



DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES, FISCALES ET DES ENTREPRISES

TRANSPARENCE DU SECTEUR PUBLIC ET POLITIQUE DE L'INVESTISSEMENT INTERNATIONAL

11 avril 2003

Le présent document a été approuvé et déclassifié par le Comité de l'Investissement international et des entreprises multinationales lors de sa réunion les 9-11 avril 2003.

TABLE OF CONTENTS

Résumé.....	3
I. Introduction.....	4
II. La transparence – Un élément essentiel pour une gouvernance et un développement efficaces	
7	
Les gouvernements en tant que facilitateurs du développement	7
Les gouvernements en tant qu'obstacles au développement	8
La transparence et les résultats du secteur public.....	8
III La signification de la transparence du secteur public.....	9
Les mesures essentielles de transparence et les accords internationaux d'investissement.....	9
La transparence comme moyen de communication efficace sur les politiques publiques ...	12
IV. L'expérience de l'OCDE en matière de transparence du secteur public.....	14
V. Aborder les obstacles à la réforme	20
VI. Conclusions	21
Bibliographie.....	25

Boxes

Encadré 1. Transparence et investissement international.....	23
Encadré 2. Définitions de la transparence.....	24

Résumé

La transparence constitue un principe fondamental des politiques et règles en matière d'investissement international. Les récentes initiatives de l'OCDE et les déclarations de Doha, Monterrey et Johannesburg cherchent à promouvoir des cadres de politique transparents permettant aux pays d'attirer l'investissement direct étranger (IDE) et d'en bénéficier. Le présent document défend l'idée que la transparence est positive pour l'ensemble des sociétés ainsi que pour les investisseurs internationaux. Il examine en outre les conditions générales de bonne gouvernance qui font de la transparence du secteur public une réalité et propose certaines contributions que les spécialistes de l'investissement de l'OCDE pourraient apporter dans ce domaine.

- La transparence du secteur public est positive pour les investisseurs, mais aussi pour une gouvernance publique et un développement efficaces. Les gouvernements peuvent avoir des effets positifs ou négatifs sur le développement. Les mesures de transparence aident à réduire les effets négatifs de l'action des gouvernements tout en augmentant leurs contributions positives.
- *Il n'existe pas de politique "toute faite" pour améliorer la transparence, mais des principes de bonnes pratiques dont un grand nombre ont été testés avec succès.* On peut définir la transparence comme un système réussi de communication mutuelle à propos des politiques publiques. Les dispositifs institutionnels qui rendent cela possible sont le reflet de la culture, de l'histoire et des valeurs nationales. Toutefois, la transparence se fonde sur un ensemble de mesures tellement fondamentales qu'on ne peut que difficilement les distinguer des fonctions de base législative, administrative et budgétaire. Ces mesures essentielles servent à assurer que les individus concernés par les politiques connaissent ces dernières et puissent s'y adapter. Des principes directeurs pour l'instauration de bonnes pratiques en matière de transparence ont fait leur apparition dans les domaines budgétaire et réglementaire.
- *Le concept de transparence qu'appliquent les responsables de l'investissement international est étroitement lié à ces mesures fondamentales.* Certes, les accords internationaux d'investissement contiennent des engagements qui varient dans leurs détails, mécanismes de suivi et exemptions. Néanmoins, ces engagements portent principalement sur les mesures essentielles de transparence que l'ensemble des pays considère comme des bonnes pratiques.
- *Il faut encore progresser.* Des progrès ont été réalisés dans l'amélioration de la transparence du secteur public. Les données relatives aux pratiques en matière de transparence suggèrent cependant qu'il reste beaucoup à faire tant au sein de l'OCDE que dans les pays non membres.
- *La réalisation des réformes visant à améliorer la transparence peut s'avérer difficile.* Si l'importance de la transparence fait l'objet d'un vaste consensus, l'expérience de l'OCDE montre qu'améliorer effectivement la transparence du secteur public peut s'avérer difficile. Cette réforme se heurte en effet à trois défis : franchir les obstacles politiques, renforcer les institutions qui doivent soutenir le processus de transparence, obtenir l'accès aux ressources technologiques et humaines.

- *Le rôle des responsables de l'investissement international.* Le maintien et le renforcement de la transparence représentent un défi permanent pour l'ensemble des pays, et ce, quelles que puissent être les nouvelles règles internationales éventuellement préparées par l'OMC ou les autres organisations. Les responsables de l'investissement international peuvent apporter leur soutien : 1) en continuant à promouvoir l'adoption des mesures essentielles de transparence ; 2) en apprenant à s'adapter aux caractéristiques spécifiques des pratiques nationales de transparence (et peut-être à les renforcer) ; 3) en démontrant que le développement du droit des investisseurs à l'information sert à compléter et appuyer les efforts plus généraux entrepris pour améliorer la transparence et l'efficacité du secteur public.

I. Introduction

Les libertés instrumentales contribuent directement ou indirectement à la liberté globale, dont les êtres humains disposent, de vivre comme ils voudraient vivre... Les garanties de transparence peuvent constituer une catégorie importante de liberté instrumentale. Ces garanties jouent un rôle instrumental évident pour empêcher la corruption, l'irresponsabilité financière et les transactions en sous-main.

Development as freedom, Amartya Sen, 1999 (pages 38 et 40)

La transparence du secteur public est le résultat de politiques, institutions et pratiques qui canalisent les informations de telle sorte qu'elles servent à rendre les politiques publiques plus accessibles, à augmenter l'efficacité des processus politiques et à réduire l'incertitude en matière de politiques. Comme le Prix Nobel Amartya Sen le suggère dans la citation ci-dessus, la transparence n'est pas une fin en soi. C'est un instrument permettant, entre autres objectifs, d'élever le niveau de bien-être général et de promouvoir l'efficacité et l'efficience des gouvernements.

Les acteurs des divers domaines de politique reconnaissent l'importance de la transparence¹. Il s'agit d'un ingrédient essentiel pour un contrôle politique efficace et pour le suivi du secteur public. C'est un élément important de nombreux accords d'échanges et d'investissement. En particulier, la transparence représente une valeur centrale pour les instances qui travaillent sur la politique de l'investissement au sein de l'OCDE, et son importance se manifeste dans des instruments tels que la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales et les Codes de libération de l'OCDE.

L'attention portée à la transparence par les responsables politiques internationaux atteste qu'ils sont de plus en plus convaincus de son importance. La Déclaration du Millénaire pour le développement des Nations Unies et le Consensus de Monterrey sur le financement du développement y font clairement référence. La transparence est aussi au centre des travaux préparatoires dans le cadre de la section sur l'investissement du Programme de Doha pour le développement², qui relève par

1 Afin de mieux se concentrer sur la transparence du secteur public, le présent document laisse de côté la question importante de la transparence dans le secteur privé. Cette question est le sujet de débats en cours au sein du CIME dans le contexte des procédures de suivi des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Les pratiques de transparence du secteur privé sont examinées dans *Responsabilité des entreprises : Initiatives privées et objectifs publics*, OCDE 2001.

2 Le paragraphe 22 de la Déclaration de Doha (WT/IMIN(01)/DEC/1) déclare: "Jusqu'à la cinquième session, la suite des travaux du groupe de travail des liens entre commerce et investissement sera centrée sur la clarification de ce qui suit: portée et définition; transparence; non-discrimination; modalités pour des engagements avant établissement reposant sur une approche fondée sur des listes

ailleurs que les pays en développement pourraient bénéficier d'un renforcement de leurs capacités pour les aider à s'acquitter de nouveaux engagements potentiels en matière de transparence³. Dans le contexte des travaux de l'après-Doha à Genève, le Secrétariat de l'OMC et les délégations auprès de cette organisation⁴ ont diffusé des documents de discussion qui présentent des questions et options permettant d'aborder les dispositions en matière de transparence dans un code multilatéral sur l'investissement. Selon un résumé publié récemment⁵, les débats de l'OMC ont porté "non pas tellement sur les avantages de la transparence, mais sur la nature, l'étendue et la portée des dispositions en faveur de la transparence". Le résumé prend acte des préoccupations de certains pays quant aux risques d'atteinte à leur souveraineté et de leurs craintes que "le tribut administratif des éventuelles obligations ne pèse plus lourd dans la balance que les avantages d'attirer des investisseurs étrangers".

Le présent document soutient que les principaux bénéfices de la transparence résident non seulement dans la possibilité d'attirer les investisseurs étrangers mais également dans le rôle instrumental qu'elle joue pour accroître le sens des responsabilités dans les milieux d'affaires et le gouvernement. L'importance que les investisseurs internationaux attachent à la transparence dans le choix d'une destination a néanmoins été clairement démontrée par les enquêtes auprès des entreprises⁶. En outre, des études récentes de l'OCDE et du FMI montrent que le flux des investissements internationaux est plus important et les investissements de meilleure qualité dans les pays où les décisions sont prises dans un environnement plus transparent (Encadré 1). Les récents efforts entrepris par la communauté internationale visent à renforcer les pressions du marché en faveur de réformes qui encouragent la transparence, en améliorant l'accès des investisseurs internationaux aux informations relatives aux pratiques des divers pays en matière de transparence⁷. Ainsi, les pays qui souhaitent

positives de type AGCS; dispositions relatives au développement; exceptions et sauvegardes concernant la balance des paiements; consultations et règlement des différends entre les Membres. Tout cadre devrait refléter de manière équilibrée les intérêts des pays d'origine et des pays d'accueil, et tenir dûment compte des politiques et objectifs de développement des gouvernements d'accueil ainsi que de leur droit de réglementer dans l'intérêt général. Les besoins spéciaux des pays en développement et des pays les moins avancés en matière de développement, de commerce et de finances devraient être pris en compte en tant que partie intégrante de tout cadre, qui devrait permettre aux Membres de contracter des obligations et des engagements qui correspondent à leurs besoins et circonstances propres. Il faudrait tenir compte, selon qu'il sera approprié, des arrangements bilatéraux et régionaux sur l'investissement existants".

3 Voir les paragraphes 20 et 21 de la Déclaration de Doha (WT/IMIN(01)/DEC/1).

4 La Communauté européenne (WT/WGTI/W/110), le Japon (WT/WGTI/W/112) et le Territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu (WT/WGTI/W/129) ont présenté des commentaires par écrit.

5 Voir le "Rapport (2002) du Groupe de travail des liens entre commerce et investissement" (WT/WGTI/6), 19 décembre 2002.

6 La communication de la Communauté européenne et de ses Etats Membres intitulée "Document d'orientation sur la transparence" (WT/WGTI/W/110) déclare : "L'enquête commerciale effectuée en avril 2000 par TN Sofres pour la Commission européenne auprès de certaines des plus grandes entreprises européennes a montré que le manque de transparence en matière de législation et de réglementation locales était considéré par 71 pour cent des entreprises comme l'obstacle le plus fréquent à l'investissement". Dans le même ordre d'idées, la communication du Japon (WT/WGTI/W/112) indique que, selon une enquête sur les entreprises japonaises opérant à l'étranger, le manque de transparence se place en tête de la liste des obstacles à l'investissement direct étranger.

7 Par exemple, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale peuvent, à la requête d'un pays, rédiger et publier un rapport sur la façon dont un pays respecte 12 normes et codes universellement reconnus. On appelle ce type de document "Rapport sur l'observation des normes et codes" (RONC).

attirer des investissements plus nombreux et de meilleure qualité devraient attacher la plus grande priorité à la promotion d'un environnement équitable, ouvert et responsable.

Le présent document se veut le complément des débats internationaux sur la transparence, tant au sein de l'OMC que dans les autres instances de discussion. Son apport consiste à situer la question de la transparence à l'égard de l'investisseur international dans la perspective plus globale de la bonne gouvernance publique. Le document puise dans la masse considérable d'analyses et de données de l'OCDE élaborées par le Service de la gestion publique et par les Comités de l'investissement, des échanges et autres. Ces analyses et données suggèrent qu'il existe des signes de progrès, mais aussi de vastes possibilités d'améliorer la transparence dans de nombreux domaines de politique et dans pratiquement tous les pays. Le rôle des responsables de l'investissement international – aider à définir et préserver le droit des investisseurs internationaux à être informés sur les politiques – s'inscrit dans cet effort plus général en vue d'améliorer la transparence.

Le présent document aborde les questions suivantes :

- En quoi la transparence du secteur public constitue-t-elle un soutien essentiel à l'efficacité des politiques publiques et au succès du développement économique (outre qu'elle contribue à attirer les investissements étrangers) ?
- Comment le concept de transparence est-il utilisé dans les divers domaines de politique ? Comment les responsables de l'investissement international définissent-ils ce concept ?
- Quel est le rôle des responsables de l'investissement international dans la promotion de la transparence dans les politiques publiques ? Comment ce rôle s'inscrit-il dans l'effort plus global en vue d'améliorer la transparence du secteur public ?
- Que savons-nous des politiques et pratiques actuelles en matière de transparence ?
- Quelles sont les ressources institutionnelles et économiques nécessaires pour assurer la transparence des gouvernements ? Quelles sont les ressources et capacités nécessaires pour assurer la transparence des politiques d'investissement ?
- Dans quels cas le renforcement des capacités facilite-t-il l'amélioration de la transparence dans les politiques d'investissement des pays en développement ? Quelles sont les limites du renforcement des capacités ?

Le présent document examine en premier lieu le rôle que joue la transparence du secteur public pour la réussite d'un développement équitable (Section II). Il analyse ensuite les divers concepts de la transparence et la façon dont le concept utilisé par les responsables de l'investissement international s'inscrit dans les réflexions plus globales sur la transparence (Section III). Il étudie les conditions nécessaires à l'instauration de politiques publiques transparentes, en se fondant sur les décennies d'expérience de l'OCDE (Section IV). La Section V examine les obstacles à une plus grande transparence du secteur public et les possibilités de renforcement des capacités. La Section VI propose quelques étapes envisageables pour les travaux du CIME et une liste de questions à débattre.

De nombreuses normes et codes portent, directement ou indirectement, sur les politiques et pratiques relatives à la transparence dans les secteurs public et privé. Outre qu'ils sont en relation directe avec les travaux du FMI et de la Banque mondiale, ces rapports sont publiés en vue de fournir des informations utiles "au secteur privé (y compris les agences de notation) pour évaluer les risques." (www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp).

II. La transparence – Un élément essentiel pour une gouvernance et un développement efficaces

Depuis de nombreuses décennies, les économistes cherchent à résoudre l'énigme du développement économique. A l'origine, le débat sur le développement était centré sur la dynamique des agrégats macroéconomiques et sectoriels – revenu, accumulation de capital et emploi. Tout en continuant à reconnaître l'importance de ces agrégats, le débat englobe aujourd'hui le concept plus large de bien-être économique, social et environnemental. Amartya Sen note que le développement réussi – le développement qui donne aux êtres humains la liberté de "vivre comme ils veulent vivre" – repose sur le respect d'une vaste gamme de droits⁸. Ce sont les droits économiques (y compris le droit à la propriété), les libertés politiques, les garanties de transparence et le droit à la protection. Ces droits fournissent des instruments de développement dans la mesure où ils facilitent l'apparition d'institutions (par exemple, une presse libre) ou de possibilités (le droit de participer au processus politique, par exemple) qui augmentent la capacité des personnes, agissant individuellement ou en groupe, à accroître leur niveau de bien-être. De plus, des institutions de divers types – économique, politique et civil – ont pris aujourd'hui une place essentielle dans la façon dont on envisage le développement économique⁹. Les gouvernements jouent un rôle critique – positif et négatif – dans le processus de développement en fournissant (ou en ne fournissant pas) les services de base, y compris la protection des droits et le soutien à la mise en place d'un ensemble d'institutions plus adapté.

Les gouvernements en tant que facilitateurs du développement

On peut résumer ainsi le rôle positif des gouvernements sur le processus de développement :

- *Aider la société à réaliser ses besoins collectifs et ses aspirations.* Les gouvernements aident à concrétiser l'opinion des divers groupes sous forme de politiques, qui permettent aux sociétés de satisfaire leurs besoins en matière de coordination et de coopération. En assumant ce rôle positif, les gouvernements accomplissent de nombreuses activités (par exemple le développement des infrastructures, la réglementation, l'assurance sociale, la fiscalité et les subventions, la surveillance prudentielle et l'application des contrats et des lois).
- *Maintenir et adapter certains des dispositifs réglementaires formels qui sous-tendent la réussite du développement.* Le développement économique va de pair avec une augmentation progressive du recours aux règles formelles et une certaine réduction du rôle économique joué par les systèmes informels de règles, comme ceux que l'on constate dans les entreprises familiales. Les gouvernements jouent un rôle critique et omniprésent dans ce processus de formalisation.¹⁰

8 Voir Sen (1999). Le travail appliqué de Sen s'est concentré sur l'analyse économique applicable à l'inégalité entre les sexes, la privation et la famine. Son travail le plus récent est concentré sur plusieurs aspects sociaux, économiques et institutionnels qui déterminent si les peuples développent ou non les « capacités » de mener le genre de vie qu'ils souhaiteraient – la transparence et l'information jouent un rôle important dans ce travail

9 Voir North (1990).

10 Certains de ces systèmes de règles facilitent l'apparition d'entreprises plus modernes et de formes plus élaborées de contrats (les sociétés à responsabilité limitée, les franchises, les sociétés à divisions multiples et l'investissement dans les biens incorporels, par exemple). Ainsi les lois qui définissent la responsabilité limitée constituent une partie essentielle du cadre réglementaire sur lequel reposent les économies de marché avancées. Ce sont les gouvernements – dans leur acception large, qui comprend

Les gouvernements en tant qu'obstacles au développement

Il existe néanmoins une perspective moins flatteuse sur l'action des gouvernements. Dans ses évaluations des politiques¹¹, l'OCDE montre que les gouvernements – par des réglementations ou taxations trop lourdes, le gaspillage et la corruption pure et simple – peuvent être de graves obstacles au développement économique. Les états mal administrés peuvent freiner le développement. En effet de grandes quantités de ressources transitent par les gouvernements. Les recettes fiscales représentaient, en moyenne, 37 pour cent du PNB de l'OCDE en 2000. Les gouvernements influencent en outre l'allocation des ressources par le biais de politiques dans des domaines comme les marchés publics, la concurrence, les entreprises étatiques, les subventions, le développement des infrastructures, la réglementation, et les dépenses fiscales. Tous ces domaines d'action offrent de grandes possibilités de recherche de la rente politique. Les gouvernements qui ne sont pas soumis à la transparence et à la responsabilité peuvent fermer les yeux sur la corruption ou l'encourager, étouffer l'esprit d'entreprise, l'innovation et les ajustements au marché, donc ne pas atteindre les objectifs sociaux, environnementaux et économiques.

Ces problèmes sont, à des degrés divers, endémiques au secteur public partout dans le monde. Ils sont dus à trois raisons. Tout d'abord, les réalisations des gouvernements, de par leur nature même, peuvent s'avérer complexes ou difficiles à définir, et la mesure des ressources utilisées et des coûts n'est pas facile. En second lieu, les politiques publiques créent souvent des asymétries dans les incitations à participer aux processus politiques qui aboutissent à leur élaboration et à suivre leur fonctionnement. Cela fait naître une tendance à "la concentration des avantages" au sein de l'action du gouvernement (OCDE, 2002a). En troisième lieu, on ne peut pas toujours faire parfaitement coïncider les incitations offertes aux fonctionnaires et l'intérêt général, ce qui engendre des problèmes allant du "laissez-aller" à la corruption pure et simple.

La transparence et les résultats du secteur public

Grâce à la transparence, les sociétés renforcent la contribution positive des gouvernements tout en aidant à résoudre les problèmes inhérents à la conduite des affaires de l'Etat. Les informations sur les politiques constituent une donnée de départ pour le contrôle politique *ex ante* du secteur public, pour les réactions au jour le jour face aux mesures prises (par exemple pour la mise en conformité ou les ajustements économiques aux incitations d'ordre fiscal, etc.) et pour le suivi et l'évaluation *ex post*. C'est donc un élément essentiel d'une bonne gouvernance publique.

Les garanties de transparence impliquent le droit à certains types d'information. Ce droit sert à prévenir les abus que peut engendrer l'asymétrie de l'information et à permettre aux individus ou organisations de réagir aux informations par une action politique, civique ou économique. Les responsables de l'investissement international s'intéressent à une partie limitée, mais importante, de ce cadre juridique général, à savoir le droit des investisseurs internationaux à certains types d'informations sur les politiques. Ces activités s'inscrivent dans l'effort plus général qui vise à définir ce droit, à accroître la transparence et à améliorer la gouvernance publique, et l'appuient dans cette tâche.

les processus législatif, judiciaire et politique – qui ont joué le principal rôle organisationnel dans la mise au point de cette innovation qui a représenté une véritable percée. Jepperson et Myer (1991).

11 Voir OCDE (2002a)

III La signification de la transparence du secteur public

Il n'existe pas de définition généralement admise de la transparence. L'encadré 2 présente des concepts émanant de diverses sources – le projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), les principes directeurs du FMI sur la transparence en matière de fiscalité, une déclaration des dirigeants de l'APEC, le projet de gouvernance réglementaire de l'OCDE, deux théoriciens de la politique monétaire, l'Organisation mondiale du commerce et un glossaire de science politique. Certains concepts se concentrent sur les éléments fondamentaux de la transparence du secteur public – l'accès rapide du public à des informations sur la législation, la réglementation et autres mesures publiques qui influencent la conduite des entreprises. D'autres portent sur l'objectif plus général de la transparence – l'ouverture du gouvernement "au regard du public" ou la "communication des intentions des décideurs".

La discussion qui suit est fondée sur cette distinction. Sur un certain plan, la signification de la transparence (et des mesures qui l'instituent) est élémentaire et ne soulève pas de controverses. Elle implique certaines mesures essentielles en vue d'informer le public sur les politiques et ces mesures ont une valeur universelle. La conception plus générale de la transparence qui implique une bonne communication des politiques exige la prise en considération des institutions, valeurs, préférences et modes d'action nationaux.

Les mesures essentielles de transparence et les accords internationaux d'investissement

L'accès aux informations sur les activités du secteur public – ainsi que la portée, l'exactitude et la "fraîcheur" de ces informations – est le lien qui unit tous les concepts de la transparence du secteur public. On peut le considérer comme le noyau à partir duquel les autres concepts et pratiques s'élaborent. Il est tellement fondamental qu'on ne peut guère le séparer des fonctions de base en matière de budget, de législation et de réglementation. Dans le cas, par exemple, où les gouvernements se préparent à traduire la réglementation dans les faits, les individus soumis à ces règlements doivent en avoir connaissance. Plusieurs modèles de meilleures pratiques internationales relatives à ce concept ont été proposés¹².

Le Secrétariat de l'OCDE a examiné la façon dont la transparence est traitée dans les textes d'un grand nombre d'accords internationaux, régionaux et bilatéraux ainsi que dans l'Accord multilatéral sur l'investissement (Tableau 1). Le tableau est basé sur une évaluation du texte des accords. Il montre que ceux-ci portent principalement sur des mesures assez élémentaires qui permettent aux acteurs privés et publics d'accéder aux informations sur les politiques.

12 Voir, par exemple, OCDE 2002a, pour des recommandations sur la gouvernance réglementaire, y compris la transparence de la réglementation. Voir également "the APEC Leaders' Statement to Implement APEC Transparency Standards (2002)" et le Code de bonnes pratiques du Fonds monétaire international en matière de transparence fiscale (1998) et Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE (OCDE 2000b)

**Tableau 1. Dispositions de transparence mentionnées
dans les accords internationaux relatives à l'investissement¹**

Nom de l'Accord	Projet d'AMI	Déclaration de l'OCDE	AGCS	ALENA	TBI modèle de l'Allemagne	TBI modèle des USA	Norme de l'APEC ²	Codes de l'OCDE
Sélection d'éléments soumis à des dispositions spécifiques de transparence³								
Lois, règlements, accords internationaux, pratiques/jugements administratifs, décisions judiciaires et/ou politiques etc	X	X	X	X		X	X	
Exceptions au traitement de la nation la plus favorisée			X	X		X		X
Exceptions au traitement national	X	X	X	X		X		X
Mesures incitatives en faveur de l'investissement	X	X		X				
Procédures de demande d'autorisation/permis	X		X	X				
Monopoles et concessions	X		X	X				
Privatisation	X							
Expropriation et indemnisation	X			X	X	X		
Sélection de mécanismes de soutien à la transparence								
Publication des mesures dans des délais appropriés	X		X	X		X	X	
Création de points d'information		X	X	X				
Examen par les pairs		X						X
Notification et/ou rapport aux autres parties et/ou OI	X	X	X	X			X	X
Consultation préalable ou autres formes de participation (p.ex. possibilités de faire des commentaires)				X ⁴			X	
La partie/OI peut demander des consultations	X	X	X	X		X		X
Recours à des acteurs privés ⁵ (conciliation, médiation, arbitrage, tribunaux, etc.)	X	X	X	X	X	X	X	
Sélection d'exceptions/de restrictions vis-à-vis des obligations de transparence⁶								
Protection des informations confidentielles et/ou des intérêts commerciaux	X		X	X			X	
Sécurité et situations d'urgence	X		X	X		X		X
Ordre public/moralité publique/application des lois	X		X	X			X	X
Poursuite de politiques monétaires ou de change	X							

1. Ce tableau se base sur le texte des accords et, en particulier, sur les dispositions de transparence qu'ils contiennent. Les nouvelles interprétations et clarifications par l'organisme international concerné et le mode d'application de ces accords au jour le jour n'apparaissent pas dans le tableau. Celles-ci peuvent néanmoins avoir un impact important sur l'interprétation des dispositions de transparence et sur l'application des dispositions de l'accord d'une façon transparente.
2. Leaders' Statement to Implement APEC Transparency Standards.
3. Certains accords ne couvrent pas quelques-uns des éléments sélectionnés en tant que tels. Le tableau ne montre donc pas de dispositions spécifiques de transparence dans les domaines concernés par ces derniers.
4. Chapitre sur les services financiers.
5. Se réfère à la conciliation, la médiation et l'arbitrage en tant que mesures de transparence et ne se réfère pas à la conciliation et la médiation en ce qui concerne les provisions de transparence de l'accord.
6. Dans certains accords, l'exception/la restriction aux obligations de transparence dérive d'exceptions/restrictions plus générales aux obligations des accords.

Source : Préparé par le Secrétariat de l'OCDE

En s'inspirant de cet examen, on peut formuler la liste suivante de mesures essentielles en matière de transparence pour les responsables de l'investissement international:

- Fourniture d'informations sur les politiques qui concernent les investisseurs potentiels. La liste des domaines de politique couverts par ces accords est longue (le Tableau 1 n'en couvre qu'une sélection). Elle comprend la législation, les jugements administratifs et les décisions judiciaires, les exceptions au traitement national et au traitement de la nation la plus favorisée, les procédures de demande d'autorisation, les pratiques administratives, les privatisations et les monopoles.
- Définition claire des limites des obligations en matière de transparence (la sécurité est l'exception la plus communément citée) ;
- Garantie que les informations sur les politiques sont accessibles aux investisseurs internationaux et aux autres gouvernements – par exemple en informant les parties sur les changements apportés aux mesures, en créant des points d'information nationaux, des publications ou des registres et sites Internet spécialisés.

Bien que l'étendue et la portée des accords d'investissement varient, ils portent tous principalement sur ce qu'on peut considérer comme des mesures essentielles de transparence. Ils impliquent des engagements de base en faveur de la transparence dans les domaines de politique qui influencent le monde international des affaires. Ils représentent un engagement à instituer et à faire respecter les lois de façon méthodique et équitable.

D'autres éléments sont à prendre en considération, notamment :

- *Les dispositions pour la circulation d'informations d'Etat à Etat* comprennent les procédures officielles de notification et les réponses spontanées aux demandes d'informations adressées par d'autres parties aux accords. Un trait distinctif de la Déclaration et des Codes de l'OCDE réside dans le recours à l'examen par les pairs pour accroître la transparence et améliorer les pratiques politiques¹³.
- *Les notifications et commentaires préalables*. Le document qui résume les débats sur la transparence au sein de l'OMC note qu'"il n'existe pas de point de vue commun sur l'applicabilité des critères de notification et de commentaire préalables". La Section IV du présent document suggère que les critères de cette nature reflètent l'apparition de pratiques optimales (comme le montrent les examens de la réforme de la réglementation dans ce pays).
- *La nature des engagements – obligations détaillées ou principes généraux*. Certains des instruments comportent des engagements en faveur de la transparence qui sont à la fois complets et détaillés. Ainsi, l'AMI aurait soumis les pays à une liste assez détaillée

¹³

Les récents examens des politiques internationales d'investissement comprennent les Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger pour l'Estonie (OCDE 2001a), la Lituanie (OCDE 2001b), Israël (OCDE 2002e) et la Slovaquie (OCDE 2002f). Ces examens font partie du processus d'adhésion à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. Des examens par les pairs sont également menés aux termes des Codes de la libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes, qui sont juridiquement contraignants. Les études récentes menées dans le cadre des Codes ont principalement porté sur les nouveaux Membres de l'OCDE et sur des secteurs particuliers (les télécommunications, par exemple).

d'obligations. En revanche, d'autres instruments sont formulés en termes de principes généraux. La Déclaration de l'OCDE (bien que les examens par les pairs qui l'accompagnent fournissent des informations sur les politiques d'investissement qui sont à la fois complètes et détaillées) en est un exemple.

- *Les dispositions de recours pour les acteurs privés.* Un grand nombre d'instruments examinés prévoient (de diverses manières) le recours par les acteurs privés à des mécanismes tels que la conciliation, la médiation et l'arbitrage. On est bien au-delà du droit des investisseurs à l'information – il s'agit ici de promouvoir leur droit d'agir sur la base de ces informations.

Bien que les accords divergent sur la façon de formuler les engagements de transparence, ils traitent en principe d'une gamme de mesures qui ont valeur universelle. Ainsi, tout gouvernement reconnu, organisé et démocratique doit être en mesure de communiquer son cadre de politique, de définir les limites de l'accès à l'information, ainsi que de fournir les moyens de communiquer ces informations et de faire en sorte que les citoyens puissent les utiliser pour agir.

La transparence comme moyen de communication efficace sur les politiques publiques

Bien que ces pratiques aient une valeur quasi universelle, elles recouvrent une conception étroite de la transparence. Elles sont centrées sur des mesures concrètes qui encouragent et protègent le droit à l'information sur le secteur public. Selon une perspective plus large, la transparence est le résultat d'une bonne communication sur les politiques entre le gouvernement et les autres parties concernées¹⁴. Or la communication des politiques pose d'important défis : Comment les décideurs communiquent-ils leurs "intentions" à ce que l'on pourrait qualifier d'échantillon varié d'acteurs – de l'élite des investisseurs internationaux aux électeurs, en passant par les paysans illettrés? Quelles sont leurs motivations à agir de la sorte ? Pourquoi les acteurs non gouvernementaux devraient-ils croire ce que les gouvernements annoncent publiquement concernant leurs politiques ? Quelles sont les institutions qui facilitent la communication efficace entre les gouvernements et les individus concernés par leurs politiques ?

La communication des politiques implique qu'il existe des "émetteurs" et des "récepteurs" de l'information et des réseaux de transmission (publications écrites, sites Internet, audiences publiques, etc.). Il arrive que la communication n'aboutisse pas, pour telle ou telle raison. Ainsi les informations sur les politiques peuvent être présentées de telle manière qu'elles restent incompréhensibles à certains segments du public ou ceux-ci peuvent se trouver hors de portée des réseaux de transmission. Certaines considérations stratégiques peuvent entrer en ligne de compte (des distorsions volontaires, par exemple), et cela implique que la véracité, la réputation et la crédibilité sont aussi des facteurs de transparence.

Vue sous cet angle général, la transparence est étroitement liée aux institutions, cultures et modes de vie nationaux. Les examens par pays menés dans le cadre du projet de l'OCDE pour la réforme de la réglementation illustrent un certain nombre de cas de ce genre. L'Examen du Danemark (OCDE 2000a) montre comment le contexte historique, les valeurs nationales et la mondialisation ont convergé pour aboutir à la création d'une double structure de réglementation. Cette dernière consiste d'une part en un dispositif codifié et transparent, dont la mise en place tient en grande partie aux pressions de la mondialisation et des disciplines régionales. Un deuxième dispositif coexiste avec le premier – reposant principalement sur des accords informels et des contrats privés, et relativement peu

¹⁴ Voir Winkler (2000) pour une discussion de la transparence dans les politiques monétaires, considérée comme résultat de la communication.

sur le cadre juridique officiel – ce qui traduit une préférence pour une réglementation consensuelle du comportement des entreprises et des individus (et la capacité d'obtenir ce consensus). Cela contraste avec le mode de réglementation décrit dans le rapport d'examen des Etats-Unis (OCDE 1999). Cet examen suggère que "les valeurs... profondément ancrées de liberté économique" ont conduit à l'adoption d'un mode réglementaire nécessitant un "contexte marqué par un certain juridisme et par la confrontation, et qui est fondé sur des processus de prise de décisions ouverts et transparents, sur une stricte séparation entre les actions publiques et privées et sur la neutralité du point de vue de la concurrence entre les différents acteurs du marché. Ces caractéristiques facilitent l'entrée sur le marché et la prise de risques". Le rapport d'examen note en outre que la réglementation reflète d'autres tendances de la société américaine, comme la recherche d'un équilibre entre les pouvoirs fédéraux et les droits de chaque Etat, les questions d'ordre constitutionnel liées au conflit entre droits individuels de propriété et droits collectifs, ainsi que les luttes de pouvoir institutionnelles entre le Congrès, le Président et l'Exécutif (page 17).

Dans l'ensemble, les examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation montrent que la transparence du secteur public est un phénomène complexe qui reflète les préférences et institutions des pays. On ne saurait dire qu'elle existe en se fondant uniquement sur le fait que les mesures essentielles de transparence (la publication des lois dans de brefs délais, par exemple) sont en place (bien qu'évidemment ces mesures soient fondamentales).

D'autres facteurs entrent également en ligne de compte quand il s'agit d'améliorer la transparence des politiques publiques:

- *La complexité des politiques et le choix des publics.* Les politiques sont souvent complexes et les informations les concernant doivent être condensées, simplifiées et mises en contexte si l'on veut les rendre intelligibles. Le projet de l'OCDE pour la réforme de la réglementation, par exemple, prescrit "la rédaction en langage courant". Cependant, les politiques qu'il faut décrire sont, dans certains domaines, complexes par nature et exigent des connaissances spécialisées. Une politique compréhensible et transparente pour un public d'experts peut ne pas l'être pour d'autres personnes.
- *La codification et la transparence de l'administration et de la mise en application des politiques.* Les activités des entreprises qui sont influencées par les politiques publiques sont elles aussi complexes. Ainsi, la réglementation prudentielle dans le secteur bancaire doit prendre en compte les activités des institutions financières sur de nombreux marchés et lieux géographiques. Cette complexité signifie que les décideurs doivent faire des choix en matière d'élaboration des lois et réglementations - doivent-ils définir des principes généraux et laisser les entreprises interpréter la portée de ces principes pour leur comportement, ou plutôt opter pour une description plus détaillée de ce qui constitue un comportement légal ou illégal? Ces choix influent sur les orientations en matière de transparence. Quand les critères législatifs s'articulent autour de principes généraux, les codes juridiques ont tendance à être plus courts et compréhensibles. Cependant, dans ce cas, ce sont les méthodes d'administration et d'application qui déterminent la substance des lois. Il est donc important que l'administration et l'application soient également transparentes.
- *La réputation et la crédibilité.* La question de la crédibilité politique – à savoir l'étendue de la confiance que les acteurs non gouvernementaux ont dans leur gouvernement quand ce dernier annonce ses politiques – revêt depuis longtemps un intérêt particulier pour les responsables des politiques monétaire et budgétaire. Cela influence à son tour la réaction des acteurs aux politiques. Ainsi, les lois dont on pense qu'elles ne seront pas appliquées

n'ont pas le même impact que celles qui s'appuient sur un engagement crédible à veiller à leur application. Diverses raisons peuvent nuire à la crédibilité des annonces faites par un gouvernement. Il arrive par exemple que les gouvernements ne disposent pas des moyens requis pour réaliser les projets annoncés. Ils peuvent par ailleurs avoir intérêt, pour diverses raisons (des enjeux politiques, par exemple) à changer ces projets brusquement ou à ne pas tenir leurs "promesses". Les gouvernements qui se comportent fréquemment de cette manière perdent leur réputation et leur crédibilité. Or, en l'absence de ces dernières, les mesures officielles en faveur de la transparence n'auront pas les effets escomptés. Cela signifie que les gouvernements ne seront pas en mesure de s'en servir pour amener le public à mieux comprendre le contenu, l'orientation et les objectifs de leurs politiques.

- *La transparence et les droits.* L'activité du secteur public peut comporter des milliers de programmes, employer des dizaines de milliers de fonctionnaires dans des milliers de lieux différents et affecter des millions de personnes selon des modalités diverses et changeantes. Il faut donc que l'instauration de la transparence donne lieu à un échange décentralisé d'informations en fonction des besoins. Ainsi, un individu victime d'une tentative de corruption de la part d'un fonctionnaire devrait pouvoir en référer au gouvernement sans avoir à craindre pour sa personne. C'est pourquoi le respect des droits fondamentaux politiques, civils, sociaux et de travail fait partie intégrante du cadre général de la transparence. Les droits des investisseurs constituent un élément de ce cadre plus large de droits.
- *Initiés contre non-initiés.* Comme la transparence implique les institutions, les modes de communication et même la langue des pays, les "initiés" – les individus qui sont nés dans un environnement politique particulier – peuvent se sentir plus à l'aise face aux mécanismes nationaux de transparence que les "non-initiés". Cette considération revêt une importance particulière pour les responsables de la politique de l'investissement, dans la mesure où elle implique que les gouvernements doivent faire des efforts particuliers en vue de communiquer efficacement avec les "non-initiés" – y compris les investisseurs internationaux – s'ils veulent que le principe de non-discrimination s'applique aux questions de transparence.

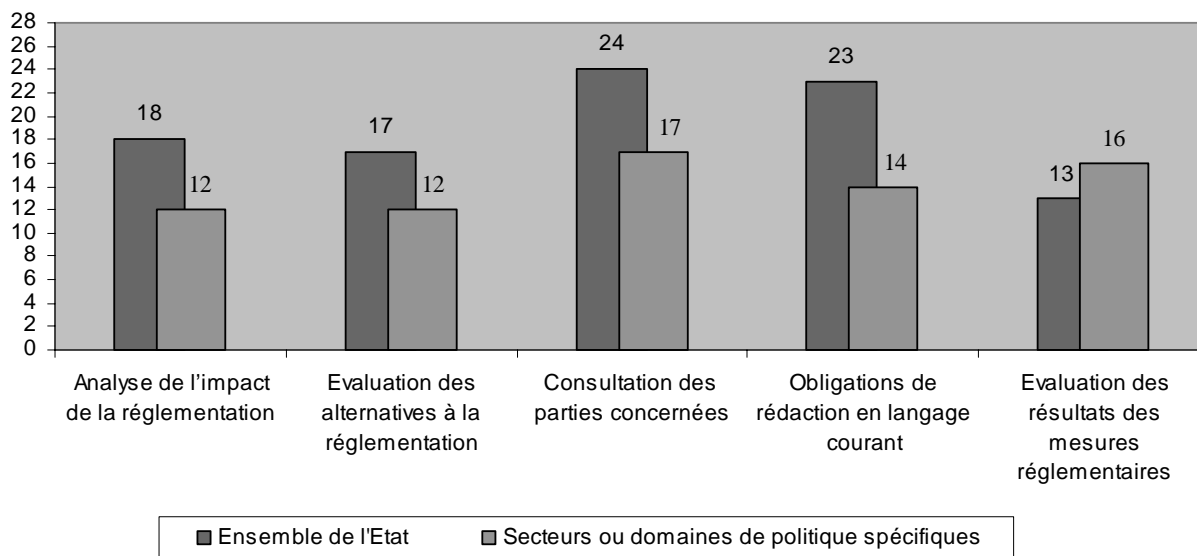
IV. L'expérience de l'OCDE en matière de transparence du secteur public

La présente section examine les pratiques et les résultats en matière de transparence. Elle suggère qu'en dépit de certains progrès, il reste beaucoup à faire pour améliorer les politiques et les pratiques dans ce domaine.

Le projet horizontal mené depuis longtemps par l'OCDE sur la réforme de la réglementation souligne l'importance de la transparence pour l'efficacité des réglementations. Il examine en outre les mesures de transparence dans la zone de l'OCDE. Selon le rapport de synthèse sur cette activité (OCDE 2002a), la tendance dans la zone de l'OCDE va dans le sens d'une plus grande transparence. Les graphiques 1 et 2 décrivent les mesures principales de transparence relevées dans la base de données du projet sur les pratiques en matière de réglementation, à partir d'enquêtes sur 26 pays menées en 1998 et 2000. Les mesures concernent la codification des lois, la publication de registres des lois, le lien entre l'applicabilité et l'inscription au registre, l'accès par Internet et la rédaction en langage courant. Le rapport souligne que cette tendance se trouve renforcée par un ensemble de plus en plus vaste de disciplines internationales comme les instruments de l'OCDE sur l'investissement et l'AGCS.

Graphique 1. Instruments utilisés pour mesurer la qualité des réglementations dans les pays de l'OCDE

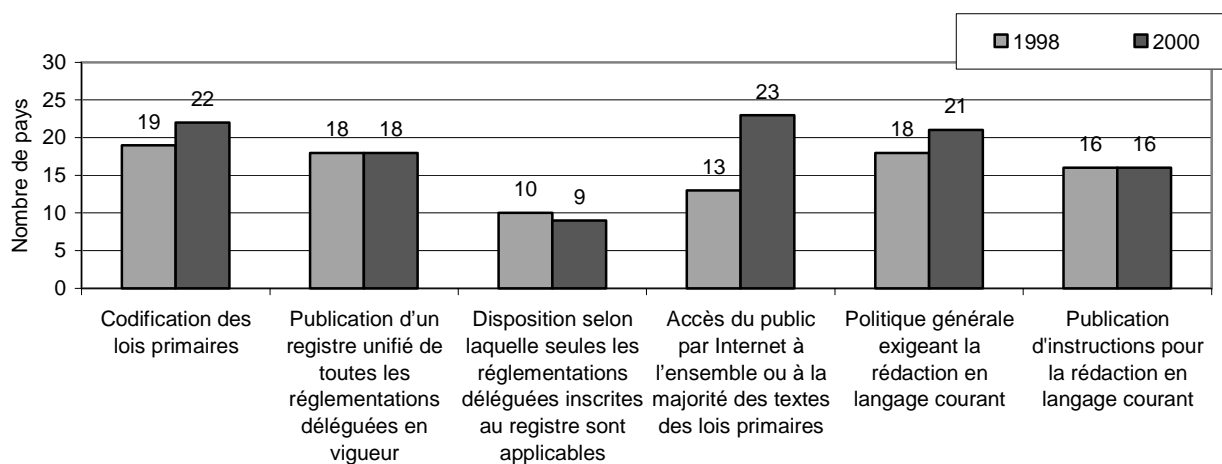
(Sur 26 pays)



Source: OCDE (2002a), PUMA

Graphique 2. Mesures utilisées pour la communication des réglementations

(Sur 26 pays)



Source: OCDE, Gestion publique, Base de données sur la réglementation

Parmi les éléments importants de la transparence de la réglementation, telle qu'elle se pratique au sein de l'OCDE, on trouve :

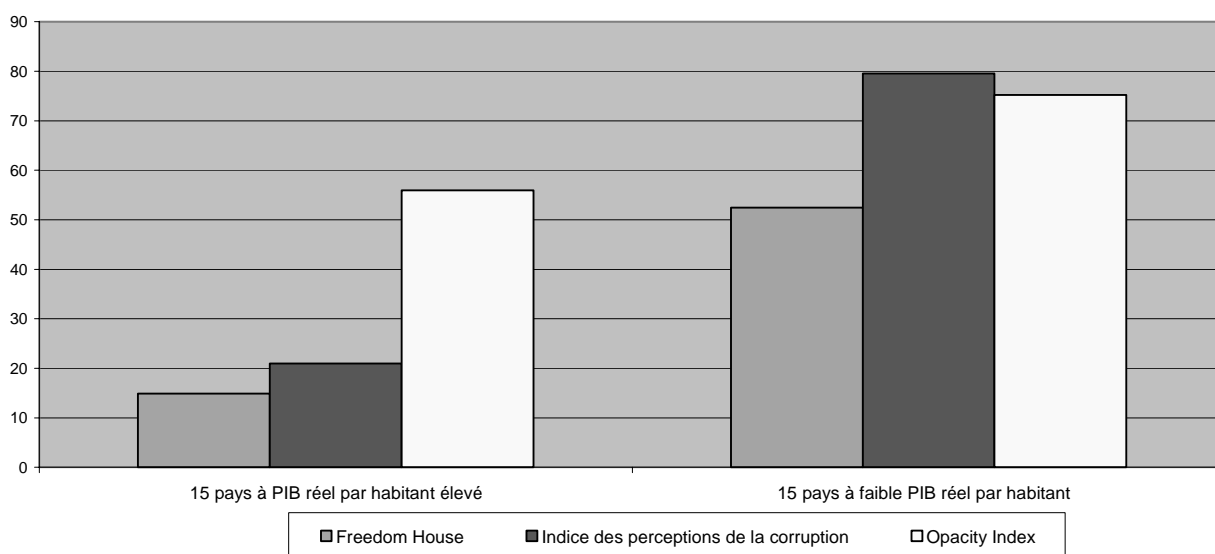
- *La consultation des parties intéressées.* L'usage largement répandu de la consultation reflète le consensus de plus en plus général selon lequel l'autorité et le contrôle ne suffisent pas à garantir l'efficacité des règlements – il faut amener les individus et organisations assujettis à ces règlements à s'engager comme partenaires dans leur mise en application. La consultation constitue la première phase de ce processus d'engagement. Elle peut aussi susciter des informations et des idées qui sinon échapperaient aux responsables des affaires publiques. Les mécanismes de consultation font l'objet d'une standardisation et d'une systématisation accrues. L'accès est ainsi rendu plus aisé, dans la mesure où les possibilités de consultation deviennent plus prévisibles et mieux connues du public non initié. On constate une tendance à adapter le mode de consultation en fonction de l'étape où l'on se situe dans le processus de réglementation. Les consultations ont tendance à commencer à un stade plus précoce du processus de prise de décision, sont menées par étapes successives et utilisent différents mécanismes aux différentes périodes. Toutefois certains problèmes sont également apparus. On a par exemple constaté dans plusieurs pays une lassitude à l'égard de la consultation – certaines organisations étant écrasées sous le nombre de documents sur lesquels on sollicite leur opinion.
- *La simplification et la codification des lois.* On a de plus en plus souvent recours à la codification et à la reformulation des lois et réglementations pour en améliorer la clarté et pour repérer et éliminer les incohérences.
- *La rédaction en langage courant.* Vingt-deux pays exigent la "rédaction en langage courant" des lois et réglementations. Seize pays publient des principes directeurs et/ou offrent des programmes de formation pour aider les rédacteurs à écrire plus clairement.
- *Les registres des réglementations en vigueur et des propositions.* L'adoption de registres centralisés de lois et de réglementations les rend plus accessibles. Dix-huit pays déclaraient à la fin de 2000 qu'ils avaient publié un registre unifié de toutes les réglementations déléguées en vigueur et neuf d'entre eux ont stipulé que l'applicabilité dépendait de l'inscription au registre. De nombreux pays se sont également engagés à publier leurs projets de réglementation.
- *La diffusion électronique des réglementations.* Les trois-quarts des pays de l'OCDE diffusent aujourd'hui la plus grande part de leur législation primaire sur Internet.
- *Une définition claire des limites aux exigences de transparence* et une présomption en faveur de cette dernière constituent d'autres éléments importants des politiques de transparence.

Selon le rapport de synthèse, "les résultats sont encore loin d'être satisfaisants" (OCDE 2002a, page 46). Le tableau 2 résume les problèmes qui ont été relevés dans le cadre des examens en profondeur des réglementations de 12 pays. Dans ces douze pays, la difficulté de comprendre les textes juridiques et l'extrême complexité des structures posent des problèmes. Huit pays signalent que la participation aux consultations publiques manque d'impartialité et, dans 4 pays, le processus de consultation tend à exclure les groupes les moins influents. Parmi les autres problèmes figure le manque d'analyse systématique des politiques (appelée analyse de l'impact de la réglementation –

AIR – dans le rapport) comme moyen d’améliorer la qualité des consultations et le manque de critères précis pour l’octroi de licences et de concessions (7 pays).

Le projet de réforme de la réglementation de l’OCDE examine dans le détail les pratiques et problèmes en matière de transparence au sein de la zone OCDE. On ne dispose pas, à l’échelle mondiale, du même ensemble de données comparatives et d’examens par des pairs. Selon les données néanmoins disponibles sur la transparence dans le monde, la constatation qu’il reste encore beaucoup à faire au sein de l’OCDE, en matière de réformes pour améliorer la transparence, s’applique également aux autres régions. Le graphique 3 présente des données comparatives sur trois indices – l’Indice Freedom House des droits politiques et civils, l’Indice des perceptions de la corruption fondé sur une enquête de Transparency International et l’Opacity Index (indice d’opacité, également basé sur une enquête). On a calculé une moyenne pour chaque mesure de transparence, sur la base des 15 pays situés en bas de l’échelle du revenu (PIB réel par habitant) et des 15 pays situés en haut. Les données montrent qu’en matière de transparence les résultats des pays à revenu élevé sont meilleurs que ceux des pays à faible revenu. Si la relation de cause à effet qui sous-tend cette conclusion reste difficile à élucider, les données suggèrent cependant que les pays à faible revenu pourraient aussi bénéficier d’efforts accrus dans ce domaine.

Graphique 3. Indices de non-transparence par catégorie de revenus



Source : Préparé par l’OCDE. Note : L’échelle de l’indice des perceptions de la corruption est inversée et multipliée par dix. L’indice Freedom House est mis à l’échelle et multiplié par 100.

Tableau 2. Les problèmes de transparence réglementaire dans 12 pays de l'OCDE

Problème de transparence	Recommandation de l'OCDE	Nombre de pays où le problème est signalé (sur 12)
Consultation publique lors de la préparation de nouvelles réglementations, mais pas systématiquement et sans normes minimales d'accès. Participation biaisée ou peu claire.	Adoption de normes minimales, avec clarté des règles du jeu, procédures et critères de participation, applicables à tous organes ayant des pouvoirs réglementaires. Utilisation de la procédure de « notification et commentaires » pour éviter le détournement réglementaire. Réduction de l'usage des « consultations informelles » avec des partenaires sélectionnés.	8
Tendance systématique à exclure de la consultation les catégories moins organisées ou influentes, comme les organisations de consommateurs ou les nouveaux venus sur le marché.	Compléter les formes de consultation existantes par le ciblage des groupes concernés. Inclure dans les procédures officielles de consultation les « non initiés », comme les consommateurs et les PME. Ouvrir les organismes consultatifs à toute personne intéressée. S'assurer que les nouvelles méthodes telles que l'Internet ne défavorisent pas les petites entreprises et les couches désavantagées de la société civile.	4
Pas de transparence des programmes et stratégies de réforme réglementaire à l'égard des groupes concernés.	Préparation de projets de réforme cohérents et transparents et consultation des principaux intérêts concernés.	5
Accès difficile à l'information sur les réglementations en vigueur (en particulier pour les PME ainsi que les exportateurs et investisseurs étrangers).	Création de registres centralisés des règles et formalités avec exclusivité de validation, recours aux guichets uniques et aux technologies de l'information pour un accès plus rapide et meilleur marché aux réglementations.	5
Texte juridique difficile à comprendre.	Adoption du principe de rédaction en langage courant.	12
Complexité de la structure des systèmes réglementaires.	Codification et rationalisation des lois.	12
Interface entre le national et l'infranational – nécessité de plus de coordination et de communication sur les interactions.	Délimitation plus claire des compétences entre les niveaux administratifs ; échanges d'informations pour éviter les doubles emplois.	3
AIR jamais ou pas toujours utilisée dans la consultation publique.	Intégration de l'AIR au début de la consultation publique.	9
Utilisation inadéquate des technologies de communication	Utilisation plus fréquente de l'Internet pour faire connaître les projets et les règles finales, et comme mécanisme de consultation.	6
Manque de transparence dans les achats des administrations.	Adoption de normes et de procédures explicites pour la prise de décision.	3
Manque de transparence des attributions ministérielles et du rôle des responsables de la réglementation	Clarification du partage des responsabilités entre autorités réglementaires.	3
Délégation de compétences réglementaires à des organes non étatiques comme les instances d'autorégulation sans obligation de transparence.	Définition de directives générales pour l'exercice de compétences réglementaires par des organes non étatiques et extension à ces derniers de toutes les obligations de transparence.	2

Problème de transparence	Recommandation de l'OCDE	Nombre de pays où le problème est signalé (sur 12)
Liberté d'appréciation excessive de l'administration dans l'application des réglementations.	Renforcement des procédures administratives et des mécanismes de responsabilité. Élimination de la régulation informelle du type des indications et instructions données par des fonctionnaires.	4
Manque de transparence au niveau des régions, des États et des collectivités locales.	Amélioration de la transparence réglementaire aux niveaux régional et local.	8
Utilisation inadéquate des normes internationales.	Incitation à l'utilisation des normes internationales dans l'ensemble de l'administration et surveillance de l'emploi des normes purement nationales.	4
Absence de normes claires dans les décisions d'octroi de licences et de concessions, par exemple dans les télécommunications.	Réduction autant que possible de la pratique des concessions en passant à la réglementation généralisée, annonce de critères clairs pour les décisions en matière de concessions et de licences, recours à la consultation publique pour les modifications des licences et concessions existantes.	7
Transparence insuffisante des décisions des autorités réglementaires indépendantes.	Application de l'AIR aux autorités réglementaires indépendantes, mesures pour s'assurer que ces autorités recourent aussi aux mécanismes de consultation publique avec les utilisateurs et les assujettis.	5

Source: OCDE 2002a

V. Aborder les obstacles à la réforme

Le consensus de plus en plus général dans les milieux internationaux au sujet de l'importance de la transparence ne signifie pas qu'il sera facile de mettre en place et d'appliquer les réformes dans ce domaine. Au cours de débats récents à l'OMC sur ce sujet, les pays en développement ont souligné que l'exigence de transparence ne devrait pas représenter un trop lourd fardeau.¹⁵ La Déclaration de Doha note que le renforcement des capacités pourrait aider les pays en développement à s'acquitter des nouveaux engagements éventuels en matière de transparence et les orientations en matière de renforcement des capacités.¹⁶ L'expérience de l'OCDE suggère que tous les pays – développés ou moins développés – pourraient bénéficier d'une assistance, en raison de l'importance souvent considérable des obstacles aux réformes. Ces difficultés ont leur source dans trois domaines :

- *La politique.* Les principaux obstacles aux réformes visant à améliorer la transparence sont d'ordre politique. Pour tous les systèmes, la volonté de maîtriser la dynamique politique naturelle en faveur de la "concentration des bénéfiques" constitue une lutte permanente. Par ailleurs, le manque de transparence met les fonctionnaires à l'abri de leurs responsabilités. De nombreux acteurs – autant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public – peuvent donc trouver un avantage à certaines pratiques non transparentes. En conséquence, malgré le large accord de principe apparent sur leurs avantages, la mise en place des réformes visant à améliorer la transparence risque de donner lieu à des changements douloureux dans le mode d'élaboration et d'application des politiques, particulièrement dans les pays au climat politique très opaque. La difficulté consistera à exploiter la dynamique politique de réforme en faveur de la transparence et à éviter les rechutes. Les engagements de transparence pris dans le contexte des accords internationaux sur l'investissement et la pression internationale des pairs peuvent aider les pays à faire face à cette difficulté. A cet égard, les disciplines de transparence posent des défis semblables au monde en développement et aux pays développés et sont également précieuses pour tous.
- *Les institutions.* Dans tous les pays, les structures institutionnelles facilitent certaines mesures de transparence mais en rendent d'autres plus difficiles. Il semble par exemple impossible d'appliquer les pratiques de transparence du modèle danois aux normes de travail en cours aux Etats-Unis – les indispensables institutions officielles et officieuses y sont inexistantes. D'un autre côté, les accords internationaux sont généralement centrés sur les mesures de transparence essentielles. Ces dernières sont le point de départ pour d'autres processus de communication qui sont étroitement liés à des institutions nationales dont l'évolution se fait habituellement par petites étapes. Le défi pour les responsables de l'investissement international consiste à créer les conditions qui aideront

¹⁵ D'après un communiqué de presse de l'OMC décrivant les débats sur la transparence lors de la réunion du Groupe de travail des liens entre commerce et investissement les 18 et 19 Avril 2002.

¹⁶ Le paragraphe 21 de la Déclaration ministérielle adoptée à Doha traite ainsi du renforcement des capacités : "*Nous reconnaissons les besoins des pays en développement et des pays les moins avancés en ce qui concerne un soutien accru pour une assistance technique et un renforcement des capacités dans ce domaine, y compris l'analyse et l'élaboration de politiques de façon qu'ils puissent mieux évaluer les implications d'une coopération multilatérale plus étroite pour leurs politiques et objectifs de développement, et le développement humain et institutionnel. A cette fin, nous travaillerons en coopération avec les autres organisations internationales pertinentes, y compris la CNUCED, et par les voies régionales et bilatérales appropriées, pour fournir une assistance renforcée et dotée de ressources adéquates pour répondre à ces besoins.*"

les pays à progresser sur les mesures essentielles, tout en prenant en compte les caractéristiques nationales des pratiques de transparence et en les renforçant.

- *Les ressources technologiques, financières et humaines.* La transparence exige l'accès à des ressources et entraîne des coûts administratifs. Bien que les mesures essentielles de transparence examinées plus haut soient en général simples, elles impliquent la création de registres et de sites Internet, la rédaction de textes "en langage courant" et d'autres mécanismes qui permettent au public visé de comprendre le langage des codes juridiques et réglementaires. La traduction, pour les étrangers, des textes du pays d'accueil dans leur langue devrait également exiger des ressources et entraîner des coûts. Dans les cas où de nouvelles disciplines de transparence sont en cours d'élaboration, un renforcement des capacités et une assistance technique visant à fournir ou à développer les ressources humaines et la technologie requises peuvent s'avérer nécessaires.

Il existe diverses options pour utiliser les accords internationaux comme moyens de promouvoir les réformes en faveur de la transparence. Un rapport du Comité des échanges (Groupe de travail du Comité des échanges) décrit "une gamme continue d'options, depuis les disciplines contraignantes qui couvrent tous les secteurs, jusqu'aux engagements de type 'moral' adoptés en totalité ou en partie pour certains secteurs seulement (page 6)". Selon le rapport, la formulation de ces disciplines a une incidence sur le rôle que jouent les obstacles mentionnés plus haut. Ainsi, il est plus difficile aux intérêts sectoriels particuliers de bloquer les réformes quand les engagements de transparence prennent la forme de démarches générales intersectorielles – ces dernières peuvent donc réduire les obstacles politiques. D'un autre côté, des démarches plus souples ou plus axées sur des priorités peuvent permettre aux pays de contourner plus aisément les obstacles dus aux institutions ou aux ressources.

VI. Conclusions

Que de nouvelles disciplines internationales se profilent à l'horizon ou non, le renforcement et le maintien de la transparence du secteur public posent un défi permanent à tous les pays. La discussion qui précède suggère que les politiques publiques de transparence sont à la fois simples (les individus auxquelles s'appliquent ces politiques doivent les connaître) et extrêmement subtiles (car elles résultent d'une communication réussie entre le gouvernement et des millions d'autres acteurs).

Dans ce contexte, les défis pour la communauté internationale semblent consister à :

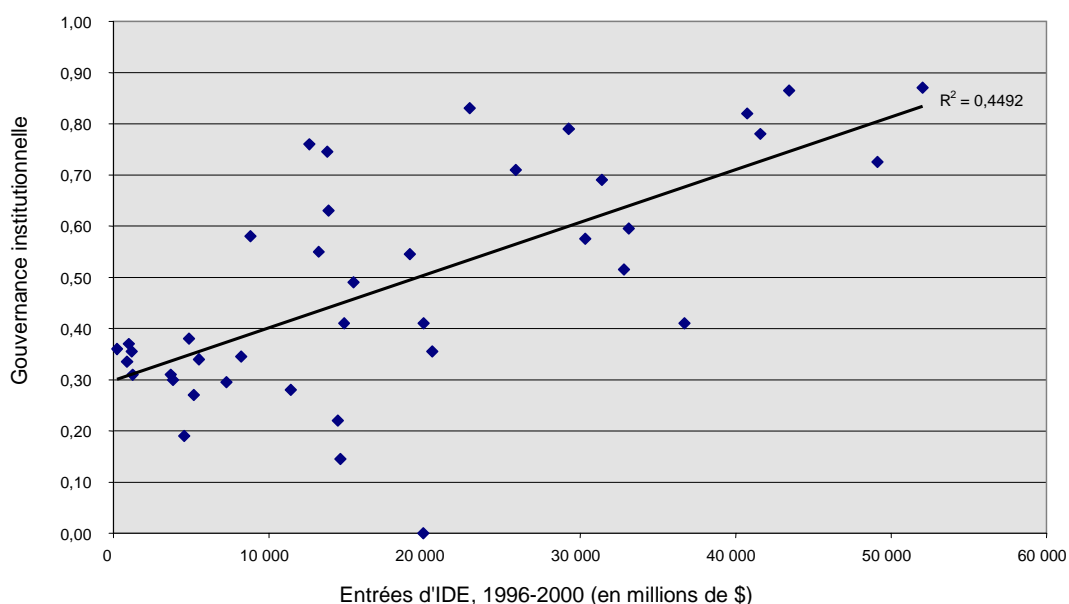
- *Promouvoir les mesures essentielles de transparence.* Ces mesures sont déjà le sujet des dispositions sur l'investissement des accords internationaux existants. Elles constituent une partie intégrante de la bonne gouvernance publique et ont valeur universelle.
- *Comprendre les caractéristiques distinctes des pratiques nationales de transparence et, quand cela est possible, aider à les rendre plus efficaces.* Les particularismes nationaux en matière de dispositions de transparence sont un élément important et solidement implanté du paysage économique. Ils influencent la façon dont chacun des pays va aborder les négociations sur la transparence et la manière dont les disciplines de transparence entreront en vigueur et influenceront le climat politique national. Quand ces spécificités nationales sont comprises, les débats internationaux s'en trouvent facilités. De plus, certains de ces dispositifs nationaux pourraient profiter de l'échange d'expériences au niveau international (par exemple sous forme d'examen par les pairs) pour augmenter leurs points forts et réduire leurs faiblesses.

- *Démontrer que le renforcement du droit des investisseurs internationaux à l'accès à l'information complète les efforts plus généraux visant à améliorer la transparence et l'efficacité du secteur public. Le droit des investisseurs internationaux à l'information s'inscrit dans le cadre du droit d'accéder aux informations sur les politiques et de les utiliser. Les efforts de promotion des droits des investisseurs à l'accès à l'information constituent la contribution des responsables de l'investissement international à l'effort plus général qui vise à améliorer ces contextes dans tous les pays.*

Encadré 1. Transparence et investissement international

Le chapitre 10 du document *L'investissement direct étranger au service du développement: un maximum d'avantages pour un minimum de coûts* analyse les données sur la relation entre transparence et flux d'investissement étranger. Il note que la transparence, par sa nature même, n'est pas facile à quantifier et que l'on ne peut pas l'isoler des autres politiques qui influencent l'IDE. Il faut donc centrer l'attention à la fois sur la nature des règles qui s'appliquent à l'investissement étranger et sur le degré de transparence de leur mise en œuvre. Le document utilise une mesure de la qualité de la gouvernance institutionnelle, un indice d'évaluations qualitatives portant sur l'existence de l'état de droit, le système judiciaire, la mise à exécution des lois, la corruption, ainsi que les droits des actionnaires et des créanciers. Il présente un graphique où cette mesure est en abscisse et les entrées d'IDE en ordonnée. La relation générale entre la qualité de la gouvernance et le niveau des entrées est évidente et positive (voir le graphique 1), bien que l'on constate d'importantes variations dans les entrées même pour des pays qui obtiennent des notes de gouvernance similaires (comme l'on pouvait s'y attendre étant donné le grand nombre de facteurs qui affectent les décisions d'investissement).

Graphique 1. Relation entre les entrées d'IDE et la qualité de la gouvernance institutionnelle



Source: OCDE 2002c. Chapitre 10, page 180.

Gelos et Wei (2002) étudient également la relation entre la transparence et le comportement des gestionnaires de fonds spécialisés dans les marchés émergents. Utilisant des indices pour la transparence du gouvernement et des entreprises, ils constatent que ces fonds détiennent moins d'actifs sur les marchés les moins transparents. Ils constatent aussi que la transparence réduit le "grégarisme" des décisions des gestionnaires. Le grégarisme est un concept théorique qui décrit la tendance des investisseurs à calquer leurs décisions sur celles des autres investisseurs. Si l'on constate ce comportement sur des marchés réels, il pourrait indiquer (entre autres choses) une répartition imparfaite de l'information (c'est-à-dire que certains investisseurs sont mieux informés que les autres). Cela implique que les décisions d'investissement ne sont pas prises par des personnes parfaitement informées et que par conséquent l'augmentation de la transparence pourrait améliorer la qualité de ces décisions.

Encadré 2. Définitions de la transparence

- ◆ *Dictionnaire de science politique* (Brewer's Politics): "ouverture au regard du public" Florini (1999).
- ◆ *Conseils en gestion*: "l'existence de pratiques claires, précises, officielles, facilement discernables et généralement acceptées" (PriceWaterhouseCoopers 2001).
- ◆ *OCDE, Gestion publique* : "Le sens même du mot transparence...est très variable selon les différentes catégories qui l'utilisent. Cela va de la simple notification aux administrés de décisions réglementaires au contrôle de la liberté d'appréciation de l'administration et de la corruption, à l'amélioration du système juridique par la codification et l'enregistrement centralisé, à l'usage de la consultation publique, de l'analyse d'impact de la réglementation et des modes de décision participatifs".
- ◆ *Fonds monétaire international* : "l'information sans réserves du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires". FMI (1998).
- ◆ *Projet d'Accord multilatéral sur l'investissement* : "Chaque partie contractante publie ou met à la disposition du public d'une autre manière, dans les moindres délais, ses lois, réglementations, procédures, décisions administratives et décisions judiciaires d'application générale ainsi que ses conventions internationales pouvant affecter le fonctionnement de l'accord. Lorsqu'une partie contractante établit des politiques qui ne sont pas formulées dans des lois ou réglementations ou dans tout autre instrument énuméré dans le présent paragraphe, mais qui peuvent affecter le fonctionnement de l'accord, elle les publie ou les met à la disposition du public d'une autre manière dans les moindres délais". Projet de texte d'avril 1998. www.OCDE.org/daf/mai/
- ◆ *APEC Leaders' Statement to Implement APEC Transparency Standards* (Déclaration des dirigeants de l'APEC en vue de mettre en oeuvre les normes de l'APEC en matière de transparence, octobre 2002): la transparence "est un principe de base qui sous-tend la libéralisation et la facilitation des échanges, et selon lequel la levée des obstacles au commerce ne prend vraiment tout son sens que dans la mesure où les membres du public connaissent les lois, réglementations, procédures et décisions administratives qui affectent leurs intérêts, peuvent participer à leur élaboration et peuvent demander l'examen de leur application en vertu de la législation nationale...Dans les politiques monétaire et budgétaire [la transparence] garantit le sens des responsabilités et l'intégrité de la banque centrale et des organismes financiers et fournit au public les données nécessaires sur l'économie, la finance et les marchés de capitaux...".
- ◆ *Praticiens de la politique monétaire*: "La communication des intentions des décideurs en vue d'augmenter leur crédibilité". (Friedman 2002); "La communication des intentions des décideurs" (King 2000).
- ◆ *Organisation mondiale du commerce* : "Assurer la 'transparence' des traités commerciaux internationaux consiste généralement à satisfaire à trois prescriptions fondamentales: 1) mettre à la disposition du public des renseignements sur les lois, réglementations et autres politiques concernées; 2) notifier aux parties intéressées les lois et réglementations pertinentes ainsi que les modifications qui y sont apportées; et 3) veiller à ce que les lois et réglementations soient administrées de façon uniforme, impartiale et raisonnable". OMC (2002).

Bibliographie

- Asia Pacific Economic Co-operation (2002) "Leaders' Statement to Implement APEC Transparency Standards". Los Cabos, Mexique, octobre 27. www.apecsec.org.sg/virtualib/econlead/.
- COMMISSION EUROPEENNE (2002) "Document d'orientation sur la transparence" Groupe de travail des liens entre le commerce et l'investissement. Organisation mondiale du commerce. WT/WGTI/W/110.
- FLORINI, A. (1999), "Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency". Communication préparée pour la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, Washington DC, 28-30 avril. Disponible sur www.worldbank.org/research
- FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (1998) *Code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire : déclaration de principe*.
- FRIEDMAN, Benjamin (2002) "The use and the meaning of words in central banking: inflation targeting, credibility and transparency". NBER Working Paper 8972.
- GASTON GELOS, R. et Shang-Jin WEI (2002) "Transparency and international investment behaviour". *IMF Working Paper WP/02/1*, octobre.
- G22 (1998) " Report of the Working Group on Transparency and Accountability ", octobre.
- JAPON, GOUVERNEMENT DU (2002) "Communication du Japon" Groupe de travail des liens entre le commerce et l'investissement. Organisation mondiale du commerce. WT/WGTI/W/112.
- JEPPERSON, Ronald et John MEYER (1991) "The public order and the Construction of Formal Organisations," in *The New Institutionalism in Organizational Analysis* sous la direction de Walter Powell et Paul Di Maggio. The University of Chicago Press, Chicago et Londres.
- NORTH, Douglass (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OCDE (2001a) Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger. Estonie
- OCDE (2001b) Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger. Lituanie.
- OCDE (2002a) *Politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE : de l'intervention à la gouvernance de la réglementation*.
- OCDE (2002b) Groupe de travail du Comité des échanges. *La transparence des réglementations internes: pratiques et possibilités* TD/TC/WP(2001)31/FINAL (2002), juin.
- OCDE (2002c) *Foreign Direct Investment – Maximising Benefits, Minimising Costs*.
- OCDE (2002d) *Public Sector Transparency and Accountability -- Making it Happen*

- OCDE (2002e) Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger. Israël.
- OCDE (2002f) Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger. Slovénie
- OCDE (2000a) *La réforme de la réglementation au Danemark*
- OCDE (2000b) *Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE.*
PUMA/SBO(2000)6/FINAL
- OCDE (1999) *La réforme de la réglementation aux Etats-Unis*
- OCDE (1997) *L'analyse de l'impact de la réglementation. Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE.*
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2002) *Transparence.* WT/WGTI/W/109.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS, *The Opacity Index*, janvier 2001, disponible sur www.opacityindex.com
- SEN, Amartya (1999) *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York.
- WINKLER, Bernhard (2000) Which kind of transparency? On the need for clarity in monetary policy-making. European Central Bank Working Paper Series, Working Paper No. 26. Août.