



DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES ET DES ENTREPRISES

CADRE POUR LA TRANSPARENCE DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT*

La transparence demeure l'une des principales préoccupations des investisseurs partout dans le monde. En octobre 2003, le Comité de l'OCDE a adopté un « Cadre pour la transparence de la politique d'investissement » afin d'aider les gouvernements des pays Membres et non membres de l'OCDE qui accueillent des investissements à répondre comme il convient à cette préoccupation. Le Cadre comporte quinze questions rédigées à l'intention des responsables de ces questions pour les aider à procéder à des autoévaluations et à partager leurs expériences. Le Cadre marque l'achèvement des travaux sur la transparence du secteur public réalisés en 2003 avec l'aide des 38 pays ayant souscrit à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales.

* Cet article a été préparé par Marie-France Houde, économiste principale, Division de l'investissement, OCDE. Il se fonde sur un rapport entrepris et approuvé pour le Comité de l'Investissement international et des entreprises multinationales en octobre 2003 (voir "La transparence du secteur public et l'investisseur international" www.oecd.org/daf/investment).

1. Introduction

Le cadre présenté ci-après pour la transparence de la politique d'investissement a été mis au point par le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales de l'OCDE afin d'étayer les efforts faits par les gouvernements de pays Membres et non membres de l'OCDE en vue d'améliorer la transparence du cadre de leur politique d'investissement et de servir de base à des échanges d'expériences entre les hauts fonctionnaires concernés. Il marque l'achèvement des travaux analytiques effectués en 2003 par le Comité sur la transparence du secteur public avec l'appui des 38 pays¹ ayant souscrit à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales.

Quinze questions sont proposées aux responsables gouvernementaux. Ces questions sont destinées à les aider à procéder à des autoévaluations et à faire le point sur l'évolution de la politique en matière d'investissement. Elles peuvent également servir de base à des examens mutuels et à un dialogue avec les différentes parties prenantes sur la transparence de la politique d'investissement. Bien que l'accent soit mis sur les lacunes de l'information et les besoins particuliers des investisseurs étrangers, ces questions concernent également dans la plupart des cas les investisseurs nationaux. Elles ont pour but de contribuer à harmoniser les conditions offertes à tous les investisseurs.

Le cadre souligne l'importance d'une communication effective d'informations pertinentes, de la notification préalable des modifications apportées aux réglementations et de l'organisation de consultations avant leur adoption, ainsi que de l'administration et l'application uniformes des lois et réglementations. Il met aussi tout particulièrement l'accent sur les questions touchant le développement des capacités et l'évolution des engagements internationaux en matière de transparence.

Aucune des questions présentées dans le cadre ne se veut cependant dogmatique. Le Comité reconnaît que les dispositions prises concernant la transparence sont nécessairement le reflet de la culture, de l'histoire et des valeurs de chaque pays ainsi que, bien évidemment, des ressources et des compétences dont il dispose. Ces questions doivent donc être adaptées aux conditions locales pour être véritablement pertinentes. Parallèlement, les autorités publiques peuvent échanger avec profit leurs expériences en matière de réglementation (telles que les mesures prises face à l'apparition des nouvelles technologies de communication).

Pour l'avenir, le Comité recommande que les gouvernements restent attentifs à l'évolution des besoins des investisseurs et continuent de rechercher des solutions originales et pragmatiques aux nouveaux problèmes à mesure qu'ils se poseront. La transparence est une cible mobile, qui peut être progressivement améliorée et renforcée avec le temps en fonction de l'évolution du contexte réglementaire.

2. Cadre pour la transparence de la politique d'investissement

2.1. *Opportunité et intérêt de la transparence pour l'investissement international*

Question 1 : Les avantages économiques de la transparence pour l'investissement international sont-ils correctement reconnus par les autorités publiques ? How is this being achieved ?

Le Comité a récemment estimé que la transparence était l'une des mesures les plus efficaces que les autorités publiques pouvaient prendre pour répondre aux attentes des investisseurs étrangers (et locaux²). En particulier, la transparence réduit les risques et les incertitudes des

entreprises, contribue à la lutte contre la corruption et contribue au bout du compte à un investissement patient. Il est possible que les autorités n'aient pas toujours conscience de ces avantages ou les considèrent simplement comme allant de soi. Des efforts conscients sont nécessaires pour promouvoir la transparence des réglementations.

2.2. *Comment mettre les informations « pertinentes » à la disposition des investisseurs étrangers*

Question 2 : Quelles informations relatives aux mesures touchant l'investissement sont « facilement disponibles » pour les investisseurs étrangers ou « mises à leur disposition » à leur demande ?

Théoriquement, les investisseurs étrangers devraient pouvoir obtenir facilement des informations pertinentes sur toutes les mesures réglementaires susceptibles d'affecter matériellement leurs investissements. Ces mesures peuvent revêtir la forme de lois, de réglementations, d'accords internationaux, de pratiques/règlements administratifs, de décisions et/ou de mesures judiciaires. Du seul fait de leur nombre et de leur complexité croissante, ainsi que des vastes ramifications des activités des entreprises, il n'est cependant pas toujours possible d'en assurer l'accès aux investisseurs. Il est néanmoins de l'intérêt des gouvernements de fournir des informations « essentielles » sur la marche à suivre pour démarrer une activité et la gérer de manière efficace. Les orientations récentes des pratiques gouvernementales³, des instruments de coopération internationaux^{4,5}, des milieux d'affaires⁶, et des analyses indépendantes⁷ tendent toutes à suggérer que les investisseurs étrangers doivent être informés notamment des restrictions concernant les participations au capital et au contrôle d'échanges, des obligations administratives, de la fiscalité, des incitations à l'investissement, des monopoles et des concessions, de l'accès aux moyens de financement locaux, de la protection de la propriété intellectuelle et de la politique de la concurrence, ainsi que des obligations environnementales et sociales et de la responsabilité des entreprises.

Question 3 : Quelles sont les prescriptions juridiques concernant la diffusion de ces informations ? Ces prescriptions s'appliquent-elles aux dispositions législatives et aux dispositions réglementaires ? S'appliquent-elles à la fois au niveau national et aux niveaux infranationaux ? Ces informations sont-elles également mises à la disposition des investisseurs étrangers dans leurs pays d'origine ?

Les prescriptions juridiques peuvent avoir plusieurs sources (la constitution, les lois et réglementations, les pouvoirs réglementaires délégués...). Elles peuvent aussi émaner d'autorités publiques à différents niveaux d'administration (central/fédéral, provincial, régional, municipal). De plus, il n'est pas inhabituel de nos jours que les gouvernements prennent des mesures « proactives » pour informer les investisseurs étrangers (y compris dans leur pays d'origine) des conditions en vigueur concernant l'investissement.

Question 4 : Les exceptions/réserves concernant la diffusion des informations sont-elles clairement définies et délimitées ?

Les exceptions/réserves les plus courantes à la transparence sont la protection d'informations confidentielles ou d'intérêts commerciaux, la sécurité nationale et l'ordre public, ou encore la mise en œuvre de la politique monétaire et de la politique de change. Les exceptions devraient être de par leur nature même limitées au minimum.

2.3. *Méthodes et instruments d'information*

Question 5 : Quels sont les principaux moyens d'information sur les mesures d'investissement intéressant les investisseurs étrangers ? Qu'est-ce qui peut déterminer le choix des méthodes d'information ? Quels sont les efforts engagés pour simplifier la diffusion de ces informations ?

Bien que la culture, les traditions et la capacité institutionnelle jouent un rôle déterminant, il existe différents moyens de communiquer des informations sur les réglementations aux investisseurs étrangers (journaux officiels, communications des ministères ou des organismes régulateurs, sites web de l'administration, contacts formels et informels). La meilleure gouvernance des affaires publiques, les nouveaux instruments de réglementation et les nouvelles technologies contribuent à une communication plus efficace et plus simple entre les gouvernements et les parties concernées.

Question 6 : Ces informations sont-elles centralisées ? Sont-elles disponibles en termes simples ? Sont-elles disponibles en anglais ou dans une autre langue étrangère ? Quel est le rôle de l'Internet concernant la diffusion d'informations essentielles/pertinentes aux investisseurs étrangers ?

La diffusion de l'information peut être assurée par les organismes nationaux de promotion de l'investissement, des sites web spéciaux, des encyclopédies et des portails en ligne, des publications spéciales, etc. Néanmoins, même à l'époque actuelle, l'Internet n'est pas une panacée. Il s'agit d'une technologie qui évolue rapidement, et pour que l'information reste « fraîche », elle doit, si possible, être collectée et mise à jour régulièrement.

Question 7 : Des points spéciaux d'information ont-ils été créés ? Les organismes de promotion de l'investissement peuvent-ils remplir ce rôle ?

Dans la mesure où les investisseurs étrangers peuvent être désavantagés par rapport aux investisseurs nationaux pour comprendre le cadre réglementaire local, ils ne peuvent que tirer profit de mesures spéciales visant à leur rendre l'information facilement accessible et compréhensible.

Question 8 : Combien de transparence est réalisé par les accords internationaux ou par les organisations internationales ?

Des obligations de transparence dans les accords internationaux peuvent constituer une source précieuse d'informations sur les cadres réglementaires nationaux concernant l'investissement. Les gouvernements adhérents peuvent être invités à notifier les modifications apportées à leur réglementation, répondre à des demandes spéciales d'information ou à des demandes de consultation, ou se soumettre à des examens mutuels. Les secrétariats des organisations internationales peuvent également entreprendre leurs propres études sur les politiques suivies par les différents pays.

2.4. *Notification et consultation préalables*

Question 9 : Les investisseurs étrangers font-ils normalement l'objet de notifications et de consultations préalables concernant l'objet et la nature des modifications réglementaires susceptibles de les intéresser ? Quelles sont les principales méthodes utilisées à cet effet ? Ces méthodes sont-elles disponibles pour toutes les parties concernées ?

En faisant participer les investisseurs étrangers et autres parties concernées aux modifications de réglementations les concernant, on peut améliorer la légitimité et l'efficacité des nouvelles mesures réglementaires concernant l'investissement. Le retour de l'information grâce à un processus de notification et de consultation préalables avant la prise de décision effective peut aider les autorités publiques à améliorer le contenu des réglementations et les faire plus largement accepter. Il existe différentes méthodes de notification et de consultation. Outre les prescriptions statutaires de notification et de consultation, les gouvernements peuvent aussi mettre à profit des contacts réguliers avec des associations professionnelles ou prendre l'avis d'organes professionnels consultatifs.

Question 10 : Les procédures de notification et de commentaire sont-elles codifiées ? Permettent-elles aux investisseurs étrangers d'exprimer leurs commentaires en temps utile et leur donnent-elles l'assurance que ces commentaires seront dûment pris en compte ?

Les résultats obtenus sont normalement meilleurs lorsque les procédures sont rapides, transparentes, ouvertes et accessibles à tous les investisseurs.

Question 11 : Les exceptions à l'ouverture et à l'accessibilité aux procédures sont-elles clairement définies et délimitées ?

2.5. *Transparence des procédures*

Question 12 : Quels sont les moyens disponibles pour informer et aider les investisseurs étrangers à obtenir les licences, autorisations, enregistrements nécessaires ou à effectuer d'autres formalités ? Quelle utilisation est faite des clauses d'autorisation tacite ou de vérification *a posteriori* ?

Les formalités d'enregistrement, ou d'autorisation, peuvent imposer des coûts élevés aux entreprises, aussi bien en temps qu'en argent. Ces formalités peuvent être également une source de discrimination, de bureaucratie et de corruption. Tous les efforts devraient donc être faits pour alléger les charges qui pèsent sur les entreprises. Il est important que ces formalités soient administrées de manière transparente, uniforme, impartiale et raisonnablement rapide.

Question 13 : Quels sont les droits légaux des investisseurs étrangers face aux décisions administratives ?

La transparence des procédures implique également le droit de porter plainte ou de faire appel et l'existence de mécanismes d'examen rapides et impartiaux et de mesures correctives. Ceci suppose de fournir des descriptions claires ou toute autre explication nécessaire des exigences administratives, de fixer des délais statutaires pour les prises de décision et d'avoir la possibilité de présenter des faits et arguments complémentaires.

Question 14 : Dans quelle mesure des guichets uniques peuvent-ils aider des investisseurs étrangers à satisfaire aux obligations administratives ?

Des programmes de simplification et d'allégement de l'administration, des guichets uniques pour les services et l'utilisation des nouvelles technologies peuvent être des moyens supplémentaires de renforcer la transparence des procédures.

2.6. *Renforcement des capacités*

Question 15 : Quels efforts sont actuellement faits pour remédier aux goulets d'étranglement concernant le renforcement des capacités ?

La fixation d'objectifs de transparence et l'utilisation de l'expérience d'autres pays sont indissociables de l'amélioration des structures administratives, de la formation des personnels et de l'investissement dans les nouvelles technologies.

NOTES

1. Trente pays membres de l'OCDE et 8 pays non membres : Argentine, Brésil, Chili, Estonie, Israël, Lettonie, Lituanie et Slovaquie.
2. "Principes directeurs pour les stratégies destinées à attirer l'IDE", *Perspectives de l'investissement international*, OCDE, 2003.
3. Par exemple, la nouvelle Agence française pour les investissements internationaux fournit des informations essentielles sur la gestion des entreprises en France, depuis la création (formalités, structure juridique, partenariat et biens fonciers commerciaux) jusqu'à la fiscalité, l'emploi et les aides financières (investissement et création d'emploi, innovation, activités de formation, incitations, etc.). Voir <http://www.afii.fr>, KISC, Agence de promotion des investissements de la Corée, est un guichet unique qui offre, entre autres services, aux investisseurs étrangers des informations essentielles sur les régimes de l'investissement étranger en Corée, notamment les procédures d'investissement, les incitations fiscales, les zones réservées aux investissements étrangers, les dispositifs relatifs à la main-d'œuvre et les complexes industriels destinés exclusivement aux investisseurs étrangers. De plus, toutes les procédures concernant le processus d'investissement, depuis l'enregistrement jusqu'à la création d'usines, peuvent être engagées par l'intermédiaire du KISC. Voir <http://www.kotra.co.kr>
4. Les pays ayant souscrit à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales sont tenus de notifier leurs exceptions au traitement national après établissement. Ces exceptions sont classées en cinq principales catégories : les investissements par les entreprises établies sous contrôle étranger ; les aides et subventions publiques ; les obligations fiscales ; l'accès au crédit bancaire et au marché financier locaux ; les marchés gouvernementaux. Ces mesures peuvent s'accompagner de l'obligation d'obtenir une autorisation générale ou une licence, de limitations à l'acquisition ou au développement d'activités, de plafonds aux participations étrangères au capital, de subventions ou d'aides financières à des activités spécifiques, de taux d'imposition plus élevés ou d'impôts spéciaux, de projets de travaux publics réservés aux entreprises locales, etc. Les examens par les pairs menés dans le cadre de la Déclaration peuvent également permettre de passer en revue les réglementations nationales en matière de devises, le droit des sociétés, l'emploi et les relations professionnelles, la protection des droits de propriété intellectuelle, le droit de la concurrence, le blanchiment d'argent, les mesures de lutte contre la corruption, les engagements internationaux, les mesures visant la sécurité nationale et l'ordre public, les monopoles et les concessions.
5. Le Groupe de la Banque mondiale est une source d'information importante sur les contextes juridiques et réglementaires des pays en développement. Son *Service-conseil pour l'investissement étranger* procède à des études de diagnostic pour identifier les principaux obstacles opposés par un pays à des investissements directs étrangers productifs. Les questions habituellement identifiées sont les interdictions à l'investissement étranger dans différents secteurs ou zones géographiques ; les restrictions à la part du capital étranger dans le capital social des sociétés locales ; la difficulté des procédures administratives d'autorisation ; les restrictions au rapatriement des dividendes et du capital ; la fiscalité ; la nature et le fonctionnement des systèmes juridiques ; et les problèmes que les entreprises étrangères peuvent rencontrer pour s'implanter sur le territoire et détacher du personnel technique et d'encadrement. <http://www.fias.net/services.html>. Dans le contexte de la préparation du Rapport annuel sur l'investissement dans le monde, la CNUCED dresse chaque année un inventaire des nouvelles modifications apportées aux réglementations qui concernent l'investissement direct étranger, et ce, avec l'aide des gouvernements membres. Les informations demandées, de préférence

en anglais, concernent huit grandes catégories de mesures : propriété étrangère, restrictions sectorielles, procédures d'autorisation, conditions opérationnelles, devises, promotion (notamment incitations), garantie et réglementations des sociétés. Des thèmes spéciaux (tels que la privatisation ou la propriété intellectuelle) peuvent être examinés de manière plus approfondie. Les sources juridiques des modifications sont également répertoriées.

6. Le BIAC et la Chambre de commerce internationale ont récemment souligné la nécessité de rendre publiquement disponibles toutes les dispositions nationales concernant les droits d'entrée et les opérations postérieures à l'investissement, par exemple les secteurs réservés à des investisseurs locaux, les conditions applicables aux coentreprises, et la fiscalité. Voir la Déclaration de politique générale d'ICC pour un accord de l'OMC sur l'investissement, document 103/234 rev7 Final EN, 7 mars 2003.
7. S'agissant de l'investissement direct étranger, l'Index of Economic Freedom de la Fondation Patrimoine est centré sur les codes d'investissement étranger, les restrictions aux prises de participation étrangères dans le capital d'entreprises, les restrictions concernant les branches et les entreprises ouvertes à des investisseurs étrangers, les restrictions concernant la performance des entreprises, la propriété étrangère de terrains, le traitement équitable au regard de la loi des entreprises étrangères et locales, les restrictions au rapatriement des bénéficiaires et l'offre de moyens de financement publics. Voir <http://www.heritage.org/research/features/index/2002/>.