Future politique européenne dans le domaine de l'investissement international

2010/2203(INI) - 07/07/2010 - Document de base non législatif

OBJECTIF : examiner la manière dont l'Union pourrait élaborer une politique d'investissements internationaux susceptible d'améliorer la compétitivité de l'UE.

CONTENU : le traité de Lisbonne prévoit que l'Union contribue à l'abolition progressive des restrictions aux investissements étrangers directs. Il confère à l'Union la compétence exclusive à cet égard. La présente communication examine la manière dont l'Union pourrait élaborer une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux susceptible d'améliorer la compétitivité de l'UE et donc de contribuer aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Elle examine les principales orientations d' une politique des investissements de l'UE pour l'avenir ainsi que les principaux paramètres pour une action immédiate dans ce domaine.

La mondialisation a provoqué une augmentation spectaculaire des mouvements de capitaux, et notamment des investissements étrangers directs (IED). Les flux d'IED ont atteint en 2007 le niveau record de presque 1500 milliards EUR. Les IED représentent une source importante de gains de productivité. C'est pourquoi les États membres de l'UE, comme les autres pays du monde, font de gros efforts pour attirer les investissements étrangers. **L'UE est actuellement à la fois la première cible et la première source pour les IED**.

Jusqu'à présent, l'Union et les États membres ont progressé séparément vers l'objectif commun qui consiste à offrir aux investisseurs une sécurité juridique et un environnement d'affaires stable, prévisible, équitable et dûment réglementé. Alors que les États membres se sont concentrés sur la mise en valeur et la protection de toutes les formes d'investissements, la Commission a élaboré un programme de libéralisation centré sur l'accès au marché pour les investissements étrangers directs. À cet égard, la répartition des tâches dans le domaine des investissements a débouché sur **un macrocosme d'accords d' investissement relativement vaste et fragmenté**.

La Commission estime que pour garantir la compétitivité extérieure et le traitement uniforme de tous les investisseurs de l'UE et avoir le plus de poids possible dans les négociations, la politique commune en matière d'investissements internationaux devrait **couvrir tous les types d'investissements** et, notamment, englober leur protection. L'Union doit **s'inspirer des meilleures pratiques** qui existent, de sorte qu' aucun investisseur de l'UE ne soit moins bien loti qu'il ne le serait dans le cadre de traités bilatéraux d' investissement (TBI) conclus par les États membres.

Dans ses négociations en matière d'investissement, l'UE devrait s'efforcer d'obtenir de ses partenaires **des engagements contraignants** qui garantissent et protègent la libre circulation de tous les types d' investissements. La négociation d'accords autonomes resterait également possible.

La communication présente les **grands principes et paramètres des futurs accords d'investissement**. Ces principes et paramètres seront développés dans des recommandations spécifiques à chaque pays en matière de négociations, que la Commission présentera ultérieurement à la présente communication.

1) Critères de sélection des pays partenaires : **à court terme**, la Commission cherchera à adapter les directives de négociation de manière à élargir le champ des négociations au domaine des investissements pour un certain nombre de pays avec lesquels des négociations commerciales sont en cours, où il existe des intérêts importants et où des demandes ont été formulées (ex : Canada, Inde, Singapour, Mercosur).

À court et moyen terme, l'Union devrait également examiner dans quelles circonstances il serait souhaitable de rechercher la conclusion d'accords d'investissement autonomes (avec la Chine et la Russie par exemple). S'il s'avère impossible dans un avenir prévisible, de conclure un accord d'investissement global et systématique avec un ou plusieurs pays, la solution consisterait éventuellement à conclure des accords sectoriels.

2) Au-delà des investissements étrangers directs : une politique commune en matière d'investissements internationaux doit permettre non seulement l'exécution d'un investissement direct à proprement parler (acquisition ou création d'une entreprise étrangère), mais aussi **toutes les opérations liées à cet investissement**, tout en les protégeant et en les rendant concrètement possibles (paiements, protection des immobilisations incorporelles telles que les droits de propriété intellectuelle, etc.).

À cet égard, la politique menée devrait être cohérente avec le chapitre du traité sur les capitaux et les paiements (articles 63 à 66 du TFUE), qui prévoit que toutes les restrictions aux paiements et aux mouvements de capitaux, y compris ceux qui concernent des investissements directs et de portefeuille, sont interdites tant entre les États membres qu'entre les États membres et les pays tiers.

3) Des normes régissant la protection des investissements : la question des règles de fond que l'Union chercherait à appliquer dans le cadre des accords de commerce et d'investissement est essentielle. Actuellement, l'Union se fonde surtout, dans ses négociations en matière d'investissements, sur le principe de **non-discrimination**, matérialisé par l'application de deux normes de base: le «traitement de la nation la plus favorisée» et le «traitement national».

Si la non-discrimination doit rester un élément essentiel des négociations menées par l'UE en matière d' investissements, les TBI se fondent également sur d'autres normes telles que le «**traitement juste et équitable**» après admission et le traitement «**sécurité et protection totales**». De surcroît, certains TBI conclus par les États membres prévoient une «**clause de protection**» qui protège les droits contractuels octroyés par un gouvernement hôte à un investisseur. Ces normes constituent un des éléments importants sur lesquels devrait se fonder la négociation des accords d'investissement au niveau de l'UE.

De même, il y a lieu de définir clairement l'équilibre entre les différents intérêts en jeu, tels que la **protection des investisseurs contre l'expropriation illégale** ou le droit de chaque partie à réglementer dans l'intérêt général. Il convient également de prévoir des clauses UE garantissant le **libre transfert des fonds de capitaux et de paiements** par les investisseurs.

Les accords d'investissement doivent être **compatibles avec les autres politiques de l'Union** et de ses États membres, y compris les politiques en matière de protection de l'environnement, de travail décent, de santé et de sécurité sur le lieu de travail, de protection des consommateurs, de diversité culturelle, de développement et de concurrence. Enfin, toute politique commune d'investissement doit aussi être guidée par les **principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union** en général, dont la promotion de l'État de droit, des droits de l'Homme et du développement durable.

4) Mise en œuvre des engagements pris en matière d'investissements : les futurs accords de l'UE comportant la protection des investissements devraient contenir des dispositions relatives au **règlement des différends** entre les investisseurs et l'État.

Dans sa conception des mécanismes de règlement des différends, l'Union devrait exploiter les pratiques des États membres pour aboutir à des mécanismes qui soient à la pointe de la modernité. Les principaux défis sont, entre autres, les suivants: a) la transparence du règlement des différends entre les investisseurs et l'État ; b) la fragmentation des différends et des interprétations ; c) les règles applicables à la conduite de l'arbitrage.

5) Responsabilité internationale : l'Union européenne, représentée par la Commission, défendra toutes les actions menées par les institutions de l'UE. En raison de la compétence externe exclusive, la Commission estime que l'Union européenne aura également qualité de défenderesse unique à l'égard de toute mesure adoptée par un État membre et ayant une incidence sur les investissements effectués par les ressortissants ou les entreprises des États tiers relevant de l'accord concerné.

Parallèlement à cette communication, la Commission a adopté une **proposition de règlement** qui instaurerait des dispositions transitoires relatives aux accords d'investissement entre les États membres et les pays tiers. Son objectif est d'assurer une sécurité juridique aux investisseurs tant de l'UE qu'étrangers opérant dans le cadre de ces accords. Cette proposition de règlement et la présente communication ne sont que les premières étapes dans l'élaboration d'une politique européenne en matière d'investissements internationaux, qui sera progressive et ciblée et prendra aussi en considération les réponses à la présente communication.