de capital – a là aussi joué un rôle majeur, même si cette forme de libéralisation n'a pas connu l'ampleur de celle dont ont bénéficié les IED.

II. Une perspective mondiale

8. Dans les grands modèles de l'économie internationale, la croissance des investissements internationaux est généralement considérée comme un élément positif, en ce qu'elle donne lieu à une redistribution, considérée comme souhaitable, des fonds d'investissement mondiaux. L'hypothèse sous-jacente est que les investisseurs réagissent de façon rationnelle aux signaux du marché et orientent les fonds vers les activités les plus rentables, ce qui a pour effet de maximiser la production et la productivité mondiales¹⁵. Cette hypothèse va de pair avec l'idée selon laquelle les investissements internationaux contribuent à réduire l'écart qui sépare pays riches et pays pauvres en matière de revenus. On pense que les flux entre pays à haut revenu disposant d'excédents de capitaux et pays en développement à bas revenu manquant de capitaux devraient en principe permettre d'accélérer le développement de ces derniers¹⁶, tout en offrant aux investisseurs des pays riches la possibilité d'accroître leurs bénéfices et de diversifier leur portefeuille.
9. Ce point de vue rassurant doit toutefois être nuancé. Il faut en effet tenir compte de plusieurs obstacles, bien réels, qui l'empêchent d'être parfaitement convaincant. Comme nous l'avons signalé plus haut, les flux d'investissements des pays riches en direction des pays pauvres restent extrêmement ciblés et ne concernent pas la plupart des pays les moins développés, à telle enseigne que la contribution des investissements internationaux à la réduction de l'écart de revenu entre pays riches et pays pauvres a été dans l'ensemble moindre que ne l'avaient prévu les grands modèles de l'économie internationale.
10. Une des difficultés tient aux obstacles élevés dans les pays développés pour limiter les sorties de capitaux. Nombre de ces pays ont institué des politiques telles que l'incitation à l'implantation pour attirer l'investissement étranger direct ou les mesures anti-dumping parfois détournées à des fins protectionnistes. Ces politiques sont une entrave à la libre circulation de l'investissement international. Les prescriptions de l'Union européenne et de l'ALENA sur la teneur en éléments d'origine locale ont encore aggravé le problème¹⁷.
11. De même, dans les pays en développement, certaines pratiques politiques font que les investissements internationaux ne sont pas toujours affectés aux emplois les plus productifs. L'imposition de droits de douane élevés s'est traduite par un afflux

¹⁵ Richard E. Caves: *Multinational enterprise and economic analysis*, Cambridge University Press, 1996.

¹⁶ Dans les pays exportateurs de capitaux, certains groupes ont cependant évoqué avec inquiétude la possibilité que ces flux n'entraînent une réduction des investissements – et donc de l'emploi – dans ces pays. Le problème préoccupant de la délocalisation – c'est-à-dire du transfert de la production des pays à haut salaire vers les pays à bas salaire – a donné lieu, dans le milieu des années quatre-vingt-dix, à de vifs débats dont l'intensité est cependant retombée aujourd'hui.

¹⁷ Theodore H. Moran: *Parental Supervision: The new Paradigm for foreign Direct Investment* (Institute for International Economics, Washington, DC, août 2001).

d'investissements étrangers directs attirés par ces marchés protégés qui étaient fermés aux exportations, ce qui a eu pour effet d'orienter les capitaux vers des activités à faible rentabilité sociale, même si le taux de rentabilité du secteur privé est maintenu à un niveau artificiellement élevé par le protectionnisme. Par ailleurs, les prescriptions sur la teneur en éléments d'origine locale et l'obligation de passer des accords de coentreprise peuvent aussi réduire l'efficacité de l'investissement étranger sans pour autant permettre la réalisation des objectifs de développement qui ont motivé l'adoption de telles mesures. Plusieurs études ont effectivement montré qu'une grande partie des IED effectués dans le passé vers les pays en développement ont été consacrés à des activités qui n'étaient pas compétitives sur le plan international¹⁸. Ce problème est sans doute d'une moindre importance aujourd'hui, compte tenu du processus de libéralisation économique qui se poursuit partout dans le monde depuis une vingtaine d'années.

- 12.** Un autre problème inhérent au système tient à ce que la surenchère à laquelle se livrent les pays pour attirer les investissements étrangers risque de réduire les avantages que les pays d'accueil sont susceptibles d'en retirer. Ce problème est souvent aggravé par la rivalité qui oppose les autorités régionales d'un pays concerné par d'importants projets d'investissement. Pour l'heure, on ne dispose pas d'éléments suffisants pour juger de la gravité du problème. La conclusion d'une étude récente portant sur ce thème est que «cette lutte à coups de mesures incitatives peut être acharnée, mais les éléments d'appréciation, insuffisants pour tirer autre chose que des conclusions indicatives, donnent à penser que c'est surtout le cas dans certains secteurs d'activité (comme l'automobile) ou pour certains projets d'investissement (les grands projets en particulier)»¹⁹. En ce qui concerne le risque que les pays ne recourent à une révision à la baisse des normes du travail pour attirer les IED, l'auteur de cette même étude note que «l'observation des faits ne permet guère de vérifier la version dure de la «course au bas de l'échelle» pour ce qui est de la défense des normes du travail et d'environnement. Mais les données disponibles ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure la concurrence pour attirer les IED empêche de porter ces normes à un niveau optimal du point de vue social²⁰.» Il ajoute, un peu plus loin, que : «la course au bas de l'échelle – ou tout au moins les pressions exercées pour que ces normes soient révisées à la baisse – est un risque permanent»²¹. C'est la raison pour laquelle il serait prudent de suivre de près l'évolution de la situation et d'envisager une action collective internationale appropriée pour enrayer une possible surenchère en matière d'incitation fiscale ou d'assouplissement des normes du travail, et cela d'autant plus qu'en ce qui concerne ces dernières «rien ne prouve que les pays où les normes sont faibles attirent particulièrement les entreprises étrangères»²².
- 13.** En ce qui concerne les investissements de portefeuille et les crédits bancaires, le problème le plus important est posé par les défaillances du système monétaire international, qui peuvent fausser les appréciations des investisseurs et engendrer une situation instable. Des

¹⁸ Graham, *op. cit.*, p. 84.

¹⁹ Charles Oman: «Quelles politiques pour attirer les investissements étrangers directs? Une étude de la concurrence entre gouvernements», Centre de développement de l'OCDE, 2000.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² OCDE: *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, Paris, 2000, p. 39. Voir également D. Kucera: «The effects of Core Workers' Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment: Evaluating the Conventional Wisdom» (BIT, Programme de recherche sur le travail décent EP/130/2001).

crises financières peuvent alors réduire sensiblement les bénéfices que les pays d'accueil peuvent retirer des investissements.

14. Après ces remarques touchant le volume, la répartition, la productivité et la stabilité des apports d'investissement, il importe également d'examiner les effets qu'ils peuvent produire dans les pays investisseurs comme dans les pays d'accueil, et notamment leur influence sur la distribution des revenus aux niveaux international et national. On retiendra surtout que les activités d'entreprises étrangères peuvent influencer sur la croissance du pays d'accueil, sur le fonctionnement des entreprises nationales et leurs perspectives de développement, ainsi que sur les conditions de travail et les politiques du travail. Ces facteurs permettent également de définir les effets des investissements internationaux sur le travail décent.

III. Les effets des investissements sur le travail décent

15. Les investissements internationaux influent de plusieurs manières sur le travail décent. En premier lieu, ils suppléent aux investissements intérieurs des pays d'accueil et devraient donc, en principe, accroître la production et l'emploi. Cet aspect est important pour les pays en développement dont le taux d'épargne est bas et qui ont des difficultés à mobiliser leurs propres ressources. Globalement, d'après les indications disponibles, les investissements étrangers favorisent effectivement la croissance économique. Selon une importante étude portant sur les flux d'investissement étranger direct entre les pays industrialisés et 69 pays en développement de 1970 à 1989, «l'IED a un effet globalement positif sur la croissance, à des degrés variables en fonction des ressources humaines dont dispose le pays hôte ... pour les pays très faiblement dotés de ce point de vue, l'effet direct de l'IED est négatif»²³. Une autre étude récente portant sur les effets des différents types d'apports de capitaux privés sur la croissance de 44 pays en développement conclut qu'il existe une forte corrélation positive entre les investissements étrangers directs et les investissements de portefeuille en actions d'une part, et la croissance d'autre part²⁴. Cela étant, il est intéressant de noter que, toujours selon cette étude, il n'existe pas de relation étroite entre les investissements de portefeuille en obligations et la croissance économique et que, dans les économies aux systèmes bancaires sous-capitalisés, il y a une corrélation négative entre les investissements d'ordre bancaire et la croissance économique²⁵. On peut en conclure que la forme sous laquelle s'effectue l'entrée de capital constitue un véritable enjeu stratégique. En principe, tout élément bénéfique à la croissance devrait l'être également pour l'emploi²⁶. Il peut cependant arriver qu'au total l'emploi soit touché, ce

²³ E. Borenstein, J. De Gregorio et J.W. Lee: «How does foreign direct investment affect economic growth?», *Journal of International Economics* 45 (1998), pp. 115-135. L'effet négatif de l'IED sur la croissance des pays faiblement dotés en ressources humaines s'explique par le fait que si ce type d'investissement contribue à la croissance, c'est davantage en améliorant la productivité qu'en accroissant l'investissement national. «Ainsi, l'IED contribue à la croissance économique seulement lorsque le pays d'accueil dispose de la capacité d'assimiler les techniques modernes.»

²⁴ Marcelo Soto: *Capital flows and growth in developing countries: Recent empirical evidence*, Centre de développement de l'OCDE, document technique n° 160, juillet 2000.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ricardo Hausmann et Eduardo Fernández-Arias ont adopté un tout autre point de vue. Se référer à cet égard à *Foreign direct investment: Good cholesterol?*, Banque interaméricaine de développement, Département de la recherche, document de travail n° 417, mars 2000.

qui a lieu lorsque les entreprises locales sont contraintes de cesser leur activité et que le nombre d'emplois créés par les sociétés étrangères est inférieur à celui des emplois supprimés. Les bénéfices en termes de création d'emplois peuvent également être moindres si les entreprises étrangères introduisent des technologies de pointe nécessitant des capitaux que le pays ne possède pas toujours. Même alors, il est possible de justifier une telle situation en l'inscrivant dans une perspective économique à long terme et en faisant valoir, le cas échéant, que les entreprises condamnées à partir, n'étant pas productives, n'avaient aucune chance de devenir vraiment compétitives. On peut également mettre en avant le fait que les entreprises étrangères ont instauré une dynamique qui a stimulé la productivité et augmenté à long terme le taux de croissance de la production et de l'emploi. Les données dont nous disposons dans ce domaine sont toutefois trop fragmentaires pour autoriser une généralisation.

16. Les investissements internationaux peuvent également favoriser la croissance si l'économie locale est stimulée par le transfert de technologies et de savoir-faire. Dans ce cas, ils accroissent la productivité de la main-d'œuvre, améliorant les revenus et favorisant par conséquent le travail décent. Selon une étude récente portant sur cette question, «il n'existe pas de données qui puissent établir de façon convaincante que les IED ont des retombées positives pour les pays d'accueil ... alors que les multinationales sont attirées par les pays à forte productivité – et, dans ces pays, par les secteurs les plus productifs –, l'observation des faits au niveau de l'entreprise ne permet guère de conclure que les IED augmentent la productivité des entreprises nationales²⁷.» Ces conclusions ne s'appuient cependant que sur le nombre très limité d'études disponibles. Par ailleurs, des pays comme Singapour ou l'Irlande ont brillamment réussi à créer une dynamique d'entraînement en mettant en place les politiques appropriées et en renforçant le cadre institutionnel. Une récente étude portant sur les secteurs de l'automobile et de l'informatique/électronique souligne l'importance d'une intégration totale dans les réseaux de production mondiaux, qui permet de maximiser les effets d'entraînement en amont et les retombées positives de l'investissement étranger direct. «Les investisseurs étrangers dont les activités locales font partie intégrante du réseau d'approvisionnement mondial ou régional de la maison mère introduisent dans l'économie du pays hôte des techniques de pointe et des pratiques commerciales modernes par le biais des investissements réalisés par la maison mère dans ses filiales et par le contrôle que la première et les secondes exercent sur les fournisseurs locaux. L'une des conséquences des efforts déployés par les entreprises étrangères pour consolider leur position sur les marchés internationaux est qu'elles doivent s'intéresser de près au fonctionnement de leurs filiales et des fournisseurs dont celles-ci dépendent²⁸.» S'il y a une leçon à tirer de ces expériences réussies, c'est que le succès est lié à une condition essentielle: les entreprises locales doivent être capables d'intégrer les nouvelles technologies et de répondre à un nouveau type de demande. Il faut également tenir compte du rôle fondamental que jouent les politiques visant à développer localement l'éducation, la formation et les technologies, ainsi qu'à créer des réseaux de fournisseurs et à renforcer le système institutionnel.

²⁷ Hanson, *op. cit.* Voir également Luiz R. De Mello, Jr.: «Foreign direct investment in developing countries and growth: A selective survey», *The Journal of Development Studies*, Londres, vol. 34, n° 1, oct. 1997.

²⁸ Theodore H. Moran: *Parental Supervision: The New Paradigm for Foreign Direct Investment and Development* (Institute for International Economics, Washington, DC, août 2001).

17. Le type d'activité et les pratiques de travail des firmes étrangères retentissent sur la qualité des emplois qu'elles fournissent. L'attention de l'OIT²⁹ et d'autres organisations a été appelée sur les mauvaises conditions de travail – proches parfois de l'exploitation – ainsi que sur les violations des droits fondamentaux des travailleurs observées dans certaines zones franches d'exportation³⁰ ainsi que dans certaines filières internationales de production – le vêtement et la chaussure, par exemple. S'il est vrai que certains abus ont pu être dénoncés, il n'existe pas de données systématiques qui puissent permettre d'évaluer l'ampleur et la gravité du problème. Il serait souhaitable que l'OIT fasse le nécessaire pour établir des données systématiques et objectives sur ce problème, ce qui fournirait au débat une assise plus solide et faciliterait la recherche de solutions efficaces. Bien que la question de l'exploitation de la main-d'œuvre soit controversée, les informations disponibles concernant les conditions de travail instaurées par les multinationales permettent généralement de conclure que ces dernières accordent dans l'ensemble des salaires plus élevés que les entreprises locales et font appel à une main-d'œuvre relativement qualifiée³¹.
18. D'autres études récentes sont également consacrées à cette question, ce qui témoigne d'un vif intérêt du public³². Un des éléments moteur de l'évolution de l'opinion publique a été la création, aux États-Unis, du mouvement contre l'exploitation des travailleurs. Sans entrer dans le détail, il serait néanmoins intéressant que le groupe de travail prenne connaissance de quelques points importants qui ont été développés récemment par certains auteurs. Si l'on note par exemple qu'il existe un consensus sur la nécessité d'éliminer les violations des normes fondamentales du travail, il subsiste cependant d'importantes divergences de vue quant aux objectifs visés et aux moyens à mettre en œuvre. Sur la question des objectifs, une des controverses porte sur le point de savoir si la solution du problème de l'exploitation des travailleurs passe seulement par l'application des normes fondamentales du travail ou s'il ne faudrait pas envisager la création d'un «salaire minimum vital», ce que préconise le National Labour Committee aux États-Unis, avec l'appui de certains économistes radicaux. Cette idée ne bénéficie évidemment d'aucun soutien politique au niveau international. En outre, les économistes traditionnels y sont catégoriquement opposés au motif que ce type de salaire serait difficile à définir, qu'il serait probablement plus élevé que le prix d'offre de la main-d'œuvre locale et qu'il réduirait l'emploi et la compétitivité des pays en développement. Certains auteurs ont fait valoir par ailleurs que l'augmentation des salaires par ce moyen donnerait lieu à un transfert d'emplois des pays en développement aux salaires et à la productivité du travail les plus faibles vers des pays où ils sont plus élevés. Ce risque serait lié au fait que les secteurs les plus touchés par le problème de l'exploitation de la main-d'œuvre (principalement les vêtements et la chaussure) sont particulièrement «mobiles».

²⁹ La commission d'experts soulève par exemple depuis de nombreuses années la question des zones franches d'exportation à propos de plusieurs conventions.

³⁰ Pour un plus ample examen des conditions de travail dans les zones franches, voir «Emploi et politique sociale dans les zones franches d'exportation» (document destiné à la Commission de l'emploi et de la politique sociale relevant du Conseil d'administration (GB.285/ESP/5)).

³¹ Hanson, *op. cit.*, Graham, *op. cit.*

³² Voir en particulier Theodore H. Moran: *Beyond Sweatshops: Foreign direct Investment and Globalization in Developing Countries* (Brookings Institution, Washington, DC, 2002); Drusilla K. Brown, Alan V. Deardorff, et Robert M. Stern: *The effects of multinationals on wages and working conditions in developing countries* (document présenté à la conférence CEPR/NBER/SNS intitulée «Challenges to Globalization», qui a eu lieu à Stockholm, mai 2002; et Graham, *op. cit.*

19. Moins controversée que la question que l'on vient d'examiner, l'idée que les initiatives privées volontaires telles que les codes de conduite des entreprises et l'étiquetage des produits peuvent avoir un effet positif recueille généralement l'adhésion des auteurs. Les enquêtes d'opinion publique montrent en effet qu'une proportion importante des consommateurs des pays industrialisés seraient prêts à payer davantage les produits certifiés comme ayant été fabriqués dans des conditions acceptables, ce qui est la première condition de la réussite des programmes d'étiquetage, car les consommateurs financeraient au moins une partie du coût de l'amélioration des conditions de travail. Par ailleurs, certains faits tendent à montrer³³ que les entreprises multinationales qui organisent la production et la distribution de vêtements et de chaussures pourraient facilement supporter les coûts liés à l'amélioration des conditions de travail. Au stade de la production, le coût de la main-d'œuvre ne constitue qu'une infime proportion (3 à 5 pour cent) du prix de vente des produits en question³⁴. L'explication donnée à ce phénomène est que les entreprises multinationales jouissent d'une «rente de situation oligopolistique grâce au succès de leurs marques, aux marques de distributeur et à la réputation qu'elles se sont forgée»³⁵. Enfin, les critiques formulées par les groupes de militants doivent inciter les entreprises multinationales à améliorer les conditions de travail dans leurs réseaux de production.
20. Il subsiste cependant des divergences quant au point de savoir si l'on peut se fier à la seule initiative privée. Ses détracteurs font valoir qu'elle ne permet pas d'assurer un contrôle suffisamment crédible et autonome des performances et que la contrefaçon risque de réduire à néant l'efficacité des programmes d'étiquetage. Plus fondamentalement, on peut légitimement se demander si ces initiatives peuvent avoir une portée et une efficacité suffisantes, sans lesquelles elles ne sauraient être qu'un «coup de pouce» aux efforts déployés dans le cadre du système international pour promouvoir les normes fondamentales du travail. Ces initiatives ne dépassent pas le cadre des entreprises multinationales qui exportent vers les pays développés, et même dans ce secteur, le respect des normes n'est pas toujours assuré. Ainsi, la majorité des travailleurs des pays en développement employés par des entreprises locales ou qui travaillent à leur compte ne sont pas concernés. De ce point de vue, la promotion des normes fondamentales du travail par le biais de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail constitue un instrument beaucoup plus efficace et de plus vaste portée. En particulier, le plein respect des principes de la liberté syndicale et du droit de négociation collective donnerait à l'ensemble des travailleurs les moyens essentiels pour améliorer directement leurs conditions de travail. Plus généralement, certains auteurs estiment qu'il est possible d'améliorer de manière considérable les conditions de travail dans les pays en développement par le biais de politiques nationales destinées à améliorer la rentabilité économique, les qualifications et la productivité. A cet égard, une étude très éclairante sur les zones franches d'exportation aux Philippines, en République dominicaine et au Costa Rica montre que pour améliorer les conditions de travail dans les pays en développement, la solution consiste à renforcer – ne serait-ce que faiblement – les qualifications des travailleurs peu qualifiés au départ. Cette étude tend à montrer que cela est possible grâce à

³³ On a objecté que ces comparaisons ne tiennent pas compte des coûts de conditionnement, de transport, de publicité et de distribution.

³⁴ Cela ne s'applique pas toutefois aux sous-traitants indépendants qui se situent au début de la chaîne de production et de distribution. Pour eux, la main-d'œuvre locale représente une part importante du coût de production total; pour que ces entreprises puissent augmenter les salaires et améliorer les conditions de travail, il faudrait leur payer plus cher leur production et répercuter ce surcoût sur les maillons suivants de la chaîne.

³⁵ Drusilla K. Brown et coll., *op. cit.*, p. 9.

la formation et à d'autres incitations destinées à attirer des entreprises plus productives, dont les pratiques de travail ont alors valeur d'exemple pour les entreprises déjà installées. Certaines initiatives prises par les gouvernements, les organisations d'employeurs et les syndicats pour améliorer les relations entre les travailleurs et la direction et promouvoir des formes d'organisation du travail plus conviviales et plus productives ont également joué un rôle important dans la réduction du problème de l'exploitation des travailleurs³⁶.

- 21.** Les entreprises étrangères peuvent également influencer les autres secteurs du marché du travail si elles ont une large part dans la demande totale de certaines catégories de travailleurs. On porte d'ailleurs un intérêt de plus en plus vif au problème d'inégalité salariale croissante entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés que rencontrent plusieurs pays en développement. Même si cet intérêt a été largement suscité par les ouvrages consacrés à la libéralisation des échanges, il a permis de mettre en lumière le rôle des multinationales³⁷. On constate que celles-ci essaient surtout de recruter de la main-d'œuvre hautement qualifiée, mais aussi de la main-d'œuvre considérée comme relativement qualifiée dans le pays en développement considéré (les critères d'appréciation à cet égard ne seront évidemment pas les mêmes dans un pays industriel). Cette demande se traduit par la hausse du salaire du personnel qualifié, sauf dans le cas où les effectifs recrutables sur place sont suffisamment nombreux pour permettre de faire face à cette demande accrue. L'offre étant généralement inélastique, on a pu craindre que cette hausse salariale ne contribue à la disparition des entreprises locales. Les entreprises étrangères peuvent également exercer une influence sur l'ensemble du marché lorsqu'elles réussissent à inciter les pays hôtes à modifier leur politique dans le domaine du travail. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous ne disposons pas de données systématiques sur cette question. On peut concevoir des répercussions plus générales sur l'emploi qui seraient dues au retentissement des pratiques de travail des firmes étrangères sur les pratiques locales. En instituant des pratiques intelligentes, comme une attitude positive à l'égard des syndicats, de la participation des travailleurs, du dialogue social, de l'amélioration des conditions de travail et de l'investissement dans la formation des travailleurs, les sociétés étrangères peuvent aider le pays d'accueil à créer des conditions favorables au travail décent. Là encore, aucune généralisation n'est possible à partir des données dont nous disposons.
- 22.** Les conséquences sur l'emploi, les salaires, ainsi que d'autres aspects du travail décent peuvent être encore plus marquées si la présence des entreprises étrangères se traduit par un affaiblissement du pouvoir de négociation des travailleurs. Le fait significatif à cet égard est que les capitaux étrangers sont plus mobiles, et tendent à le devenir toujours plus en raison des progrès techniques et du durcissement de la concurrence pour attirer les investissements étrangers. Les investisseurs disposent dès lors d'une arme pour négocier avec les travailleurs et les pays d'accueil: ils peuvent se retirer du jeu ou simplement menacer de le faire³⁸. Les gouvernements n'ayant guère les moyens d'imposer des capitaux aussi mobiles font alors subir au travail – le facteur immobile – le plus gros de la pression fiscale, ce qui restreint d'autant leurs possibilités de financer des programmes visant à promouvoir le travail décent.

³⁶ Theodore H. Moran (2002), *op. cit.*

³⁷ Voir l'étude consacrée à cette question dans BIT: *Libéralisation des échanges et emploi*, documents GB.282/WP/SDG/2, 282^e session, nov. 2001, et GB.283/WP/SDG/1, 283^e session, mars 2002.

³⁸ Dani Rodrik et Tanguy van Ypersele: «Capital mobility, distributive conflict and international tax coordination», *Journal of International Economics*, Amsterdam, vol. 54, p. 58.

- 23.** Les investissements de portefeuille et les crédits bancaires, en particulier ceux à court terme, peuvent enfin provoquer des crises financières préjudiciables au travail décent. En effet, ces crises se soldent généralement par une forte réduction de l'activité économique et des pertes d'emplois massives³⁹. Malgré leur fréquence accrue au cours des dix dernières années, un désaccord persiste quant à leurs causes et aux solutions envisageables. Une telle situation soulève alors la question de l'incidence de la libéralisation financière sur les politiques macroéconomiques. On a en effet pu craindre que l'ouverture des marchés financiers n'empêche les pays de mettre en œuvre les politiques macroéconomiques anticycliques propres à limiter les baisses d'activité, ce qui aurait pour effet de rendre l'objectif du plein emploi – un des éléments clés pour parvenir à instaurer le travail décent – encore plus difficile à atteindre.
- 24.** Les flux financiers que nous venons d'évoquer influent également sur le travail décent selon l'usage auquel les destinent les emprunteurs des pays d'accueil. Les emprunts effectués par le gouvernement peuvent ainsi donner lieu à des résultats radicalement opposés. Ces résultats seront positifs dans la mesure où les fonds supplémentaires sont consacrés à des investissements productifs dans l'infrastructure, le développement des ressources humaines et le développement social; ils seront de toute évidence négatifs si, en revanche, les ressources sont utilisées de façon non productive pour combler un déficit budgétaire trop pesant, auquel cas ce sont les travailleurs qui, en définitive, font les frais de la crise financière. On peut faire le même type d'observation en ce qui concerne les emprunts extérieurs des entreprises locales. Les récentes crises financières ont d'ailleurs mis en évidence le risque que comportent des emprunts inconsidérés, qu'ils soient contractés par les pouvoirs publics ou par le secteur privé.
- 25.** L'incidence de la dette extérieure du secteur privé est étroitement tributaire de la bonne santé du système financier du pays considéré. L'expérience montre qu'il est imprudent de libéraliser le secteur financier avant que les gouvernements puissent réglementer le système financier et que les banques soient en mesure d'apprécier l'opportunité de contracter des emprunts extérieurs. En outre, une mauvaise gestion des entreprises peut parfois être une source importante de problèmes.
- 26.** Le système financier national détermine par ailleurs la répartition des bénéfices réalisés par les pays en développement grâce à un accès plus aisé aux marchés internationaux de capitaux. Plus les petites entreprises et les micro-entreprises ont de possibilités d'accéder à ce système, plus les flux financiers internationaux peuvent contribuer à la poursuite de l'objectif du travail décent pour tous. De ce point de vue, on conçoit qu'il serait hautement souhaitable de disposer d'un système financier qui permettrait d'assurer les petites transactions financières, de les intégrer dans les marchés financiers contrôlés et réglementés et de mettre à la disposition des ménages économiquement faibles des établissements de dépôt solvables leur permettant d'effectuer des placements sûrs et rémunérés. Un tel système permettrait d'utiliser le potentiel énorme qu'offre l'économie informelle en matière d'épargne et aiderait à résorber le déséquilibre entre l'épargne et les investissements⁴⁰. Par ses travaux de recherche et ses services consultatifs, le programme Finance et solidarité de l'OIT œuvre dans ce sens.

³⁹ Voir E. Lee: «Financial crises and employment», dans l'ouvrage publié sous la direction de Christa Randzio-Plath: *Globalization of financial markets and financial stability*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002.

⁴⁰ Dominique M. Gross: «Financial Intermediation: A contributing factor to economic growth and employment», programme Finance et solidarité, document de travail n° 27, BIT, déc. 2001.

IV. Politiques permettant de mettre les investissements mondiaux au service du travail décent

27. L'aide internationale au développement, en particulier en faveur des pays les moins avancés, peut être d'un grand secours dans la situation actuelle où la majorité des pays en développement ne profitent pas de l'investissement étranger. En favorisant le développement des infrastructures et des ressources humaines et en améliorant la gestion politique et économique, cette aide contribue à rendre ces pays beaucoup plus intéressants pour les investisseurs étrangers. En outre, les pays industrialisés pourraient mettre en place des mécanismes incitatifs destinés à attirer les investisseurs potentiels dans les pays les moins avancés qui offrent de bonnes possibilités mais qui ne savent pas se vendre. Plus généralement, les pays industrialisés peuvent favoriser le transfert de capitaux privés vers les pays en développement en améliorant l'information des investisseurs, en renforçant les systèmes d'assurance et en s'ouvrant davantage aux exportations de ces pays. Il faudrait à cet effet faire jouer un rôle plus important aux banques multilatérales de développement dans le cofinancement et la fourniture de garanties aux investisseurs étrangers.
28. Les éléments qui précèdent donnent la mesure du travail à accomplir. Il est évident que la promotion du travail décent devrait pouvoir s'appuyer sur un système financier stable, propre à orienter les investissements vers des activités productives donnant lieu à la création d'emplois décents. Mais la réalisation de cet objectif pose de nombreux problèmes qui sont traités de façon prépondérante par d'autres protagonistes du système multilatéral que l'OIT. Celle-ci a cependant un rôle utile à jouer en rappelant à ceux qui travaillent à la création de nouveaux systèmes financiers internationaux la nécessité de tenir dûment compte de l'objectif du travail décent ainsi que de l'avis des partenaires sociaux.
29. Il serait également extrêmement souhaitable d'instaurer un système international dans lequel les normes fondamentales du travail seraient universellement respectées par les entreprises – étrangères ou nationales –, ce qui aurait notamment pour avantage de supprimer l'un des principaux éléments de la controverse sur l'impact social de la mondialisation. Grâce au système de contrôle de l'application des normes internationales qu'elle a mis en place et aux efforts qu'elle déploie pour promouvoir la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, l'IPEC et la Déclaration de principe tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, l'OIT joue un rôle de premier plan dans l'action menée à travers le monde pour réaliser cet objectif. Il existe en outre diverses initiatives volontaires émanant cette fois du secteur privé (création d'un label social, promotion d'une dimension éthique dans les investissements et les échanges, adoption par les sociétés de codes de conduite) qui jouent également un rôle dans la problématique des investissements internationaux et du travail décent. L'OIT doit encore arrêter sa position à l'égard de ces initiatives.
30. Par souci de commodité, on peut répartir les politiques nationales qui permettraient de tirer parti des investissements mondiaux pour instaurer le travail décent en deux catégories: celles qui visent à attirer les investissements étrangers, et celles dont le but est de maximiser les bénéfices nets que peuvent procurer ces investissements. En ce qui concerne la première catégorie, l'examen auquel nous venons de procéder permet de tirer quelques conclusions provisoires qui pourraient servir de point de départ à la réflexion du groupe de travail:
- i) Pour qu'un pays puisse être considéré comme intéressant pour l'investissement étranger, il doit d'abord avoir mis en place les fondamentaux d'une saine économie de marché et adopté les principes de base d'une bonne gouvernance. L'un des éléments clés de ces fondamentaux est un cadre favorable aux investissements qui

garantisse le respect des droits (notamment le droit de propriété), l'élimination d'obstacles préjudiciables à la création d'entreprises, ainsi que l'absence de distorsion des prix et la stabilité macroéconomique. Cette première condition doit être respectée, faute de quoi les bénéfices nets des éventuels investissements ne seront guère élevés. Il importe également que les ressources humaines aient atteint un certain seuil de développement. Ces considérations concernent au premier chef les pays les moins développés, toujours exclus du réseau mondial des investissements. Pour mettre un terme à cette situation d'exclusion, il est indispensable que l'aide internationale appuie les efforts que mènent ces pays pour mettre en place le cadre indispensable à leur intégration.

- ii) En observant la concurrence que se livrent les pays pour attirer les investissements étrangers directs, on constate que le recours aux incitations n'est guère payant. Un pays aura beaucoup plus de chances d'attirer les investisseurs en développant son infrastructure, en se dotant d'une main-d'œuvre qualifiée et productive ainsi que d'un réseau efficace de fournisseurs locaux. L'investissement dans un système d'éducation et de formation capable de s'adapter à l'évolution de la demande revêt une importance toute particulière non seulement pour attirer les investissements, mais également pour accroître la capacité d'un pays à bénéficier de l'effet d'entraînement induit par la présence des entreprises étrangères.
- iii) Les remarques précédentes valent également lorsque l'un des moyens pour attirer les investissements étrangers consiste à revoir à la baisse les normes fondamentales du travail. Tout semble indiquer que cette forme d'incitation n'est guère susceptible d'influer sur les décisions des investisseurs étrangers et qu'il s'agit donc d'une mesure inutile, pernicieuse sur les plans économique et social et qui ne peut en fin de compte que se retourner contre le pays qui l'emploie. Bien que le préjudice social que constitue une telle mesure leur soit immédiatement perceptible, les pays ont encore des difficultés à admettre que des relations harmonieuses entre les partenaires sociaux, fondées sur le respect total des droits fondamentaux des travailleurs, constituent un atout propre à accroître l'intérêt des investisseurs. Elles permettent en effet d'améliorer les performances de l'économie, de promouvoir l'équité et de renforcer la stabilité sociale et politique.

31. Nous proposons ci-dessous les observations qui nous semblent le plus aptes à orienter les stratégies visant une rentabilisation optimale des investissements étrangers:

- i) En restreignant l'offre de conditions préférentielles (avantages fiscaux ou assouplissement des normes du travail), on contribue à maximiser les bénéfices nets des investissements étrangers directs. Cela implique que l'on modère la concurrence pour attirer les IED qui se livre au plan infranational.
- ii) L'expérience a prouvé le caractère en général peu satisfaisant des critères d'efficacité tels que pourcentage des apports locaux, valeur des exportations et besoins en matière de transfert de technologies, ainsi que l'intérêt manifeste qu'il y aurait à faire porter les efforts sur la mise en place des fondamentaux en matière de politique de l'environnement et de développement des ressources humaines et technologiques. En ce qui concerne la politique environnementale, il est essentiel d'assurer une cohésion entre politique commerciale et politique d'investissement, la libéralisation de cette seule dernière ne pouvant que réduire les bénéfices que l'on peut espérer des IED, notamment la croissance des exportations.
- iii) Il ne faut toutefois pas en conclure qu'il convient de renoncer totalement aux instruments permettant de cibler les investissements, de les orienter et de mener les négociations avec les investisseurs. Dans nombre de pays en développement, certains

dysfonctionnements du marché relatifs aux investissements sont en effet assez graves pour justifier le recours à certains moyens d'intervention. Il faut notamment aplanir les divergences d'intérêts qui opposent fréquemment les multinationales et les gouvernements, et essayer de réduire l'écart qui les sépare en termes de pouvoir de négociation. C'est la raison pour laquelle il est tout à fait légitime qu'un pays puisse si nécessaire recourir à certaines mesures: évaluation rigoureuse des projets, mise en place d'une réglementation visant à éliminer les comportements anticoncurrentiels, contrôle des fusions et acquisitions opérées par des entreprises étrangères et adoption de mesures visant à renforcer les liens avec les entreprises locales.

- iv) Il est également fondamental de déterminer si les mesures visant à corriger les défaillances du marché doivent aller jusqu'à la protection des industries naissantes contre les investissements étrangers. Les défenseurs de cette thèse évoquent l'exemple de la République de Corée et de Taiwan (Chine), qui ont fait des restrictions imposées aux investissements étrangers une des composantes de la stratégie grâce à laquelle ils ont pu rapidement s'industrialiser et moderniser leurs technologies. Certains observateurs ont toutefois fait valoir qu'en raison du rôle accru des multinationales et du capital connaissances qu'elles sont aujourd'hui appelées à gérer dans le système international de production le coût d'opportunité d'une telle stratégie est maintenant plus élevé qu'à l'époque où ces deux pays l'ont adoptée (dans les années soixante et soixante-dix). Il est en outre devenu difficile d'acquérir des technologies et des compétences organisationnelles par d'autres moyens que les IED (par l'octroi de licences, par exemple). On sait enfin que la mise au point d'une politique industrielle soulève des problèmes délicats et nécessite un appareil administratif qui fait encore défaut à de nombreux pays en développement.
- v) L'émergence d'un nouveau cadre réglementaire multilatéral en matière d'investissements a soulevé une autre difficulté, proche de celle que nous venons d'évoquer. En effet, la crainte a été exprimée que les pays en développement ne soient de plus en plus dépossédés de leur liberté d'action dans la mise en œuvre de stratégies – même judicieuses – visant à remédier aux dysfonctionnements qui entravent le développement de leurs industries. Cette crainte semble effectivement fondée, et c'est la raison pour laquelle il sera nécessaire de prévoir des exceptions ainsi que l'adoption de mesures transitoires en faveur des pays en développement dans le cadre de la négociation des accords multilatéraux sur l'investissement.
- vi) Les politiques du travail doivent être l'une des principales composantes des stratégies ayant pour objectif la rentabilité maximale des IED et leur utilisation au service du travail décent. La liberté syndicale et le droit de négociation collective doivent permettre aux travailleurs locaux de recueillir une part équitable des bénéfices procurés par les IED et servir de fondement à un système harmonieux de relations professionnelles. Celui-ci peut alors à son tour créer les conditions propices au développement de systèmes de production privilégiant la collaboration entre dirigeants et travailleurs pour accroître la productivité et renforcer les compétences. Il appartient aux pouvoirs publics d'appuyer ce processus en augmentant l'investissement dans la formation, en adaptant les systèmes de formation à l'évolution de la demande, en mettant en place un cadre institutionnel (fondé notamment sur des alliances entre secteur public et secteur privé) ainsi qu'un système d'incitation qui puisse motiver les entreprises locales ou étrangères à renforcer les compétences de leur personnel.
- vii) Le renforcement du système d'inspection du travail et des moyens permettant l'application effective de la réglementation du travail peut fortement contribuer à accroître les bénéfices que les travailleurs peuvent retirer des IED. La suppression des mauvaises conditions de travail et l'interdiction des pratiques abusives pourront non

seulement améliorer le bien-être des travailleurs, mais aussi aider à vaincre la méfiance suscitée par les IED.

- viii) Les mesures visant à réduire le coût social de l'ajustement à la libéralisation des investissements doivent être considérées comme prioritaires. On pense notamment à certaines mesures actives d'aide aux travailleurs déplacés et de renforcement de la protection sociale. Lorsque la libéralisation risque de se solder par d'importantes pertes d'emplois dans les entreprises locales, il faut veiller à ce que sa mise en œuvre soit progressive.

- ix) Dans le cas des investissements de portefeuille et des prêts bancaires, la plus grande prudence est de mise en matière de libéralisation financière, notamment en ce qui concerne l'ouverture des comptes de capitaux. Cette libéralisation doit en effet pouvoir s'appuyer sur un système financier solide et bien réglementé, sur une politique macroéconomique efficace ainsi que sur une saine gestion des entreprises, autant d'éléments propres à réduire le risque de crises financières préjudiciables à la poursuite des objectifs en matière de travail décent. Enfin, des mesures visant à faciliter l'accès des petites et des micro-entreprises au système financier national peuvent également contribuer efficacement à une répartition plus large et plus équitable des bénéfices procurés par l'essor des investissements étrangers.

Genève, le 1^{er} octobre 2002.