



CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT

Projet de texte pour la consultation publique

**Date limite de réception des commentaires :
22 février 2006**

Le Comité de l'investissement de l'OCDE et ses partenaires dans le Groupe de travail sont désireux de recueillir l'opinion du public, par le biais d'une consultation en ligne, sur le projet de texte du Cadre d'action pour l'investissement. Ce projet de texte est encore non définitive.

Les commentaires peuvent être transmis à Takeshi Koyama, Division de l'investissement de l'OCDE [Takeshi.koyama@oecd.org]. Les commentaires reçus avant le 22 février 2006 seront examinés lors de la réunion de mars 2006 du Group de travail.

Les commentaires reçus seront publiés sur le site Internet du Comité de l'investissement de l'OCDE (www.oecd.org/daf/investment). La politique de l'OCDE étant de publier toutes les réactions, toute personne désireuse de préserver la confidentialité de sa réaction ou de rester anonyme doit le demander de manière explicite ces consultations ont pour objectif de porter à la connaissance du Comité de l'investissement des contributions d'intérêt général – et non de créer un forum accueillant des accusations ou des campagnes. Elles ne doivent pas davantage constituer pour des individus ou des organisations une plate-forme d'autopromotion, sauf si celle-ci sert la compréhension de thèmes génériques.

TABLE DES MATIÈRES

PREAMBULE.....	3
PARTIE I : LE CADRE D’ACTION POUR L’INVESTISSEMENT.....	5
Avant-propos	5
Chapitre 1. Politique d’investissement	7
Chapitre 2. Promotion et facilitation de l’investissement.....	8
Chapitre 3. Politique commerciale.....	9
Chapitre 4. Politique de la concurrence	10
Chapitre 5. Politique fiscale.....	11
Chapitre 6. Gouvernement d’entreprise.....	12
Chapitre 7. Politiques en faveur d’un comportement responsable des entreprises.....	13
Chapitre 8. Développement des ressources humaines	14
Chapitre 9. Infrastructures et services financiers.....	16
Chapitre 10. gouvernance publique	18
PARTIE II. NOTES	19
Notes relatives au chapitre 1. Politique d’investissement.....	19
Notes relatives au chapitre 2. Promotion et facilitation de l’investissement	24
Notes relatives au chapitre 3. Politique commerciale	28
Notes relatives au chapitre 4. Politique de la concurrence	31
Notes relatives au chapitre 5. Politique fiscale	34
Notes relatives au chapitre 6. Gouvernement d’entreprise	38
Notes relatives au chapitre 7. Politiques en faveur d’un comportement responsable des entreprises	43
Notes relatives au chapitre 8. Développement des ressources humaines.....	47
Notes relatives au chapitre 9. Infrastructures et services financiers	52
Notes relatives au chapitre 10. gouvernance publique.....	57

PREAMBULE

Un investissement privé stable et de qualité soutient la croissance économique et la création d'emplois, favorise l'innovation, encourage le développement durable et contribue ainsi à la prospérité des pays et de leurs citoyens. Dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui, l'investissement privé est d'origine à la fois nationale et étrangère et revêt de multiples formes, visant aussi bien les actifs physiques que le capital intellectuel.

Un grand nombre de pays ont enregistré un taux élevé d'investissement privé national et ont attiré d'importants flux d'investissement de l'étranger. Les pays en dehors de la zone OCDE s'imposent aussi désormais comme des acteurs de premier plan sur les marchés internationaux. Mais beaucoup de régions ne sont pas en mesure de tirer parti des effets positifs de l'investissement. Il n'est pas encore possible d'expliquer dans leur intégralité les différences de performance entre les pays. Ce que l'on sait, toutefois, présente déjà un grand intérêt pour les décideurs. Le développement d'un pays dépend de son emplacement géographique, de son niveau d'intégration économique avec le reste du monde, de la nature et de la qualité de ses institutions et, surtout, des efforts continus qu'il déploie pour améliorer les politiques publiques et les adapter aux nouvelles évolutions.

Le *Cadre d'action pour l'investissement* propose une liste non exhaustive des questions à prendre en compte par les gouvernements intéressés lorsqu'ils engagent des réformes nationales, coopèrent au niveau régional ou participent au dialogue international sur les politiques à suivre pour établir des conditions propices aux investisseurs nationaux et étrangers et à la mise en valeur des avantages de l'investissement pour la société. Sur la base des pratiques optimales déterminées par l'expérience des pays membres et non membres de l'OCDE, le *Cadre* vise à faire progresser la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, adopté en 2002, qui déclare que les flux internationaux de capitaux privés, en particulier les investissements directs étrangers, sont « un appoint indispensable aux efforts de développement nationaux et internationaux » et juge indispensable « de créer, aux niveaux national et international, le cadre permettant de mieux favoriser l'acheminement de flux d'investissements directs ». Tout en reconnaissant le rôle des initiatives du secteur privé, le Consensus de Monterrey souligne aussi qu'il appartient aux gouvernements d'établir au niveau national des conditions propices à l'expansion de l'investissement privé, notamment la stabilité macroéconomique, une bonne gouvernance publique et la lutte contre la corruption, des régimes fiscaux équitables et efficaces, la mise en valeur des ressources humaines, l'amélioration de l'infrastructure et des marchés financiers sains. Le Consensus de Monterrey attribue aussi aux gouvernements la responsabilité de protéger les droits de propriété et de promouvoir une gestion saine des entreprises, la concurrence et des politiques commerciales ouvertes.

Le *Cadre* a une large couverture mais ne vise pas l'exhaustivité. Reflétant les conclusions du Consensus de Monterrey, ses dix chapitres ont été choisis par une équipe de travail composée de représentants des gouvernements d'environ 60 pays membres et non membres de l'OCDE, qui se sont réunis à l'OCDE et qui ont mené des consultations régionales en Afrique, en Asie et en Amérique latine, en partenariat avec la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies et d'autres institutions internationales. Des associations d'entreprises, des organisations syndicales et d'autres organisations de la société civile ont été invitées à contribuer activement à l'élaboration du *Cadre*. Les domaines d'action prioritaires couverts dans le *Cadre* sont les suivants : politique d'investissement ; promotion et facilitation de l'investissement ; politique commerciale ; politique de la concurrence ; politique fiscale ; gouvernement

d'entreprise ; politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises ; mise en valeur des ressources humaines ; développement de l'infrastructure et services financiers ; et gouvernance publique.

Le *Cadre*, en encourageant un processus structuré de formulation et de mise en œuvre des politiques dans l'ensemble des organismes gouvernementaux, peut être utile de diverses manières. Les éclairages qu'il apporte peuvent présenter de l'intérêt dans le cadre des autoévaluations, des examens par les pairs, de la coopération régionale et des discussions multilatérales. Le *Cadre* peut aussi servir de point de repère pour les programmes de renforcement des capacités des organisations internationales, pour les organismes de promotion de l'investissement, pour les donateurs qui aident leurs partenaires du monde en développement à améliorer les conditions de l'investissement ainsi que pour les associations d'entreprises, les organisations syndicales et les autres organisations non gouvernementales dans leur dialogue avec les pouvoirs publics. Ses différents éléments peuvent être adaptés avec souplesse aux conditions économiques, sociales, juridiques et culturelles particulières qui caractérisent les pays à différents stades de développement. Le *Cadre* concerne aussi la contribution que peuvent apporter les gouvernements par la voie de la coopération internationale, y compris les initiatives d'intégration régionale, et par les initiatives engagées dans les pays d'origine.

De même, le *Cadre* doit être replacé dans le contexte général des efforts multilatéraux consentis récemment pour renforcer les conditions internationales et nationales dans lesquelles opèrent les entreprises, notamment la Déclaration du Millénaire de l'ONU, le Programme de Doha pour le développement et la Déclaration du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg. A l'instar de ces initiatives, il encourage la transparence et des rôles et responsabilités appropriés pour les gouvernements, les entreprises et les autres parties prenantes dans la promotion du développement.

Le *Cadre* est un élément de l'Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement, lancée à Johannesburg en novembre 2003 et soutenue par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres. Il s'inspire de l'expérience et des instruments de l'OCDE dans les différents domaines d'action qui sont couverts ainsi que de le dialogue mondial et régional engagé par l'Organisation avec les économies non membres. Il complète les initiatives récentes de l'OCDE visant le secteur des entreprises, notamment les *Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales*.

Le *Cadre d'action pour l'investissement* n'est pas un recueil de prescriptions toutes faites. Il s'agit plutôt d'une trousse à outils permettant de cadrer et d'évaluer les choix politiques importants auxquels sont confrontés les pays aux prises avec les enjeux du développement. Son objectif essentiel est d'encourager les décideurs à poser les questions appropriées à propos de leur économie, de leurs institutions et de leurs cadres d'action afin d'identifier leurs priorités, mettre en place un ensemble efficace de politiques et évaluer les progrès. Le *Cadre* sera réexaminé par l'OCDE et ses partenaires non membres afin de maintenir son utilité dans le temps.

PARTIE I : LE CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT

Avant-propos

Cette partie regroupe dix séries de questions couvrant les principaux domaines d'action identifiés dans le Consensus de Monterrey comme ayant une forte incidence sur les conditions de l'investissement : la politique de l'investissement ; la promotion et la facilitation de l'investissement ; la politique commerciale ; la politique de la concurrence ; la politique fiscale ; le gouvernement d'entreprise ; un comportement responsable des entreprises ; la mise en valeur des ressources humaines ; le développement de l'infrastructure et les services financiers ; et la gouvernance publique.

La formule du questionnaire est destinée à faciliter des approches flexibles en matière d'autoévaluation et de fixation des priorités par les gouvernements, eu égard à leur situation spécifique et à leurs propres programmes de développement et arrangements institutionnels. Les questions aident aussi à définir les responsabilités respectives du gouvernement, des entreprises et des autres parties prenantes et à mettre en évidence les domaines où la coopération internationale peut le plus efficacement remédier aux déficiences des conditions de l'investissement.

Les questions s'accompagnent de notes dans la partie II, qui rappellent le contexte et donnent des informations dans la perspective de l'investissement. Les documents cités en référence et les autres ressources indiquées dans chaque chapitre fournissent des éléments analytiques supplémentaires et des orientations pratiques, notamment des exemples de l'expérience accumulée par les pays dans le domaine considéré.

La stabilité macroéconomique, la prévisibilité politique et la cohésion sociale jouent un rôle déterminant dans l'établissement de bonnes conditions d'investissement. De toute évidence, d'autres domaines d'action, comme l'environnement, l'énergie et les politiques d'innovation, ont aussi une influence sur le climat des affaires. Si ces thèmes ne sont pas abordés séparément dans les chapitres de la partie I, plusieurs questions tiennent expressément compte de leur influence sur les décisions des investisseurs.

Trois principes s'appliquent dans l'ensemble du cadre. Le premier est la cohérence des politiques, les questions dans chacun des chapitres privilégiant une approche intégrée des interactions entre les différents domaines d'action et les conditions de l'investissement. Par exemple, les normes en matière de protection de l'environnement et d'ouverture revêtent une large applicabilité pour les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux, y compris les PME ; des politiques fiscales et de concurrence efficaces sont importantes pour garantir que l'investissement n'est pas entravé par des obstacles inutiles à l'entrée, une fiscalité dissuasive et un médiocre respect des lois ; alors que des politiques commerciales libérales contribuent à recueillir les fruits d'une politique d'investissement ouverte.

Le deuxième principe est l'importance d'une démarche transparente pour la formulation et la mise en œuvre des politiques, les organismes gouvernementaux devant rendre compte de leurs activités. La transparence réduit l'incertitude et les risques pour les investisseurs ainsi que les coûts de transaction associés à la réalisation d'un investissement et favorise un dialogue entre le secteur public et le secteur privé. La nécessité de rendre compte rassure les investisseurs sur l'exercice responsable par les organismes gouvernementaux des compétences qui leur sont attribuées. La façon dont la transparence et la

responsabilité dans les différents domaines de l'action publique encouragent un environnement favorable à l'investissement est donc un thème repris dans les questions de chacun des chapitres.

L'évaluation régulière de l'impact des politiques existantes et envisagées sur les conditions de l'investissement est le troisième principe qui s'applique dans l'ensemble du *Cadre d'action*. Dans cette optique, les questions visent à contribuer à évaluer la conformité des politiques publiques avec les pratiques optimales établies en termes de traitement équitable de tous les investisseurs et de création de possibilités d'investissement, compte tenu des intérêts plus larges de la communauté dans laquelle les investisseurs interviennent. Les questions mettent plus particulièrement l'accent sur l'adaptabilité du cadre institutionnel et sur le rôle joué par les évaluations périodiques pour identifier tôt les nouveaux enjeux et être en mesure d'y répondre rapidement.

Chapitre 1. Politique d'investissement

La qualité des politiques d'investissement influence directement les décisions des investisseurs nationaux et étrangers. La transparence, la protection de la propriété et la non-discrimination sont des principes de politique d'investissement qui sous-tendent les efforts en vue de créer un climat d'investissement sain, au bénéfice de tous. .

- 1.1 Quelles mesures ont été prises pour que les lois et réglementations sur l'investissement et les dispositifs afférents de mise en œuvre et d'exécution soient clairs, transparents et aisément accessibles ?
- 1.2 Les autorités ont-elles pris des dispositions afin d'assurer la mise en place progressive de méthodes rapides, sûres et efficaces d'enregistrement des droits de propriété pour la terre et les autres formes de propriété ?
- 1.3 A-t-on adopté des lois et réglementations, ainsi que des mécanismes d'application efficaces, pour assurer la protection des droits de propriété intellectuelle? Le niveau de protection incite-t-il les entreprises nationales et étrangères à innover et à investir? Quelles mesures ont été prises pour élaborer des stratégies, politiques et programmes répondant aux besoins des PME en matière de droits de propriété intellectuelle ?
- 1.4 Le système d'exécution des contrats est-il efficace et largement accessible à tous les investisseurs ? Des systèmes alternatifs de règlement des différends, notamment la médiation, ont-ils été établis pour assurer la protection la plus large possible à un coût raisonnable ?
- 1.5 Les autorités prévoient-elles une indemnisation à bref délai et appropriée en cas d'expropriation, conformément aux normes internationales ? Des limites explicites et bien définies ont-elles été assignées à la capacité d'exproprier ? Existe-t-il des mécanismes indépendants pour réexaminer l'exercice de ce pouvoir ou pour le contester ?
- 1.6 Les pouvoirs publics ont-ils pris des mesures pour ériger la non-discrimination en principe général des lois et réglementations qui régissent l'investissement ? Dans l'exercice de son droit de réglementer et de fournir des services publics, l'Etat a-t-il mis en place des mécanismes destinés à assurer la transparence des mesures discriminatoires restantes et à réévaluer périodiquement leurs coûts au regard de leur objectif public déclaré ? Les pouvoirs publics autorisent-ils et protègent-ils le libre transfert des capitaux et des bénéfices ?
- 1.7 Les responsables de la politique d'investissement s'emploient-ils avec leurs homologues d'autres pays à développer les traités internationaux sur la promotion et la protection des investissements ? Les traités et engagements internationaux existants sont-ils réexaminés périodiquement dans le but de déterminer si leurs dispositions créent des conditions plus attrayantes pour l'investissement ? Quelles mesures ont été mises en place pour faire en sorte que le pays s'acquitte effectivement de ses engagements dans le cadre des accords d'investissement internationaux qu'il a conclus ?
- 1.8 Le gouvernement a-t-il ratifié les instruments multilatéraux établis pour protéger les droits des investisseurs internationaux, notamment la Convention des Nations Unies pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales et le Centre international de la Banque mondiale pour le règlement des différends relatifs aux investissements ?

Chapitre 2. Promotion et facilitation de l'investissement

Les mesures de promotion et de facilitation de l'investissement, notamment les incitations, peuvent se révéler des instruments efficaces pour attirer l'investissement, à condition qu'elles aient pour objectif de corriger les défaillances du marché et qu'elles soient conçues de façon à rehausser les atouts du cadre d'investissement d'un pays.

- 2.1 Les autorités ont-elles élaboré une stratégie globale en vue de créer un environnement d'entreprise sain, et quel rôle y est attribué aux mesures de promotion et de facilitation des investissements ?
- 2.2 Le gouvernement a-t-il créé une agence de promotion des investissements (API) ? Dans quelle mesure la structure, la mission et le statut juridique de l'agence ont-ils été définis et étalonnés par rapport aux bonnes pratiques internationales ?
- 2.3 L'agence de promotion des investissements bénéficie-t-elle d'un financement approprié et son efficacité pour attirer l'investissement est-elle régulièrement contrôlée ?
- 2.4 Comment le gouvernement a-t-il entrepris de rationaliser les procédures administratives pour accélérer la réalisation de nouveaux investissements et en réduire le coût ? Dans son rôle de facilitateur des investissements, l'API tire-t-elle pleinement parti des informations sur les problèmes rencontrés qui sont fournies par les investisseurs établis ?
- 2.5 L'agence de promotion des investissements s'emploie-t-elle à promouvoir et maintenir des mécanismes de dialogue avec les investisseurs ? Les autorités consultent-elles l'API sur les questions ayant une incidence sur l'investissement ?
- 2.6 Quels mécanismes les pouvoirs publics ont-ils établis pour évaluer les coûts et avantages des incitations à l'investissement, leur durée appropriée, leur transparence et leur impact sur les intérêts économiques d'autres pays ?
- 2.7 Quelles dispositions les autorités ont-elles prises pour promouvoir les liens d'investissement entre les entreprises, notamment entre filiales étrangères et entreprises locales ? Quelles mesures ont été mises en place pour remédier aux obstacles spécifiques rencontrés par les PME dans le domaine de l'investissement ?
- 2.8 Les pouvoirs publics ont-ils mis à profit les initiatives internationales et régionales destinées à renforcer l'expertise en matière de promotion de l'investissement, notamment celles offertes par la Banque mondiale et d'autres organisations intergouvernementales ? L'agence de promotion des investissements s'est-elle associée à des réseaux régionaux et internationaux ?
- 2.9 Dans quelle mesure les autorités ont-elles tiré parti des réseaux d'échange d'informations pour promouvoir l'investissement ?

Chapitre 3. Politique commerciale

Les politiques commerciales peuvent contribuer à attirer davantage d'investissements de meilleure qualité en développant les possibilités de tirer parti des économies d'échelle et en facilitant l'intégration dans les chaînes mondiales d'approvisionnement, ce qui dope la productivité et les taux de rentabilité de l'investissement.

- 3.1 Quels efforts ont été faits récemment pour réduire les coûts des procédures douanières et des procédures réglementaires et administratives aux frontières ?
- 3.2 Quelles mesures ont été prises pour réduire les incertitudes liées à la politique commerciale et faire en sorte que cette politique soit davantage prévisible pour les investisseurs ? Les investisseurs et les autres parties intéressées sont-ils consultés quand il est prévu de modifier la politique commerciale ?
- 3.3 Le gouvernement s'emploie-t-il à accroître les possibilités d'investissement par le biais d'accords commerciaux internationaux propres à élargir les marchés et via la mise en œuvre de ses engagements dans le cadre de l'OMC ?
- 3.4 Comment les politiques commerciales qui favorisent l'investissement dans certains secteurs et le découragent tant d'autres sont-elles réexaminées afin de réduire les coûts qui résultent de ces distorsions ?
- 3.5 Dans quelle mesure les politiques commerciales augmentent-elles le coût des intrants en biens et services, décourageant ainsi l'investissement dans les secteurs qui sont tributaires d'approvisionnements à des prix mondiaux compétitifs ?
- 3.6 Si la politique commerciale du pays d'origine a un effet négatif sur les exportations des pays en développement, n'y a-t-il pas d'autres moyens de réaliser les objectifs de politique publique, compte tenu de l'impact restrictif qu'une telle politique commerciale a également sur l'investissement ?
- 3.7 Jusqu'à quel point la politique commerciale favorise-t-elle et attire-t-elle l'investissement grâce à des mesures destinées à remédier aux faiblesses sectorielles des pays en développement (par exemple, financement à l'exportation et assurance importation).

Chapitre 4. Politique de la concurrence

La politique de la concurrence favorise l'innovation et contribue à l'établissement de conditions propres à attirer de nouveaux investissements. Une saine politique de la concurrence contribue aussi à diffuser dans l'ensemble de la société les avantages plus larges de l'investissement.

- 4.1 La législation de la concurrence est-elle claire, transparente et non discriminatoire ? Quelles mesures les autorités de la concurrence utilisent-elles (par exemple, publication des décisions et explications sur l'approche de la mise en œuvre de la réglementation) pour aider les investisseurs à comprendre la législation de la concurrence et à s'y conformer et pour faire connaître les modifications des dispositions législatives et réglementaires ?
- 4.2 Les autorités de la concurrence disposent-elles des ressources et du soutien politique nécessaires pour mettre en œuvre efficacement la réglementation de la concurrence ?
- 4.3 Dans quelle mesure, et comment, les autorités de la concurrence ont-elles fait face aux pratiques anticoncurrentielles des entreprises en place qui entravent l'investissement ?
- 4.4. Les autorités de la concurrence ont-elles la possibilité d'évaluer l'incidence des autres politiques sur l'aptitude des investisseurs à entrer sur le marché ? Quels dispositifs de communication et de coopération ont été établis entre les autorités de la concurrence et les autres organismes gouvernementaux compétents ?
- 4.5 L'autorité de la concurrence évalue-t-elle périodiquement les coûts et avantages des politiques industrielles et prend-elle en compte leur incidence sur l'environnement de l'investissement ?
- 4.6 Quel est le rôle des autorités de la concurrence durant les privatisations ? A-t-on suffisamment prêté attention aux considérations qui ont une incidence sur les possibilités d'investissement, comme la non-autorisation des clauses d'exclusivité sur le marché ?
- 4.7 Dans quelle mesure les autorités de la concurrence travaillent-elles avec leurs homologues d'autres pays pour coopérer sur les problèmes de concurrence au niveau international, notamment les fusions et les acquisitions transfrontières, ayant une incidence sur l'environnement de l'investissement.

Chapitre 5. Politique fiscale

Pour fonctionner, toutes les administrations ont besoin de recettes fiscales. Cependant, le niveau de la charge fiscale et la conception de la politique fiscale, ainsi que la manière dont elle est appliquée, ont une incidence directe sur les coûts des entreprises et le rendement de l'investissement. Une politique fiscale saine permet la réalisation des objectifs des politiques publiques tout en contribuant à la mise en place de conditions favorables à l'investissement.

- 5.1 Quelle est actuellement la charge fiscale moyenne pesant sur les bénéficiaires nationaux, compte tenu des dispositions légales, des possibilités de planification fiscale et des coûts de discipline fiscale ?
- 5.2 La charge fiscale pesant sur les activités commerciales des investisseurs est-elle appropriée compte tenu des finalités de la politique mise en œuvre et des objectifs du régime d'imposition ?
- 5.3 Les autorités ont-elles évalué le niveau de la charge fiscale qui serait compatible avec leur stratégie de promotion de l'investissement ? Ce niveau correspond-il à la charge fiscale effective ?
- 5.4 Si les conditions cadres et les caractéristiques du marché sont peu attrayantes pour les investisseurs, est-il raisonnable de supposer qu'une charge fiscale faible peut jouer un rôle compensateur et influencer favorablement sur les décisions d'investissement ?
- 5.5 Lorsque la charge fiscale pesant sur le revenu des entreprises diffère en fonction de la taille de l'entreprise, de l'âge de l'entité commerciale, de la structure du capital, du secteur industriel ou de l'emplacement, ces différences peuvent-elles être justifiées ? Le régime fiscal est-il neutre pour ce qui est du traitement des investisseurs étrangers et nationaux ?
- 5.6 Les règles pour la détermination du revenu imposable des entreprises sont-elles formulées par rapport à une définition du revenu de référence (par exemple le résultat global) et les principales dispositions fiscales sont-elles généralement compatibles avec les normes internationales ?
- 5.7 Les incitations fiscales ciblées en faveur des investisseurs et d'autres ont-elles créé involontairement des possibilités de planification fiscale ? Ces possibilités et d'autres problèmes liés aux incitations fiscales ciblées ont-ils été évalués et pris en compte pour déterminer leur efficacité en termes de coût ?
- 5.8 Des comptes de dépenses fiscales sont-ils notifiés et des clauses d'extinction sont-elles invoquées pour structurer et gérer le processus budgétaire ?
- 5.9 Les responsables de la politique fiscale et de l'administration travaillent-ils avec leurs homologues d'autres pays pour développer leur réseau de conventions fiscales et pour contrer les stratégies abusives de planification fiscale transfrontières ?

Chapitre 6. Gouvernement d'entreprise

La mesure dans laquelle les entreprises respectent les principes fondamentaux d'un gouvernement d'entreprise de qualité joue un rôle déterminant dans les décisions d'investissement. Les questions ci-dessous présentent brièvement certains des principaux aspects que les responsables et les autres parties concernées par le gouvernement d'entreprise doivent prendre en considération pour offrir un environnement propice à l'investissement. Cette liste n'est pas exhaustive et ne saurait servir de base à un examen des pratiques de gouvernement d'entreprise dans un pays particulier. A cette fin, ce sont les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE dans leur ensemble qui doivent être utilisés, ainsi que la méthode d'évaluation du gouvernement d'entreprise, actuellement mise au point par le Groupe de direction de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise.

- 6.1 Quelles sont les mesures qui ont été prises pour établir les bases d'un régime de gouvernement d'entreprise qui encourage la performance économique globale et favorise la transparence et l'efficacité des marchés ? Ces mesures ont-elles été traduites en un cadre réglementaire cohérent et logique, étayé par un système efficace de mise en application ? Procède-t-on à des évaluations périodiques de l'incidence du régime de gouvernement d'entreprise ?
- 6.2 Le régime de gouvernement d'entreprise assure-t-il le traitement équitable de l'ensemble des actionnaires ?
- 6.3 Quelles sont les procédures et les structures institutionnelles permettant aux actionnaires d'obtenir réparation en cas de violation de leurs droits ? Jouent-elles un rôle dissuasif crédible ? Quelles sont les mesures qui ont été mises en place pour contrôler et empêcher les initiés et les actionnaires de contrôle d'obtenir des avantages à titre personnel ?
- 6.4 Quelles sont les procédures et les institutions qui ont été mises en place pour garantir que les actionnaires sont en mesure d'exercer une influence significative sur l'entreprise ?
- 6.5 Au moyen de quelles normes et procédures les entreprises répondent-elles à la demande du marché qui souhaite disposer en temps voulu d'informations fiables et pertinentes, notamment d'informations relatives à la structure de détention du capital et de contrôle de l'entreprise ?
- 6.6 De quelle manière le régime de gouvernement d'entreprise garantit-il que le conseil d'administration a un rôle déterminant dans l'orientation stratégique de l'entreprise et surveille efficacement sa gestion, et qu'il rend des comptes à l'entreprise et à ses actionnaires ?
- 6.7 Qu'a-t-on déjà fait, et que reste-t-il à faire, sur le plan des initiatives volontaires et de la formation pour encourager et développer une culture de gouvernement d'entreprise dans le secteur privé ?
- 6.8 Dans les entreprises publiques, comment la fonction d'actionnaire est-elle structurée pour permettre à l'État d'agir en tant qu'actionnaire actif et informé, tout en assurant des règles du jeu équitables et en garantissant la compétitivité du marché ? Quels sont les mécanismes qui ont été mis en place pour garantir que l'État n'intervient pas dans la gestion quotidienne des entreprises publiques et que les membres des conseils d'administration sont nommés de façon transparente, en fonction de leurs compétences et de leur expérience, et non pour être les instruments d'une pression politique indue ? Quelles sont les procédures et les institutions qui garantissent le respect, par les entreprises publiques, de leurs obligations redditionnelles envers le gouvernement et le public, et dans le cas des entreprises publiques cotées, envers les autres actionnaires ?

Chapitre 7. Politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises

Les politiques publiques qui mettent en avant les concepts et principes reconnus de comportement responsable des entreprises comme ceux recommandés dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales aident à attirer l'investissement et à améliorer la contribution des investisseurs au développement durable. Ces politiques visent à assurer un environnement habilitant qui définit clairement le rôle respectif des autorités publiques des entreprises ; à encourager un dialogue sur les règles de conduite des entreprises ; à soutenir les initiatives en faveur de la responsabilité sociétale des entreprises privées ; à montrer l'exemple lorsque l'Etat agit en tant que propriétaire, partenaire ou client d'entreprises ; et à participer à la coopération internationale en vue d'un comportement responsable des entreprises.

- 7.1 Comment les pouvoirs publics font-ils une nette distinction entre leurs propres fonctions et responsabilités et celles du secteur des entreprises ? Assument-ils activement leurs responsabilités et évitent-ils de déléguer de facto des fonctions publiques aux entreprises privées ?
- 7.2 Quelles initiatives le gouvernement prend-il en faveur d'une communication transparente permettant aux investisseurs actuels et potentiels d'avoir les informations dont ils ont besoin sur le comportement responsable qu'on attend des entreprises ? Comment le gouvernement s'efforce-t-il de protéger le cadre de droits qui est à la base d'une communication efficace et réciproque entre les entreprises et la société ?
- 7.3 Les pouvoirs publics ont-ils mis en place un cadre adéquat pour la divulgation des divers types d'informations que les entreprises doivent fournir sur leur activité ? Ce cadre est-il suffisamment souple pour répondre aux besoins des investisseurs et des autres parties prenantes ?
- 7.4 De quelle manière les pouvoirs publics aident-ils les entreprises à se conformer à la loi ?
- 7.5 Comment les pouvoirs publics, par des actions de partenariat et de promotion, contribuent-ils à ce que les entreprises fassent le choix du comportement responsable ?
- 7.6 Comment les pouvoirs publics, dans leur gestion des entreprises publiques et dans leurs relations d'affaires avec les entreprises privées, assurent-ils l'égalité des chances pour les investisseurs ?
- 7.7 Le gouvernement participe-t-il aux efforts de coopération intergouvernementale destinés à promouvoir les concepts et principes internationaux de comportement responsable des entreprises comme ceux qui sont énoncés dans les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* ?

Chapitre 8. Développement des ressources humaines

Le développement des ressources humaines est une condition préalable indispensable pour repérer et saisir les opportunités d'investissement. Pourtant, de nombreux pays n'investissent pas suffisamment dans le développement des ressources humaines, notamment en raison des défaillances du marché. Des politiques de nature à accompagner l'émergence et le maintien d'une population qualifiée, adaptable et en bonne santé, et à garantir le plein déploiement des ressources humaines à des fins productives sont des éléments indispensables d'un environnement favorable à l'investissement.

- 8.1 Les pouvoirs publics ont-ils instauré un cadre d'action cohérent et global pour le développement des ressources humaines (DRH), en accord avec leur stratégie de développement et d'investissement plus générale et avec leur capacité de mise en oeuvre ? Le cadre d'action DRH tient-il compte des nouvelles évolutions économiques et associe-t-il les principales parties prenantes ? Procède-t-on à des évaluations périodiques de l'impact des politiques en matière de DRH sur l'environnement de l'investissement ?
- 8.2 Quelles mesures les pouvoirs publics ont-ils prises pour accroître la participation à l'enseignement de base et améliorer la qualité de l'instruction de façon à maximiser la richesse en ressources humaines afin d'attirer et d'exploiter les opportunités d'investissement ?
- 8.3 L'incitation économique à investir dans le capital humain est-elle suffisante pour encourager les individus à poursuivre leurs études, contribuant ainsi à l'amélioration de l'environnement qu'induit, pour l'investissement, le renforcement des ressources humaines ? Quelles mesures prend-on pour s'assurer que les pays qui investissent dans leurs ressources humaines en tirent ensuite le plein bénéfice, ce qui pose notamment la question de savoir comment attirer les nationaux qui ont achevé leurs études à l'étranger ? Quels mécanismes existent qui permettent de promouvoir une coopération plus étroite entre les établissements d'enseignement et les entreprises et d'anticiper les besoins futurs en qualifications ?
- 8.4 Dans quelle mesure les pouvoirs publics encouragent-ils les programmes de formation et ont-ils adopté des pratiques pour évaluer leur efficacité et leur impact sur l'environnement de l'investissement ? A quels mécanismes a-t-on recours pour inciter les entreprises à proposer des formations à leurs salariés et à jouer un plus grand rôle dans le cofinancement de la formation ?
- 8.5 Les pouvoirs publics ont-ils une stratégie cohérente pour faire face aux pandémies et se sont-ils dotés de procédures pour évaluer les dépenses de santé publique dans le but d'en améliorer les résultats sur le plan de la santé publique et, par le jeu des interactions, sur le plan de l'environnement de l'investissement ?
- 8.6 Quels mécanismes met-on en place pour garantir le respect des normes fondamentales du travail ?
- 8.7 Dans quelle mesure les réglementations du marché du travail encouragent-elles les créations d'emploi et la stratégie déployée par les pouvoirs publics pour attirer les investissements ? Quelles initiatives a-t-on engagées pour favoriser la coordination des politiques, en conciliant les objectifs sociaux, le souci d'une main-d'œuvre compétitive et les incitations à investir en direction des entreprises ?
- 8.8 Les lois et réglementations limitent-elles les possibilités de déploiement d'effectifs qualifiés pour une entreprise qui investit dans le pays d'accueil ? Quelles mesures a-t-on prises pour éviter les pratiques exagérément restrictives concernant le déploiement des effectifs dans une entreprise qui investit et pour réduire les retards à la délivrance des visas de travail.

- 8.9 Les pouvoirs publics soutiennent-ils les programmes destinés à accompagner des ajustements de main-d'œuvre de grande ampleur et à favoriser ainsi, indirectement, l'environnement de l'investissement en faisant que les entreprises soient mieux placées pour saisir les nouvelles opportunités d'investissement ? Les mécanismes incitatifs inscrits dans ces dispositifs encouragent-ils un large soutien en faveur du changement ? Quel rôle les entreprises sont-elles encouragées à jouer pour atténuer les coûts de transition liés aux ajustements de main-d'oeuvre ?
- 8.10 Quelles mesures prend-on pour faire en sorte que les réglementations du marché du travail contribuent à l'émergence d'une main-d'œuvre adaptable et préservent la capacité des entreprises de modifier leurs activités et leurs plans d'investissement ?

Chapitre 9. Infrastructures et services financiers

De saines politiques de développement des infrastructures garantissent que les ressources rares sont affectées aux projets les plus prometteurs et s'attaquent aux goulets d'étranglement limitant l'investissement privé. Des politiques efficaces à l'égard des marchés de capitaux permettent aux entreprises et aux entrepreneurs de mener à bien leurs projets d'investissement dans un environnement stable.

- 9.1 Quels processus les autorités utilisent-elles pour évaluer les besoins d'investissements en infrastructures ? Ont-elles établi des directives claires et des procédures transparentes pour le décaissement des fonds publics finançant les projets d'infrastructure ? Les autorités de réglementation qui supervisent les investissements dans les infrastructures et le fonctionnement des entreprises où sont réalisés des investissements d'infrastructure sont-elles à l'abri d'ingérences politiques indues ? Comment le gouvernement choisit-il les organismes publics d'infrastructure qui doivent opérer sur une base commerciale ?
- 9.2 Quelles mesures le gouvernement a-t-il adoptées pour faire respecter le principe d'équité procédurale à l'égard des investisseurs soumissionnant aux marchés d'infrastructures, pour protéger les investisseurs d'une modification unilatérale des conditions contractuelles et pour soumettre les différends à un arbitrage national ou international ? Quelles mesures ont été prises pour inciter les investisseurs à fournir des services d'infrastructure à des prix justes et raisonnables et pour faire en sorte que l'opinion publique soutienne la participation du secteur privé à la fourniture de services d'infrastructure ?
- 9.3 Dans le secteur des télécommunications, les autorités évaluent-elles l'accès au marché des investisseurs potentiels et l'intensité de la concurrence entre les opérateurs ? Déterminent-elles si les politiques de tarification des télécommunications sont concurrentielles, de manière à favoriser l'investissement dans les secteurs qui sont tributaires de télécommunications fiables et abordables ?
- 9.4 Les autorités ont-elles mis en place une stratégie pour assurer aux usagers un accès fiable aux services d'électricité ainsi que des incitations économiques à l'investissement dans la fourniture d'électricité ? Quels sont les programmes en place pour qu'un large éventail d'usagers puisse avoir accès au moindre coût aux services d'électricité ? Ces programmes sont-ils limités dans le temps et reposent-ils sur des objectifs clairs de performance ?
- 9.5 Quelles procédures sont appliquées pour structurer les décisions concernant le développement de nouvelles facilités de transport ainsi que l'entretien des investissements existants dans les infrastructures de transport ? Revoit-on régulièrement les exigences applicables à tous les modes de transport, en prenant en considération les besoins des investisseurs et les liens entre les différents types d'infrastructures de transport ?
- 9.6 Les pouvoirs publics ont-ils évalué les investissements nécessaires dans le secteur de l'eau pour atteindre leurs objectifs de développement ? Dans quelle mesure le secteur privé participe-t-il à la gestion de l'eau, à sa fourniture et au financement de ses infrastructures ?
- 9.7 Les pouvoirs publics se sont-ils efforcés d'attirer les investissements privés dans le développement du secteur des services financiers, de façon à offrir une large gamme de produits à un large éventail d'entreprises ? Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises pour supprimer les obstacles, y compris les restrictions à la participation d'institutions étrangères, que rencontrent les nouveaux investisseurs entrant dans le secteur financier national ? Jusqu'à quel point les autorités

exploitent-elles le partage des informations et les autres dispositifs de coopération internationaux pour faciliter une surveillance adéquate des institutions financières étrangères opérant dans le pays ?

- 9.8 Quelles dispositions législatives et réglementaires sont en place pour protéger les droits des emprunteurs et des créanciers, et ces droits sont-ils bien équilibrés ? Existe-t-il un système d'enregistrement pour favoriser la constitution de sûretés et pour élargir l'accès des entreprises aux sources extérieures de crédit ? Quelles réglementations concernant la protection des données et les fichiers de crédit ont été adoptées pour faciliter la circulation de l'information et renforcer la stabilité du secteur financier, améliorant ainsi l'environnement de l'investissement ?

Chapitre 10. gouvernance publique

Comment les politiques publiques et les lois sont-elles formulées et mises en œuvre et comment influencent-elles les décisions d'investissement ? Bien qu'il n'y ait pas de modèle unique pour une bonne gouvernance publique, il existe des normes généralement acceptées en la matière afin d'aider les gouvernements à s'acquitter efficacement de leur mission. Les questions de la liste couvrent la qualité de la réglementation et l'intégrité du secteur public, deux dimensions de la gouvernance publique qui sont déterminantes pour créer un environnement propice à l'investissement.

- 10.1 Le gouvernement a-t-il établi un cadre cohérent et global pour la réforme de la réglementation, compatible avec sa stratégie de développement et d'investissement au sens large ?
- 10.2 Quels mécanismes sont en place pour gérer et coordonner les réformes de réglementation aux différents échelons de l'administration afin d'assurer la cohérence et une mise en œuvre transparente des réglementations ?
- 10.3 Des études d'impact de la réglementation sont-elles utilisées pour évaluer les conséquences des réglementations économiques sur les conditions d'investissement ?
- 10.4 Quels mécanismes et procédures de consultation publique, notamment la notification préalable, ont-ils été mis en place pour améliorer la qualité de la réglementation, favorisant ainsi des conditions propices à l'investissement ? Les mécanismes de consultation sont-ils ouverts à toutes les parties prenantes concernées ?
- 10.5 Les obstacles administratifs pesant sur les investisseurs sont-ils mesurés et quantifiés ? Existe-t-il des procédures gouvernementales pour identifier et réduire les charges administratives inutiles, notamment celles pesant sur les investisseurs ? Dans quelle mesure les technologies de l'information et des communications sont-elles utilisées pour encourager la simplification administrative, améliorer la qualité des services, renforcer la transparence et la responsabilité ?
- 10.6 Les normes internationales en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption ont-elles été transposées dans la législation et les réglementations nationales ? Les dispositions du droit pénal, administratif et civil fournissent-elles un cadre législatif et réglementaire cohérent pour lutter contre la corruption ainsi que pour encourager l'intégrité, réduisant ainsi les incertitudes et améliorant les conditions d'activité pour tous les investisseurs ?
- 10.7 Les institutions et procédures assurent-elles une application efficace et cohérente des lois et réglementations pour lutter contre la corruption et favoriser l'intégrité dans les services publics ? Des règles de conduite des agents publics ont-elles été définies et quelles mesures sont utilisées pour aider ces agents à se conformer à ces règles ? Quel rôle les organisations de la société civile et les médias jouent-ils pour favoriser un débat public sur la façon dont les agents publics s'acquittent de leur mission ?
- 10.8 Des d'examen existent-ils pour évaluer l'application des lois et réglementations relatives à la lutte contre la corruption et à l'intégrité ?
- 10.9 Le gouvernement est-il partie à des initiatives internationales visant à lutter contre la corruption et à améliorer l'intégrité du secteur public ? Quels mécanismes sont en place pour assurer l'application en temps voulu et efficace des conventions de lutte contre la corruption ? Ces mécanismes permettent-ils de suivre l'application et l'exécution des lois anti-corruption mettant en œuvre les conventions ?

PARTIE II. NOTES¹

Notes relatives au chapitre 1. Politique d'investissement

1.1 Quelles mesures ont été prises pour que les lois et réglementations sur l'investissement et les dispositifs afférents de mise en œuvre et d'exécution soient clairs, transparents et aisément accessibles ?

Pour prendre leurs décisions, les investisseurs nationaux et étrangers ont un besoin crucial d'informations transparentes sur les modalités d'application et de modification des règles et réglementations relatives à l'investissement. La transparence et la prévisibilité sont particulièrement importantes pour les investisseurs étrangers, qui peuvent être amenés à opérer avec des systèmes réglementaires, des cultures et des cadres administratifs très différents des leurs. Un cadre réglementaire transparent et prévisible concernant l'investissement aide les entreprises à faire une évaluation mieux étayée et plus précoce des possibilités d'investissement, et à réduire ainsi le délai de retour sur investissement. L'importance de la transparence et de la prévisibilité a donc justifié un certain nombre d'initiatives, telles que le Cadre OCDE pour la transparence de la politique de l'investissement, qui a pour but d'aider les pouvoirs publics à atteindre une plus grande transparence. Des dispositions relatives à la transparence ont été également inscrites dans la quasi-totalité des récents accords internationaux sur l'investissement, notamment les accords de l'OMC, les accords régionaux tels que l'ALENA et la plupart des traités bilatéraux sur l'investissement de ces dernières années. Plus généralement, les autorités peuvent promouvoir l'investissement par les actions suivantes : procéder à des consultations avec les parties intéressées ; simplifier et codifier la législation ; rédiger d'une manière claire et simple ; recenser les réglementations existantes et envisagées ; développer la diffusion électronique des documents réglementaires ; publier et réexaminer les décisions administratives.

1.2 Les autorités ont-elles pris des dispositions afin d'assurer la mise en place progressive de méthodes rapides, sûres et efficaces d'enregistrement des droits de propriété pour la terre et les autres formes de propriété ?

Des droits transférables protégés sur la terre et les autres formes de propriété sont un important préalable à la création d'un environnement propice à l'investissement et constituent un élément fondamental pour la mise en place d'un cadre crédible de gouvernement d'entreprise (pour plus de détails, voir le chapitre "Gouvernement d'entreprise"). Ces droits permettent à l'investisseur de prendre sa part des éventuels profits d'un investissement et réduisent le risque de fraude lors des transactions. Ils ont une valeur économique intrinsèque, et les investisseurs doivent avoir l'assurance que leurs droits sont dûment reconnus et protégés. Un régime de propriété bien défini et sûr encourage la réalisation de nouveaux investissements et l'entretien des investissements existants. Les titres fonciers, par exemple, incitent les propriétaires à promouvoir des investissements générateurs de gains de productivité. Des services fiables d'enregistrement des titres fonciers et des droits de propriété aident aussi les particuliers et les entreprises à demander réparation en cas de violation des droits de propriété et représentent une forme de garantie que les investisseurs peuvent faire jouer pour améliorer leur accès au crédit. L'élargissement de l'accès au crédit atténue l'un des principaux obstacles aux nouveaux investissements, en particulier chez les petites et moyennes entreprises.

1. Pour une analyse et des informations plus détaillées sur chacun des domaines d'action, se reporter au document de référence du Secrétariat de l'OCDE, *Policy Framework for Investment : A review of good practices in OECD and non-OECD economies* (à paraître).

1.3 A-t-on adopté des lois et réglementations, ainsi que des mécanismes d'application efficaces, pour assurer la protection des droits de propriété intellectuelle? Le niveau de protection incite-t-il les entreprises nationales et étrangères à innover et à investir? Quelles mesures ont été prises pour élaborer des stratégies, politiques et programmes répondant aux besoins des PME en matière de droits de propriété intellectuelle ?

Les droits de propriété intellectuelle incitent les entreprises à investir dans la recherche-développement et aboutissent à la création de produits et de procédés innovants. Les innovations réussies sont diffusées au sein des économies et d'une économie à l'autre, avec pour effet de stimuler la productivité et la croissance. L'investissement est ainsi un préalable à la fois à la création d'activités innovantes et à la diffusion de l'innovation. Parmi les instruments de protection des droits de propriété intellectuelle utilisés par les Etats pour encourager l'investissement dans la R-D, les lois sur les brevets et le droit d'auteur donnent au propriétaire, pour une période de temps prédéterminée, le droit exclusif d'exploiter l'innovation. L'efficacité de ces instruments pour encourager l'investissement dans l'activité innovante dépend de la fermeté avec laquelle les droits sont appliqués. Les dispositifs conçus pour combattre par exemple la contrefaçon sont donc un important volet de tout régime de propriété intellectuelle. En même temps, les régimes de protection des droits de propriété intellectuelle doivent concilier les intérêts de la collectivité dans deux domaines : favoriser l'innovation, mais aussi faire en sorte que les marchés soient concurrentiels et, surtout dans le cas de médicaments essentiels, que l'offre y soit suffisante (voir aussi le chapitre "Politique de la concurrence").

Le régime des droits de propriété intellectuelle intéresse non seulement les grandes entreprises et les sociétés multinationales qui conduisent d'importants programmes de recherche-développement, mais aussi les petites et moyennes entreprises (PME). Les PME sont un moteur de l'innovation, pourtant leurs capacités à investir dans les activités d'innovation ne sont pas toujours pleinement exploitées. Les PME tendent à sous-utiliser le système de propriété intellectuelle, du fait en partie d'un manque d'information. (Sur la promotion des investissements des PME, voir aussi le chapitre "Promotion et facilitation de l'investissement".) Des mesures qui élargissent l'accès au régime de protection des droits de propriété intellectuelle peuvent donc aider à attirer l'investissement dans la recherche-développement et à en diffuser les retombées positives pour la collectivité. Les pouvoirs publics peuvent y contribuer avec les actions suivantes : promouvoir un plus large recours au système de propriété intellectuelle ; élaborer des stratégies, politiques et programmes spécifiques pour répondre aux besoins des PME en matière de propriété intellectuelle ; améliorer la capacité des institutions publiques, privées et de la société civile, notamment les associations, à fournir aux PME des services liés à la propriété intellectuelle ; enfin, fournir aux organismes de soutien aux PME des informations et des conseils sur les questions de propriété intellectuelle.

1.4 Le système d'exécution des contrats est-il efficace et largement accessible à tous les investisseurs ? Des systèmes alternatifs de règlement des différends, notamment la médiation, ont-ils été établis pour assurer la protection la plus large possible à un coût raisonnable ?

En définitive, c'est la possibilité d'acheter et de vendre des actifs dans le cadre de transactions marchandes qui révèle la valeur d'un actif. Il importe donc que les investisseurs aient confiance dans l'intégrité des marchés. Pour maintenir cet élément central de tout système, il faut un cadre juridique qui garantisse l'exécution des contrats, la protection des droits de propriété et le règlement des différends. Dans nombre de cas, toutefois, le recours au système judiciaire peut s'avérer lent et coûteux, ce qui décourage les investisseurs potentiels. La confiance dans l'intégrité des marchés peut aussi être favorisée par des procédures alternatives de règlement des différends, notamment les audiences d'arbitrage, de médiation ou de conciliation organisées par des entités sectorielles ou des agences spécialisées. Ce sont là des options particulièrement utiles pour résoudre des désaccords, du moins en première instance, entre les parties à une transaction, et ce pour un coût raisonnable.

1.5 Les autorités prévoient-elles une indemnisation à bref délai et appropriée en cas d'expropriation, conformément aux normes internationales ? Des limites explicites et bien définies ont-elles été assignées à la capacité d'exproprier ? Existe-t-il des mécanismes indépendants pour réexaminer l'exercice de ce pouvoir ou pour le contester ?

Un corollaire naturel de la protection des droits de propriété est la nécessité d'une indemnisation lorsqu'un Etat exproprie des biens. Cet impératif n'est pas contesté, et il en est d'ailleurs tenu compte dans tous les traités d'investissement bilatéraux et dans les récents accords internationaux régionaux relatifs à l'investissement. Tandis que la nécessité d'une indemnisation en temps voulu, appropriée et effective est largement reconnue, le pouvoir d'expropriation de l'Etat soulève des questions de fond qui impliquent généralement une mise en balance attentive des intérêts et un jugement réfléchi de la part des décideurs publics, sans oublier l'impact négatif de toute expropriation sur le climat de l'investissement. Si un Etat décide d'exproprier des terrains ou d'autres biens, sa décision devra être guidée par des règles transparentes qui définissent les situations dans lesquelles l'expropriation se justifie ainsi que les modalités de calcul de l'indemnité. Les expropriations indirectes représentent une importante « zone grise ». Certains accords récents prévoient que, sauf en de rares circonstances, des actions réglementaires non discriminatoires conçues et appliquées en vue de protéger des objectifs légitimes d'intérêt public, notamment la santé publique, la sécurité et l'environnement, ne sont pas considérées comme constituant des expropriations. Toutefois, les pouvoirs publics doivent garder à l'esprit que certaines mesures réglementaires peuvent constituer des expropriations.

1.6 Les pouvoirs publics ont-ils pris des mesures pour ériger la non-discrimination en principe général des lois et réglementations qui régissent l'investissement ? Dans l'exercice de son droit de réglementer et de fournir des services publics, l'Etat a-t-il mis en place des mécanismes destinés à assurer la transparence des mesures discriminatoires restantes et à réévaluer périodiquement leurs coûts au regard de leur objectif public déclaré ? Les pouvoirs publics autorisent-ils et protègent-ils le libre transfert des capitaux et des bénéfices ?

La non-discrimination implique l'engagement d'un pays d'accorder aux entreprises contrôlées par des ressortissants ou des résidents d'un autre pays un traitement non moins favorable que celui accordé aux entreprises nationales dans des situations comparables (Traitement national). A titre d'exemple, le Code OCDE de la libération des mouvements de capitaux stipule que les investisseurs non-résidents devraient être autorisés à ouvrir une filiale ou une succursale ou à prendre une participation dans une entreprise locale existante selon des conditions équivalentes à celles offertes aux investisseurs résidents. L'Instrument de l'OCDE relatif au traitement national applique un principe similaire aux opérations des entreprises sous contrôle étranger une fois celles-ci établies dans le pays.

La non-discrimination signifie également qu'un investisseur ou un investissement en provenance d'un pays déterminé bénéficie de la part du pays d'accueil d'un traitement « non moins favorable » dans un domaine donné que celui qui est accordé à un investisseur ou à un investissement en provenance d'un pays tiers (cette disposition est appelée Clause de la nation la plus favorisée ou NPF dans les accords internationaux). Comme c'est le cas pour l'application du principe du traitement national, les engagements NPF dans le domaine de l'investissement varient considérablement d'un pays à l'autre.

Les politiques qui favorisent certaines entreprises aux dépens des autres (c'est-à-dire toutes les mesures qui dérogent au traitement national ou à la clause NPF) ne vont pas sans coûts. Elles peuvent par exemple entraîner un affaiblissement de la concurrence et des pertes d'efficacité, altérant alors le climat de l'investissement. Pour cette raison, les exceptions à la non-discrimination doivent être évaluées dans le but de déterminer si le motif initial de l'exception (exemple : des mesures de protection fondées sur l'argument de l'industrie naissante) demeure valide, compte tenu d'une évaluation coûts/avantages. Une prise en compte globale des coûts et avantages est particulièrement importante dans les secteurs de services (par

exemple les télécommunications) qui servent de support à un large éventail d'activités économiques dans le pays.

Le libre rapatriement des bénéfices et la possibilité de sortir d'un secteur en liquidant et en rapatriant le capital représentent un ingrédient essentiel pour attirer l'investissement. Les pouvoirs publics devraient garantir ces libres transferts, sans préjudice de leur capacité d'agir pour faire face à de sérieuses difficultés temporaires de balance des paiements, conformément à leurs droits et obligations en vertu des accords d'investissement internationaux qu'ils ont signés.

1.7 Les responsables de la politique d'investissement s'emploient-ils avec leurs homologues d'autres pays à développer les traités internationaux sur la promotion et la protection des investissements ? Les traités et engagements internationaux existants sont-ils réexaminés périodiquement dans le but de déterminer si leurs dispositions créent des conditions plus attrayantes pour l'investissement ? Quelles mesures ont été mises en place pour faire en sorte que le pays s'acquitte effectivement de ses engagements dans le cadre des accords d'investissement internationaux qu'il a conclus ?

Les accords internationaux peuvent promouvoir l'investissement en réduisant les restrictions sur un large éventail d'investissements, en rendant le contexte réglementaire plus prévisible, ce qui réduit les risques auxquels sont confrontés les investisseurs nationaux et étrangers du fait des politiques publiques, et en mettant en œuvre d'autres disciplines de base, par exemple des limites applicables aux mesures concernant les investissements liées au commerce et des garanties pour le libre transfert des capitaux dans une monnaie convertible. Les obligations de résultat, notamment les règles sur le contenu local, tendent à décourager l'investissement en imposant des coûts supplémentaires aux entreprises ; c'est d'ailleurs pourquoi elles s'accompagnent souvent d'incitations à investir. (Voir aussi le chapitre "Promotion et facilitation de l'investissement")

1.8 Le gouvernement a-t-il ratifié les instruments multilatéraux établis pour protéger les droits des investisseurs internationaux, notamment la Convention des Nations Unies pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales et le Centre international de la Banque mondiale pour le règlement des différends relatifs aux investissements ?

Un aspect essentiel des accords internationaux concerne les voies par lesquelles les différends sont instruits et réglés. De nombreux accords internationaux sur l'investissement contiennent des dispositions qui autorisent le recours à un arbitrage international pour résoudre les différends entre les investisseurs et le gouvernement du pays hôte. Ainsi, le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), qui a été établi en 1966 et qui compte 155 Etats signataires, permet aux entreprises d'un Etat membre de soumettre à un arbitrage international obligatoire leurs différends en matière d'investissement avec d'autres Etats membres. Les engagements pris dans le cadre d'accords internationaux qui offrent un recours à des voies impartiales d'arbitrage international constituent un niveau supplémentaire de protection pour les investisseurs et, surtout, signalent la détermination des autorités à respecter l'Etat de droit, raffermissant ainsi la conviction des investisseurs que leurs droits de propriété sont protégés (Voir aussi les questions 1.2 et 1.4). Tout aussi pertinente à cet égard est la Convention des Nations Unies sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales (Convention de New York), qui stipule que les sentences arbitrales rendues dans un Etat partie à la Convention sont exécutoires dans un autre Etat partie à la Convention.

Autres ressources

- APEC (1994), Non-Binding Investment Principles.
- Service-conseil pour l'investissement étranger (FIAS) (<http://www.fias.net/>).
- FIAS, Investment Climate Surveys Database (<http://rru.worldbank.org/InvestmentClimate/>).
- FIAS, Private Sector Toolkits (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>).
- Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), Conventions et règlements du CIRDI (<http://www.worldbank.org/icsid/>).
- OCDE (2003), Cadre pour la transparence de la politique de l'investissement.
- OCDE (2003), Liste de critères pour apprécier les stratégies d'incitation à l'IDE.
- Codes de l'OCDE de la libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes : Guide de référence (2003). www.oecd.org/daf/investment/agreements - OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales. www.oecd.org/daf/investment/agreements
- OCDE, Code de la libération des mouvements de capitaux (2004). www.oecd.org/daf/investment/agreements
- OCDE, Code de la libération des opérations invisibles courantes (2004). www.oecd.org/daf/investment/agreements
- OCDE, L'Instrument relatif au traitement national (2005). www.oecd.org/daf/investment/agreements
- OCDE, Droit international de l'investissement : A Changing Landscape (2005).
- Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), (<http://www.uncitral.org/>).
- Banque mondiale (1992), Principes directeurs pour le traitement de l'investissement direct étranger.
- Banque mondiale, Base de données sur la pratique des affaires (<http://www.doingbusiness.org/>).
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) (<http://www.wipo.int/portal/index.html.en>).
- Instruments juridiques de l'Organisation mondiale du commerce (<http://www.wto.org/>).

Notes relatives au chapitre 2. Promotion et facilitation de l'investissement

2.1 Les autorités ont-elles élaboré une stratégie globale en vue de créer un environnement d'entreprise sain, et quel rôle y est attribué aux mesures de promotion et de facilitation des investissements ?

Des mesures spécifiques visant à promouvoir et faciliter les investissements peuvent être efficaces si elles accompagnent -- sans pour autant les remplacer -- les dispositions de caractère plus général conçues pour améliorer le climat de l'investissement, qui sont abordées dans d'autres chapitres. Lorsqu'un pays s'emploie à instaurer un climat d'investissement sain, la promotion de l'investissement peut être un instrument utile pour attirer de nouveaux investisseurs, en particulier sur les marchés les plus étroits et les plus éloignés ou dans les pays ayant connu récemment une période d'instabilité macroéconomique et politique. Une promotion efficace de l'investissement permet aussi de mettre en lumière les possibilités d'investissement profitables, en identifiant les partenaires locaux et plus généralement en améliorant le profil d'investissement du pays.

2.2 Le gouvernement a-t-il créé une agence de promotion des investissements (API) ? Dans quelle mesure la structure, la mission et le statut juridique de l'agence ont-ils été définis et étalonnés par rapport aux bonnes pratiques internationales ?

En 2004, on comptait au moins 160 API nationales et plus de 250 API infranationales, contre une poignée à peine deux décennies plus tôt. La multiplication rapide des API montre que de nombreux gouvernements ont vu dans ces agences un moyen efficace de mettre en œuvre des politiques publiques visant à attirer l'investissement. Centraliser dans une agence unique les activités de promotion et de facilitation de l'investissement étranger, notamment la diffusion des informations et la défense des politiques, peut s'avérer plus efficace par rapport aux coûts et permet de donner une image cohérente de l'attractivité d'un pays pour les investisseurs. L'extension des agences de promotion des investissements a engendré une vaste expérience concernant les différentes façons de concevoir une API, dans des pays se trouvant à des stades de développement différents. Les pays qui ont créé récemment des API, ou qui envisagent de le faire, devraient mettre à profit cette expérience pour organiser l'agence de promotion des investissements en fonction des bonnes pratiques internationales. Cette démarche contribue à donner sa pleine efficacité à l'agence et permet d'éviter de retomber dans les erreurs passées.

2.3 L'agence de promotion des investissements bénéficie-t-elle d'un financement approprié et son efficacité pour attirer l'investissement est-elle régulièrement contrôlée ?

L'expérience montre que si l'Etat ne s'engage pas pleinement auprès des agences de promotion des investissements, celles-ci ont moins de chances d'attirer de nouveaux investisseurs. Elles doivent être dotées de ressources financières appropriées pour attirer et retenir des agents qualifiés et motivés, ayant de préférence une expérience du secteur privé. En outre, il s'avère que les agences qui ont des liens avec l'administration centrale et des représentants du secteur privé dans leur conseil d'administration ont une visibilité et une crédibilité plus grandes et se montrent donc plus efficaces pour attirer l'investissement étranger. Elles sont en outre plus dynamiques et plus adaptables face à l'évolution des conditions économiques, facteur crucial pour les pays qui connaissent une transformation économique de grande ampleur.

2.4 Comment le gouvernement a-t-il entrepris de rationaliser les procédures administratives pour accélérer la réalisation de nouveaux investissements et en réduire le coût ? Dans son rôle de facilitateur des investissements, l'API tire-t-elle pleinement parti des informations sur les problèmes rencontrés qui sont fournies par les investisseurs établis ?

Les longs délais et les procédures coûteuses qu'implique la création d'une nouvelle entreprise constituent l'un des obstacles aux nouveaux investissements et à l'activité entrepreneuriale. De nombreux pays ont mis en œuvre des réformes pour accélérer et simplifier la procédure de création d'une nouvelle entreprise. Une démarche commune à cet égard a été l'ouverture d'un « guichet unique ». Ces guichets permettent aux investisseurs d'obtenir des renseignements sur les formalités nécessaires pour créer ou développer une entreprise et offrent des services destinés à accélérer la délivrance des autorisations et licences requises. Les guichets uniques offrent aussi un accès facile à d'autres informations qui contribuent à faciliter l'investissement, national aussi bien qu'étranger, par exemple des renseignements sur les questions juridiques et réglementaires, les options de financement, le choix de l'implantation ou le recrutement et la formation. Les guichets uniques permettent plus aisément aux pouvoirs publics de centraliser la prestation de ces services et d'en préserver la qualité. Cette démarche peut se solder par des gains substantiels de temps et d'argent pour les investisseurs potentiels et existants, et faciliter ainsi les nouveaux investissements.

2.5 L'agence de promotion des investissements s'emploie-t-elle à promouvoir et maintenir des mécanismes de dialogue avec les investisseurs ? Les autorités consultent-elles l'API sur les questions ayant une incidence sur l'investissement ?

Les agences de promotion des investissements peuvent largement contribuer à faciliter une communication efficace entre les investisseurs et les pouvoirs publics. En sa qualité d'interlocuteur entre l'Etat et l'investisseur étranger, l'API est souvent pour les décideurs publics la principale source d'information en retour sur les préoccupations des investisseurs. A l'inverse, par ses contacts réguliers avec les autorités et les agences publiques compétentes, l'API peut constituer pour les investisseurs un canal de communication efficace en ce qui concerne les activités gouvernementales ayant une incidence sur le climat de l'investissement.

2.6 Quels mécanismes les pouvoirs publics ont-ils établis pour évaluer les coûts et avantages des incitations à l'investissement, leur durée appropriée, leur transparence et leur impact sur les intérêts économiques d'autres pays ?

Le recours à des incitations, notamment financières, pour attirer les investisseurs étrangers (voir aussi le chapitre "Politique fiscale") ne saurait remplacer les mesures qui créent un climat d'investissement sain, à la fois pour les investisseurs nationaux et pour les investisseurs étrangers. En l'absence d'un cadre d'investissement robuste, la concurrence que se livrent les pays pour attirer l'IDE peut aboutir à une stagnation globale de l'investissement et détourner des ressources publiques d'utilisations plus productives. Dans certaines circonstances, toutefois, les incitations peuvent compléter un environnement déjà attrayant et favorable à l'investissement ou corriger partiellement des imperfections du marché qui ne peuvent pas être traitées par des réformes directes des politiques. Néanmoins, les autorités qui mettent en œuvre des stratégies incitatives pour attirer l'investissement doivent évaluer périodiquement la pertinence, l'adéquation et les avantages économiques au regard de leurs coûts budgétaires et des autres coûts qu'ils entraînent, notamment leurs répercussions à long terme sur l'allocation des ressources. Ce faisant, les autorités doivent garder à l'esprit leurs engagements en vertu d'accords internationaux, car les incitations à l'investissement peuvent produire des effets au-delà des pays qui les offrent, notamment parce que les surenchères engendrent un gaspillage de ressources.

2.7 Quelles dispositions les autorités ont-elles prises pour promouvoir les liens d'investissement entre les entreprises, notamment entre filiales étrangères et entreprises locales ? Quelles mesures ont été mises en place pour remédier aux obstacles spécifiques rencontrés par les PME dans le domaine de l'investissement ?

De nombreux Etats cherchent à attirer l'investissement direct étranger, car il peut apporter des avantages supplémentaires à leurs citoyens grâce à la diffusion de nouvelles technologies et d'expertise en termes de ressources humaines et de gestion. Ces retombées peuvent se matérialiser plus rapidement lorsque les investisseurs étrangers sont étroitement liés aux entreprises locales, et s'avèrent particulièrement utiles pour exploiter le potentiel des PME locales. Ces liens peuvent être favorisés par des actions visant à instaurer un climat d'investissement sain. A titre d'exemple, des régimes d'échange et d'investissement ouverts dans le contexte d'une vigoureuse politique de la concurrence créent un environnement propice au transfert de technologie (voir aussi les chapitres "Politique d'investissement", "Politique commerciale" et "Politique de la concurrence"). Le renforcement des liens et les retombées générales de l'investissement étranger sont également stimulés par les efforts des pouvoirs publics pour améliorer la valorisation des ressources humaines, par des investissements dans l'éducation, la formation et la santé publique (voir le chapitre "Politique de mise en valeur des ressources humaines").

Promouvoir les interactions entre entreprises étrangères et entreprises locales est une tâche particulièrement difficile dans le cas des PME. Les PME forment la plus vaste communauté d'investisseurs, puisqu'elles constituent plus de 95 % de la population des entreprises. Les PME éprouvent en général plus de difficultés pour nouer des liens d'investissement avec les filiales étrangères. La mise à profit des possibilités d'investissement rentables peut en être retardée, voire empêchée.

2.8 Les pouvoirs publics ont-ils mis à profit les initiatives internationales et régionales destinées à renforcer l'expertise en matière de promotion de l'investissement, notamment celles offertes par la Banque mondiale et d'autres organisations intergouvernementales ? L'agence de promotion des investissements s'est-elle associée à des réseaux régionaux et internationaux ?

De nombreuses organisations internationales collaborent avec les API. Elles facilitent l'échange de bonnes pratiques sur les stratégies de promotion de l'investissement et aident les agences à renforcer leur capacité d'action. A titre d'exemple, l'Association mondiale des organismes de promotion des investissements (WAIPA) aide les API à conseiller leurs gouvernements sur la formulation des stratégies de promotion de l'investissement ; au sein du Groupe de la Banque mondiale, le Service-conseil pour l'investissement étranger établit des diagnostics sur le climat de l'investissement à la demande des pays hôtes, puis formule des recommandations en faveur d'une réforme des politiques, réglementations et procédures, de cadres institutionnels pour la promotion de l'investissement et de méthodes pour le suivi de l'efficacité ; enfin, les Services consultatifs pour l'investissement et la formation (SCIF) de la CNUCED ont l'expérience des programmes de formation du personnel des API destinés à améliorer les capacités.

2.9 Dans quelle mesure les autorités ont-elles tiré parti des réseaux d'échange d'informations pour promouvoir l'investissement ?

Le rôle des API est de faciliter la détection des possibilités d'investissement en favorisant les partenariats entre entreprises locales et étrangères. Un certain nombre d'initiatives sont en place pour aider les gouvernements et les API dans leurs efforts pour promouvoir ces interactions. Ainsi, les Bourses de sous-traitance et de partenariat (BSTP) de l'ONUDI constituent des centres d'information technique, de promotion et de mise en relation pour la sous-traitance industrielle. Le Réseau de BSTP fournit actuellement des données détaillées, standardisées, actualisées et certifiées sur environ 20 000 entreprises manufacturières dans le monde entier, et favorise ainsi la création de partenariats entre contractants, fournisseurs et sous-traitants. A ce jour, plus de 60 BSTP ont été établies avec le concours de l'ONUDI dans plus de 30 pays. En outre, il existe un certain nombre de réseaux d'échange d'informations fondés sur des forums régionaux. Ainsi, la Conférence internationale sur le développement de l'Afrique (TICAD) a mis en place, par l'intermédiaire de l'ONUDI, le Centre Asie-Afrique de promotion de l'investissement et des technologies (AAITPC) pour promouvoir les investissements asiatiques en Afrique. Ce centre offre

une plateforme technologique d'information (site web du Réseau d'échange de la TICAD) permettant le partage d'informations entrepreneuriales sur les possibilités d'investissement entre l'Asie et l'Afrique.

Autres ressources

- Centre Asie-Afrique de promotion de l'investissement et des technologies (The Hippalos Centre) (<http://www.unido-aaitpc.org>).
- FIAS, Private Sector Toolkits (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>)
- Société financière internationale (SFI) (<http://www.ifc.org/>).
- SFI, Boîte à outils PME
(http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/Content/SME_Toolkit).
- Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) : Investment Promotion Toolkit
(<http://www.fdipromotion.com/toolkit/user/index.cfm>).
- OCDE (2003), Liste de critères pour apprécier les incitations à l'IDE.
- OCDE, Charte de Bologne sur les politiques à l'égard des PME
(http://www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_34197_1809105_1_1_1_1,00.html)
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- OCDE, Déclaration ministérielle d'Istanbul : Promouvoir la croissance des PME innovantes et compétitives sur le plan international (OCDE).
- OCDE (2002), Charte pour l'investissement en Europe du Sud-Est, Strategic Investment Promotion: Successful Practice in Building Competitive Strategies.
(http://www.oecd.org/document/16/0,2340,en_2649_34197_32020176_1_1_1_1,00.html)
- OCDE Programme LEED (Développement économique et création d'emplois au niveau local)
(http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34417_1_1_1_1_1,00.html)
- TICAD (Conférence internationale sur le développement de l'Afrique) (<http://www.ticad.net/>).
- Réseau d'échange de la TICAD (<http://www.TICADEXchange.org>).
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI) (<http://www.unido.org/>).
- Association mondiale des organismes de promotion des investissements (World Association of Investment Promotion Agencies, WAIPA) (<http://www.waipa.org/>).

Notes relatives au chapitre 3. Politique commerciale

3.1 Quels efforts ont été faits récemment pour réduire les coûts des procédures douanières et des procédures réglementaires et administratives aux frontières ?

Les relations entre le commerce international, l'investissement intérieur et l'investissement étranger ont évolué. Aujourd'hui, l'investissement international est davantage motivé par les possibilités de gains de productivité et se rattache relativement moins à l'accès aux marchés locaux ou à l'exploitation de ressources naturelles. Dans ces conditions, les politiques commerciales qui créent des distorsions et les procédures douanières qui ne sont pas conformes aux normes internationalement reconnues retardent les livraisons transfrontalières et alourdissent les coûts des entreprises, de sorte qu'il est plus difficile de tirer parti des gains d'efficacité que procure une chaîne mondiale d'approvisionnement, au détriment des taux de rendement et de l'investissement. Souvent, les procédures relevant de la politique commerciale peuvent être simplifiées en mettant en place des obligations harmonisées et une coopération sur le plan réglementaire (par exemple, pour permettre le dédouanement avant l'arrivée), avec tous les effets bénéfiques que cela peut avoir pour l'environnement global de l'investissement. Plus généralement, parce que les échanges et l'investissement interagissent et parce qu'un ensemble cohérent d'initiatives permettra de réaliser de façon optimale les objectifs recherchés, la politique commerciale ne peut pas être conçue isolément. Il importe donc d'évaluer périodiquement l'impact des procédures douanières, réglementaires et administratives sur l'environnement de l'investissement.

3.2 Quelles mesures ont été prises pour réduire les incertitudes liées à la politique commerciale et faire en sorte que cette politique soit davantage prévisible pour les investisseurs ? Les investisseurs et les autres parties intéressées sont-ils consultés quand il est prévu de modifier la politique commerciale ?

Les investisseurs compensent l'aggravation des risques et de l'incertitude en ajustant à la hausse le taux de rendement nécessaire pour entreprendre un projet d'investissement, ce qui diminue l'investissement total. Dans le domaine de la politique commerciale, l'incertitude peut résulter de décisions spontanées des gouvernements qui font obstacle au bon fonctionnement de la chaîne internationale d'approvisionnement et nuisent à la stabilité des structures de prix. La transparence dans l'élaboration de la politique commerciale, par exemple au moyen de consultations publiques avec les entreprises et les autres parties prenantes et via une meilleure communication des décisions, contribue à créer un environnement plus stable dans lequel les entreprises peuvent planifier leurs programmes d'investissement.

3.3 Le gouvernement s'emploie-t-il à accroître les possibilités d'investissement par le biais d'accords commerciaux internationaux propres à élargir les marchés et via la mise en œuvre de ses engagements dans le cadre de l'OMC ?

Les accords commerciaux conformes au système de l'OMC attirent l'investissement en élargissant les marchés et, en multipliant les possibilités de tirer parti des économies d'échelle, accroissent la rentabilité de l'investissement et les gains que le commerce international procure à l'ensemble de la société. De plus, les accords commerciaux régionaux comportent généralement des dispositions concernant l'investissement qui complètent l'action menée au niveau national pour créer un environnement propice à l'investissement. Habituellement, les accords commerciaux conformes aux obligations de l'OMC permettent aux entreprises de trouver des fournisseurs et de vendre leur production à des prix compétitifs au niveau mondial, et créent ainsi des possibilités supplémentaires d'investissement.

3.4 Comment les politiques commerciales qui favorisent l'investissement dans certains secteurs et le découragent tant d'autres sont-elles réexaminées afin de réduire les coûts qui résultent de ces distorsions ?

Les instruments de politique commerciale, par exemple les droits de douane à l'importation, sont parfois utilisés par les gouvernements pour promouvoir l'investissement dans certains secteurs. Mais, au total, cela a toutes chances de nuire à l'environnement de l'investissement. Pour se procurer leurs ressources, les entreprises des secteurs favorisés entrent en compétition avec les autres entreprises, au détriment d'investissements dans des activités plus productives. De plus, dans la mesure où la production des secteurs favorisés est mise en œuvre par d'autres secteurs pour leur propre production, la compétitivité extérieure en souffre, ce qui est préjudiciable à la rentabilité dans ces secteurs axés sur l'exportation et à leur capacité d'attirer des investissements supplémentaires. Ces coûts sont souvent durables, parce qu'ils ne sont pas transparents et se répartissent généralement sur un grand nombre de producteurs et de consommateurs, ce qui n'incite guère à faire pression sur les gouvernements pour qu'ils procèdent à des réformes.

S'il faut attirer des investissements dans un secteur au moyen d'aides, cela doit se faire dans la transparence et dans le respect des obligations qui découlent de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. Mais la meilleure méthode est de mettre en place des politiques qui permettent aux entreprises compétitives de se développer et de s'épanouir, au lieu d'essayer de créer artificiellement un avantage compétitif par le biais de la politique commerciale. Cela n'implique pas nécessairement de supprimer toute protection à l'importation. En améliorant la structure des politiques commerciales (par exemple, grâce à des droits de douanes uniformes), on peut, comme dans le cas de la politique fiscale (voir le chapitre 5), atteindre les objectifs visés en faussant moins l'environnement de l'investissement et, plus généralement, l'allocation des ressources.

3.5 Dans quelle mesure les politiques commerciales augmentent-elles le coût des intrants en biens et services, décourageant ainsi l'investissement dans les secteurs qui sont tributaires d'approvisionnements à des prix mondiaux compétitifs ?

Les transactions entre entreprises représentent la majeure partie du commerce international. Aujourd'hui, les chaînes d'approvisionnement font intervenir plusieurs centaines de producteurs nationaux et étrangers. Cette spécialisation de la production attire l'investissement, parce qu'elle génère des gains de productivité et fait baisser les coûts de production. Les politiques commerciales qui entravent un accès fiable aux biens et services intermédiaires et qui augmentent leur coût peuvent freiner ce processus. Certains pays, par exemple, exigent une proportion déterminée d'approvisionnements locaux pour la réalisation d'un projet d'investissement, quelle que soit leur compétitivité-coûts. Cela peut être contraire aux obligations découlant de l'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Il faudrait que les responsables évaluent les effets négatifs que de telles initiatives peuvent avoir sur l'investissement.

Le commerce des services peut se faire selon trois modes : (1) la fourniture transfrontière, (2) la consommation à l'étranger, (3) la présence commerciale ou (4) la présence de personnes physiques. Ces quatre modes sont étroitement liés. La valeur du commerce des services via les quatre modes s'est accrue aussi bien en proportion du commerce total que du point de vue de son importance pour les pays développés et les pays en développement. Si les exportations de services ont augmenté, c'est souvent en liaison avec l'investissement international et avec les activités externalisées par les entreprises multinationales originaires du pays considéré. Les exportations de ces entreprises multinationales (selon les modes 1 et 2) bénéficient non seulement au pays d'accueil dont le service est originaire, mais contribuent également à la compétitivité mondiale des entreprises multinationales du pays d'origine. Les pays d'accueil peuvent tirer avantage d'un réexamen et d'une libéralisation des réglementations en vigueur dans

les pays d'origine. La libéralisation du commerce selon le mode 4 peut permettre au talent entrepreneurial de trouver les créneaux qu'il recherche et elle peut assurer la circulation de ce talent entrepreneurial à destination et en provenance des pays d'accueil et des pays d'origine. Si des politiques efficaces sont en place, la libéralisation selon le mode 4 peut être fructueuse aussi bien pour le pays d'origine que pour le pays d'accueil.

3.6 Si la politique commerciale du pays d'origine a un effet négatif sur les exportations des pays en développement, n'y a-t-il pas d'autres moyens de réaliser les objectifs de politique publique, compte tenu de l'impact restrictif qu'une telle politique commerciale a également sur l'investissement ?

Les bénéficiaires des politiques commerciales restrictives constituent un cercle étroit, alors que le coût de ces mesures est supporté par un grand nombre d'entreprises et de consommateurs. De fait, la politique commerciale d'un pays d'origine peut réduire les exportations d'un pays en développement, qui sera ainsi moins à même d'importer et d'obtenir des investissements, notamment de source étrangère. De plus, une partie du coût global est supportée par les partenaires commerciaux effectifs et potentiels et il peut consister en un environnement moins attrayant pour l'investissement. Il faut prendre en compte ces coûts lorsqu'on évalue une mesure de politique commerciale. Plus généralement, l'environnement de l'investissement sera plus favorable si les options de politique commerciale s'appuient sur une analyse déterminant les instruments les moins restrictifs pour le commerce et l'investissement.

3.7 Jusqu'à quel point la politique commerciale favorise-t-elle et attire-t-elle l'investissement grâce à des mesures destinées à remédier aux faiblesses sectorielles des pays en développement (par exemple, financement à l'exportation et assurance importation).

L'ampleur des flux d'échanges et d'investissements dépend également de l'existence d'autres marchés facilitant les opérations transfrontalières. Il s'agit des marchés qui couvrent et transfèrent le risque lié aux fluctuations des taux de change, au défaut de paiement, à l'assurance transport et au financement du commerce international. Il s'agit de marchés sophistiqués qui, dans de nombreux pays, n'existent pas ou sont sous-développés. L'expérience montre qu'il faut parfois énormément de temps pour mettre en place les conditions qu'exige le développement de ces marchés (les questions qui ont trait au développement des marchés de capitaux font l'objet du chapitre consacré aux infrastructures et aux services financiers). Dans l'intervalle, pour remédier aux défaillances de leurs marchés, les pays d'accueil peuvent avoir besoin d'une aide de la part des pays d'origine. Par exemple, faute d'un secteur financier développé, ce sont souvent les pays d'origine qui seront le mieux placés pour le financement et l'assurance des opérations de commerce international.

Autres ressources

- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) (<http://www.uncitral.org/>)
- Instruments juridiques de l'Organisation mondiale du commerce (<http://www.wto.org/>).

Notes relatives au chapitre 4. Politique de la concurrence

4.1 La législation de la concurrence est-elle claire, transparente et non discriminatoire ? Quelles mesures les autorités de la concurrence utilisent-elles (par exemple, publication des décisions et explications sur l'approche de la mise en œuvre de la réglementation) pour aider les investisseurs à comprendre la législation de la concurrence et à s'y conformer et pour faire connaître les modifications des dispositions législatives et réglementaires ?

Une politique de la concurrence ne sera efficace que si les entreprises et les autres parties prenantes comprennent bien les « règles du jeu ». Il faut pour cela des lois et des politiques de la concurrence qui soient transparentes et prévisibles du point de vue de leur application. Il faut aussi que les décisions concernant les affaires de concurrence se fondent sur des critères non discriminatoires et soient rendues de façon cohérente. Autrement dit, s'il est vrai qu'il n'y a pas deux cas d'espèce identiques, les décisions rendues dans des circonstances relativement similaires doivent être cohérentes. Pour renforcer la transparence, on peut, par exemple, faire en sorte que les entreprises et les autres parties prenantes aient accès à toutes les informations nécessaires, donner des indications sur l'interprétation de la réglementation de la concurrence et rendre publics les motifs des décisions des tribunaux et des autorités réglementaires. La transparence et la prévisibilité contribuent à améliorer l'environnement de l'investissement, parce qu'elles atténuent le risque d'application incohérente de la réglementation et réduisent l'incertitude à laquelle se trouvent confrontés les investisseurs et les autres parties prenantes. (Voir également le chapitre consacré à la politique de l'investissement). De plus, la transparence allège le coût d'application des réglementations pour l'entreprise et favorise la confiance en garantissant aux investisseurs qu'ils sont traités équitablement et que les pouvoirs publics exercent leurs prérogatives.

4.2 Les autorités de la concurrence disposent-elles des ressources et du soutien politique nécessaires pour mettre en œuvre efficacement la réglementation de la concurrence ?

La distinction entre l'adoption d'une nouvelle loi ou d'une nouvelle politique et sa mise en œuvre efficace peut expliquer pourquoi il y a tantôt succès et tantôt échec. Une mise en œuvre efficace exige que l'autorité de la concurrence soit dotée des ressources et du soutien politique nécessaires pour exercer correctement ses fonctions. L'autorité de la concurrence doit souvent s'attaquer aux intérêts en place, par exemple d'une entreprise privée en situation de monopole sur un marché ou d'une entreprise à capitaux publics placée sous la tutelle d'une autre autorité publique. Faute de ferme volonté politique, les efforts déployés pour promouvoir la concurrence, et donc l'investissement, échoueront probablement dans ce cas. De plus, une attitude déterminée au niveau politique pour l'application et la surveillance des réglementations peut contribuer à préserver l'autorité de la concurrence du phénomène de captation réglementaire. Le soutien politique dans le domaine de la politique de la concurrence, qui comporte la mise à disposition de ressources suffisantes pour une application efficace des lois, joue un grand rôle dans la contribution potentielle de la politique de la concurrence à un environnement propice à l'investissement. Du fait de la très grande diversité des dispositifs institutionnels, il est difficile d'évaluer le degré de soutien politique dont bénéficie la politique de la concurrence ou de vulnérabilité de cette politique à des intérêts catégoriels. Les critères suivants pourraient être envisagés : le statut des autorités de la concurrence dans la structure politico-administrative et les modalités institutionnelles destinées à soustraire aux instructions ou influences politiques les responsables chargés de l'application de la réglementation de la concurrence.

4.3 Dans quelle mesure, et comment, les autorités de la concurrence ont-elles fait face aux pratiques anticoncurrentielles des entreprises en place qui entravent l'investissement ?

Les entreprises en place peuvent parfois décourager l'investissement en utilisant abusivement leur pouvoir de marché. Par exemple, si une entreprise en place a un accord de distribution exclusive avec ses détaillants ou ses grossistes, et si le coût de création d'un autre réseau est prohibitif, de nouvelles entrées et

de nouveaux investissements pourront être impossibles. Il en sera de même si un producteur vend au-dessous du coût de revient (correctement défini) en vue de récupérer ses pertes après que ses concurrents auront quitté le secteur ou que les nouveaux entrants potentiels auront renoncé. Une menace crédible de prix de prédation décourage les investisseurs potentiels et peut dissuader d'investir en amont et en aval. La volonté avérée des autorités de la concurrence d'empêcher, de corriger et de sanctionner les pratiques anticoncurrentielles peut donc avoir une incidence très positive sur le climat de l'investissement.

4.4. Les autorités de la concurrence ont-elles la possibilité d'évaluer l'incidence des autres politiques sur l'aptitude des investisseurs à entrer sur le marché ? Quels dispositifs de communication et de coopération ont été établis entre les autorités de la concurrence et les autres organismes gouvernementaux compétents ?

Certaines politiques et réglementations publiques découragent directement l'investissement, notamment en l'interdisant ou en le restreignant dans certains secteurs. D'autres politiques et réglementations agissent moins directement, mais peuvent avoir le même résultat. Du fait de restrictions commerciales, par exemple, un marché national peut être de trop petite taille pour les investissements qui sont uniquement viables si l'on peut tirer parti d'économies d'échelle. L'un des éléments clés pour créer un environnement propice à l'investissement est de déterminer et d'éliminer les obstacles inutiles aux nouveaux investissements. Dans ce contexte, et sans préjudice des pouvoirs de réglementation des gouvernements et des prérogatives des autres organismes dans l'exercice de leurs compétences, il est souhaitable de faire intervenir les autorités de la concurrence. Cela permet, lors de l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires, de mieux prendre en compte les aspects de la politique de la concurrence qui, par voie d'interaction, se répercutent sur l'environnement de l'investissement.

Plus généralement, assurer la cohérence entre les diverses politiques est l'un des principes du Cadre d'action pour l'investissement. Mais de délicats arbitrages peuvent être nécessaires, en particulier dans le domaine de la politique de la concurrence. Par exemple, les droits de propriété intellectuelle récompensent les investissements dans les activités créatrices et innovantes par des droits d'exclusivité, qui limitent pendant un certain temps la concurrence directe. En l'absence de droits de propriété intellectuelle, ces investissements seraient moindres, voire n'auraient pas lieu. La difficulté est de mettre en balance les considérations de politique de la concurrence et l'incitation à créer et innover, notamment par des investissements dans la recherche-développement. Des problèmes se posent également sur le plan international, en particulier pour ce qui est de l'impact de l'octroi de licences dans le pays d'origine sur la concurrence dans les pays d'accueil, aspect qui est considéré comme justifiant un examen plus approfondi.

4.5 L'autorité de la concurrence évalue-t-elle périodiquement les coûts et avantages des politiques industrielles et prend-elle en compte leur incidence sur l'environnement de l'investissement ?

Dans certains pays, la stratégie mise en œuvre pour attirer l'investissement comporte des mesures en faveur des « champions nationaux ». Il s'agit d'accorder un traitement préférentiel à certaines entreprises. Ces mesures se traduisent souvent par une ample intervention de l'Etat, sous la forme d'aides financières directes ou indirectes (voir également le chapitre consacré à la politique fiscale) et de l'octroi d'un régime spécial, notamment par le biais de restrictions à l'investissement direct étranger, d'obstacles commerciaux et de dérogations au droit de la concurrence. L'efficacité de ces dispositifs du point de vue des investissements qu'ils peuvent attirer devrait être évaluée dans une large optique, en prenant en compte l'impact sur les décisions d'investissement des autres investisseurs et, plus généralement, sur l'environnement de l'investissement. Les autorités de la concurrence sont souvent bien placées pour conduire une telle évaluation, au moins lorsqu'il s'agit de déterminer l'impact qu'aura sur les marchés l'octroi de dérogations au droit de la concurrence.

4.6 Quel est le rôle des autorités de la concurrence durant les privatisations ? A-t-on suffisamment prêté attention aux considérations qui ont une incidence sur les possibilités d'investissement, comme la non-autorisation des clauses d'exclusivité sur le marché ?

Les autorités de la concurrence se sont parfois retrouvées à la limite de la formulation des politiques dans des domaines qui ne sont pas directement liés au droit ou à la politique de la concurrence proprement dits. Cela a été le cas, par exemple, lors de la vague de privatisations qu'ont connue un grand nombre de secteurs réglementés dans les années 1990 et qui a été l'un des principaux facteurs de l'expansion de l'investissement direct étranger. L'un des soucis des gouvernements et des autorités de la concurrence a été de ne pas remplacer un monopole public par un monopole privé. La poursuite d'objectifs contradictoires a parfois exacerbé ce problème. Ce qui était en conflit, c'est la volonté de créer des structures industrielles plus efficaces, d'une part, et le souhait de vendre les actifs publics au prix le plus élevé possible, d'autre part. Cette dernière préoccupation a parfois conduit les gouvernements à accorder aux investisseurs étrangers l'exclusivité de certains marchés, mesure d'incitation à l'IDE qui n'est pas transparente et qui restreint la concurrence. Les autorités de la concurrence devraient jouer un rôle actif lors des privatisations. Elles devraient s'attacher aux considérations de concurrence, notamment sous l'angle des effets bénéfiques que l'investissement privé, national ou étranger, peut avoir pour l'économie, plutôt qu'aux éventuels gains d'aubaine à court terme sur le plan budgétaire. Leur mission de promotion de la concurrence devrait également inclure l'évaluation des coûts liés aux dispositifs qui aboutissent à des situations de monopole, soit par des effets indirects, soit parce qu'ils ont été conçus comme tels. Certes, les pouvoirs en matière de contrôle des fusions peuvent être utilisés pour empêcher ou corriger les cessions anticoncurrentielles d'actifs privatisés, mais il serait plus efficace que les autorités de la concurrence prennent part aux décisions concernant une privatisation bien avant qu'on en arrive à ce stade.

4.7 Dans quelle mesure les autorités de la concurrence travaillent-elles avec leurs homologues d'autres pays pour coopérer sur les problèmes de concurrence au niveau international, notamment les fusions et les acquisitions transfrontières, ayant une incidence sur l'environnement de l'investissement.

Avec le développement rapide des investissements transfrontaliers, les autorités de la concurrence se trouvent de plus en plus confrontées à des problèmes à caractère transfrontalier, notamment en cas de fusion/acquisition internationale et d'entente internationale. Invariablement, les enquêtes dans les affaires de concurrence à dimension internationale nécessitent une coopération avec les autorités de la concurrence d'autres pays. Mettre en place des relations officielles de collaboration et des circuits officiels de communication peut alors accélérer l'enquête ; le délai d'incertitude sera moindre et l'environnement de l'investissement en bénéficiera.

Autres ressources

- OCDE (2005), Recommandation du Conseil sur le contrôle des fusions.
- OCDE (2001), Recommandation du Conseil concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés.
- OCDE (1998), Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables.
- OCDE (1995), Recommandation révisée du Conseil sur la coopération entre pays membres dans le domaine des pratiques anticoncurrentielles affectant les échanges internationaux.
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.

Notes relatives au chapitre 5. Politique fiscale

5.1 Quelle est actuellement la charge fiscale moyenne pesant sur les bénéfiques nationaux, compte tenu des dispositions légales, des possibilités de planification fiscale et des coûts de discipline fiscale ?

La charge fiscale légale qui pèse sur les bénéfiques nationaux doit être évaluée en utilisant des indicateurs quantitatifs et des informations qualitatives, compte tenu des principales dispositions légales et des effets des stratégies de planification fiscale couramment utilisées par les entreprises nationales résidentes et sous contrôle étranger (par exemple la sous-capitalisation, la fixation de prix de transfert non-conformes au principe de pleine concurrence) pour réduire la charge fiscale dans le pays d'accueil. Les coûts de la discipline fiscale résultant de la complexité excessive, du manque de transparence et du caractère imprévisible des dispositions fiscales doivent également être pris en compte.

5.2 La charge fiscale pesant sur les activités commerciales des investisseurs est-elle appropriée compte tenu des finalités de la politique mise en œuvre et des objectifs du régime d'imposition ?

Pour décider de la charge fiscale à appliquer aux bénéfiques nationaux des activités commerciales des investisseurs, l'analyse doit prendre en compte les objectifs en fonction desquels la politique fiscale d'ensemble est conçue, notamment les préoccupations d'efficacité et d'équité, les coûts de discipline fiscale et les contraintes budgétaires. Lorsque des objectifs différents aboutissent à des niveaux de charge fiscale différents, il y a lieu de rechercher un équilibre approprié des différents objectifs qui entrent en concurrence, en considérant dans un premier temps les contraintes budgétaires comme données. Des révisions d'ensemble des objectifs globaux de recettes et des possibilités de dépenses pourraient être nécessaires.

5.3 Les autorités ont-elles évalué le niveau de la charge fiscale qui serait compatible avec leur stratégie de promotion de l'investissement ? Ce niveau correspond-il à la charge fiscale effective ?

L'un des principaux points à prendre en compte dans l'évaluation du niveau de charge fiscale qui serait compatible avec la stratégie gouvernementale d'attraction des investissements est la question de savoir si le pays offre des possibilités intéressantes en termes de risque et de rendement, compte tenu des conditions-cadres, des caractéristiques du marché et des bénéfiques qui peuvent être réalisés localement, indépendamment de toute considération fiscale. Les investisseurs sont généralement disposés à accepter une charge fiscale d'autant plus élevée que les perspectives en termes de risque/de rendement seront attrayantes. Du point de vue du rendement, les investisseurs potentiels examinent le niveau des coûts de l'entreprise, notamment ceux qui sont occasionnés par le respect des réglementations et des pratiques administratives (voir chapitre sur le gouvernement d'entreprise et la politique de la concurrence) et sont attentifs à des facteurs tels que la possibilité de recruter une main-d'œuvre qualifiée (voir chapitre sur la mise en valeur des ressources humaines). Du point de vue des risques, les investisseurs potentiels examinent le niveau de risques non diversifiables qui sont encourus pour permettre l'accès aux capitaux et aux bénéfiques (voir chapitre sur l'infrastructure et les services financiers). Des évaluations absolues et relatives concernant les différentes juridictions fiscales qui sont en concurrence présentent également un intérêt pour les décisions de localisation des investissements.

5.4 Si les conditions cadres et les caractéristiques du marché sont peu attrayantes pour les investisseurs, est-il raisonnable de supposer qu'une charge fiscale faible peut jouer un rôle compensateur et influencer favorablement sur les décisions d'investissement ?

Les décideurs sont invités à réfléchir sur l'expérience décevante des économies qui se sont efforcées de recourir à une charge fiscale faible – généralement ciblée sur l'investissement étranger – pour stimuler l'investissement. Lorsque les conditions-cadres ou les caractéristiques du marché sont défavorables, il est nécessaire d'effectuer des prévisions réalistes sur la quantité d'investissement additionnel qu'une charge fiscale réduite susciterait et sur l'éventail des possibilités de planification fiscale qui seraient ainsi créées. Lorsque l'abaissement de la charge fiscale doit être obtenu par le recours à des mesures d'incitation fiscale spécifiques, l'évaluation de leur capacité d'attirer les investissements doit prendre en compte le risque que ces mesures d'incitation ne dissuadent l'investissement en contribuant à laisser prévoir des coûts et des risques accrus.

5.5 Lorsque la charge fiscale pesant sur le revenu des entreprises diffère en fonction de la taille de l'entreprise, de l'âge de l'entité commerciale, de la structure du capital, du secteur industriel ou de l'emplacement, ces différences peuvent-elles être justifiées ? Le régime fiscal est-il neutre pour ce qui est du traitement des investisseurs étrangers et nationaux ?

Les systèmes fiscaux peuvent appliquer à dessein un taux effectif d'imposition non uniforme aux entreprises, sur la base de critères tels que la taille et l'âge de l'entreprise, la structure de son capital (selon qu'elle est sous contrôle national ou étranger), le type d'activité ou sa localisation. Dans d'autres cas, les régimes fiscaux préférentiels peuvent être plus particulièrement ciblés sur certaines entreprises. Lorsque les allègements fiscaux sont ciblés, les décideurs devraient examiner les arguments pour et contre un tel régime préférentiel, être en mesure de mettre en balance ces arguments et de justifier les régimes fiscaux différentiels. (Sur la question du traitement équitable des investisseurs, voir le chapitre sur la politique d'investissement). Lorsque les justifications sont insuffisantes, il faudrait donner la préférence à une approche non ciblée de manière à ne pas fausser l'allocation des ressources.

5.6 Les règles pour la détermination du revenu imposable des entreprises sont-elles formulées par rapport à une définition du revenu de référence (par exemple le résultat global) et les principales dispositions fiscales sont-elles généralement compatibles avec les normes internationales ?

Dans le cadre de tout système d'impôt sur les sociétés, les investisseurs s'attendent à ce que le calcul du bénéfice imposable de l'entreprise reflète comme il convient les coûts de l'entreprise, au moyen de dispositions fiscales de base, telles que le report des pertes sur les exercices ultérieurs, qui ne soient pas plus coûteuses que celles qui s'appliquent généralement dans d'autres pays. Les investisseurs perçoivent aussi d'une manière négative la double imposition des revenus du secteur des entreprises et s'attendent généralement à ce que les dividendes versés entre sociétés soient imposés à un taux nul ou bénéficient d'un allègement fiscal, notamment lorsque les versements s'effectuent en chaîne entre les entreprises. En résumé, les décideurs sont invités à prendre en compte les attentes raisonnables des contribuables dans la conception ou la réforme de leur système d'impôt sur les sociétés.

5.7 Les incitations fiscales ciblées en faveur des investisseurs et d'autres ont-elles créé involontairement des possibilités de planification fiscale ? Ces possibilités et d'autres problèmes liés aux incitations fiscales ciblées ont-ils été évalués et pris en compte pour déterminer leur efficacité en termes de coût ?

Des exonérations temporaires et partielles de l'impôt sur les bénéfices, généralement ciblées sur les « nouvelles » entreprises, offrent des possibilités importantes d'allègements fiscaux non voulus par les autorités fiscales. D'autres formes d'allègements fiscaux ciblés peuvent également offrir involontairement des possibilités de planification fiscale et aboutir à des pertes de recettes bien supérieures aux niveaux prévus initialement (par exemple lorsque l'allègement a des retombées favorables pour des groupes de contribuables qui n'étaient pas visés). Bien que les pertes de recettes résultant d'une mesure d'incitation

donnée soient notoirement difficiles à prévoir, les décideurs sont invités à procéder à de larges consultations pour pouvoir les estimer avec plus de précision.

A des degrés divers, qui dépendent partiellement de l'instrument utilisé, les réductions d'impôt aboutiront à un allègement au titre d'investissements qui auraient été entrepris même en l'absence de ces allègements (« effet d'aubaine » pour les investisseurs ou, dans le cas de l'IDE, pour les trésors étrangers). Des incitations fiscales ciblées peuvent également occasionner des distorsions involontaires dans l'affectation du capital productif et dans le financement des entreprises et les politiques de rapatriement des bénéficiaires. Le ciblage de ces incitations ne réduit peut-être pas autant que prévu la complexité du système et pourrait favoriser la corruption si l'administration disposait d'un pouvoir discrétionnaire excessif pour les accorder. (Voir chapitre sur la gouvernance publique). Enfin, l'utilisation de certaines incitations fiscales pourrait être incompatible avec des obligations internationales. Les décideurs sont invités à prendre en compte ces considérations lorsqu'ils examinent les avantages et inconvénients d'une approche non ciblée.

Lorsqu'ils constatent de fortes pressions politiques pour l'adoption de mesures d'incitation fiscale bien que les analyses économiques fassent apparaître une réaction limitée de l'investissement par rapport à la perte de recettes publiques qui en résulte (liée aussi bien aux investisseurs actuels qui remplissent les conditions requises qu'à ceux qui ne les remplissent pas) et les coûts administratifs qui en résultent – ce qui dénote l'incapacité de satisfaire aux critères de l'analyse coûts/bénéfices – les décideurs devraient envisager d'étudier les moyens de traiter directement les problèmes posés par les obstacles à l'investissement.

5.8 Des comptes de dépenses fiscales sont-ils notifiés et des clauses d'extinction sont-elles invoquées pour structurer et gérer le processus budgétaire ?

Des analyses des dépenses fiscales évaluant les pertes de recettes dues aux mesures d'incitations ciblées et autres dérogations par rapport à un système fiscal de référence devraient constituer un élément de la politique fiscale dans les pays où la nécessité d'attirer les investisseurs et de résoudre les problèmes de gouvernance publique (voir chapitre 10 sur la gouvernance publique) ont une priorité élevée dans le programme d'action. Ces comptes devraient faire l'objet d'un examen public et être envisagés parallèlement aux dépenses directes correspondantes pour éclairer la procédure budgétaire.

Afin de permettre une gestion appropriée des finances publiques, les incitations fiscales visant à stimuler l'investissement devraient être évaluées à l'avance et si elles sont adoptées, examinées périodiquement afin de déterminer si ces mesures satisfont toujours aux critères de l'analyse coûts-bénéfices. Afin de permettre une évaluation et un examen appropriés, les objectifs spécifiques d'une mesure d'incitation fiscale donnée doivent être formulés explicitement dès le départ. En outre, si une législation instaurant des incitations fiscales est adoptée, des « clauses d'extinction » prévoyant l'expiration de la mesure (par exemple trois ans après son instauration) doivent être prévues pour donner la possibilité de déterminer s'il y a lieu ou non de proroger la mesure d'incitation.

5.9 Les responsables de la politique fiscale et de l'administration travaillent-ils avec leurs homologues d'autres pays pour développer leur réseau de conventions fiscales et pour contrer les stratégies abusives de planification fiscale transfrontières ?

Un vaste réseau de conventions fiscales est utile aux pays pour mobiliser et attirer les investissements. Il permet aux investisseurs de réduire leurs incertitudes sur le régime fiscal qui leur sera appliqué et de réduire le risque de double imposition des revenus, tout en contribuant à accroître les bénéfices et à réduire le risque. Les conventions fiscales fournissent par ailleurs un cadre pour les échanges de renseignements entre autorités fiscales de manière à lutter contre les formes les plus agressives de la planification fiscale concernant les revenus de source étrangère et nationale.

Autres ressources

- OCDE (2003) Assessing FDI Incentive Policies : a Checklist.
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- OCDE (1992), Accord modèle pour des contrôles fiscaux simultanés.
- OCDE, Accord modèle sur l'échange de renseignements à des fins fiscales.
- OCDE, Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune (dernière édition : 2005).
- OCDE (2001), Recommandation du Conseil sur l'utilisation du Modèle de memorandum d'accord de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements à des fins fiscales.
- OCDE (2001), Principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales.

Notes relatives au chapitre 6. Gouvernement d'entreprise²

6.1 Quelles sont les mesures qui ont été prises pour établir les bases d'un régime de gouvernement d'entreprise qui encourage la performance économique globale et favorise la transparence et l'efficacité des marchés ? Ces mesures ont-elles été traduites en un cadre réglementaire cohérent et logique, étayé par un système efficace de mise en application ? Procède-t-on à des évaluations périodiques de l'incidence du régime de gouvernement d'entreprise ?

Un régime de gouvernement d'entreprise efficace doit reposer sur des fondements juridiques, réglementaires et institutionnels efficaces, sur lesquels tous les acteurs du marché puissent s'appuyer lorsqu'ils nouent des relations contractuelles (voir également à ce propos les chapitres consacrés à la politique de l'investissement et à la gouvernance publique). Ces fondements juridiques, réglementaires et institutionnels se composent généralement d'éléments relevant de la loi ou de la réglementation, de mécanismes d'autodiscipline, d'engagements volontaires et de pratiques des entreprises qui sont le produit du contexte économique, de l'histoire et des traditions propres à chaque pays. Dans ce domaine, l'équilibre souhaitable entre les dispositions législatives, la réglementation, l'autodiscipline, les normes volontaires, etc., varie donc d'un pays à l'autre.

Dans ce contexte, le cadre réglementaire et juridique qui sous-tend le régime de gouvernement d'entreprise doit être conçu avec une souplesse suffisante pour répondre aux besoins d'entreprises exerçant leurs activités dans des circonstances extrêmement diverses. Il importe également de prendre en considération la nécessité d'instruments efficaces de mise en œuvre et d'application. Ceci suppose notamment que les missions de surveillance, d'application et de mise en œuvre soient clairement réparties entre les autorités, de façon à ce que les compétences d'organismes complémentaires soient respectées et mises à profit du mieux possible. Il importe également que les responsables de l'action publique ne perdent pas de vue les conséquences économiques ultimes de leurs interventions, et lorsqu'ils envisagent plusieurs options, qu'ils procèdent à une analyse de leur impact respectif sur les variables fondamentales qui influencent le fonctionnement des marchés. Plus généralement, du point de vue du climat de l'investissement, il est utile d'évaluer périodiquement l'incidence du régime de gouvernement d'entreprise sur les incitations à investir.

6.2 Le régime de gouvernement d'entreprise assure-t-il le traitement équitable de l'ensemble des actionnaires ?

La structure de l'actionnariat a des répercussions importantes sur le régime de gouvernement d'entreprise. Dans de nombreuses économies, la plupart des entreprises sont aux mains d'actionnaires majoritaires, qui, dans certains cas, exercent le contrôle même s'ils ne détiennent qu'un petit nombre d'actions, grâce à des droits de vote différentiels ou des structures complexes de propriété et de contrôle. Il arrive aussi, dans d'autres cas, que le capital soit contrôlé par l'État, ce qui soulève d'autres difficultés en termes de gouvernance (voir le chapitre 10). Les actionnaires qui détiennent une participation de contrôle ont intérêt à surveiller de près l'entreprise et sa direction, et peuvent avoir une influence positive sur la façon dont elle est gérée. Toutefois, leurs intérêts risquent parfois d'entrer en contradiction avec ceux des actionnaires minoritaires. C'est en cas de captation d'avantages privés par les actionnaires de contrôle aux dépens des actionnaires minoritaires que cet antagonisme est le plus préjudiciable.

Tous les actionnaires font les frais de la médiocrité du gouvernement d'entreprise, qui se traduit par une plus faible valorisation de leurs participations, une limitation des possibilités de financement en fonds propres et des difficultés pour planifier leur succession et recruter des talents extérieurs. A l'échelle de l'économie, la conséquence est une chute de la productivité, dans la mesure où les investissements sont répartis de manière moins efficace. Pour réduire ces coûts, certains actionnaires de contrôle prennent

² Version du 30 novembre 2005.

spontanément des mesures pour améliorer leur propre gouvernement d'entreprise et « redorer leur blason » auprès des autres actionnaires. Ces mesures peuvent être facilitées par la création de mécanismes tels que des compartiments boursiers spéciaux et par l'adoption de codes volontaires de gouvernement d'entreprise, qui permettent aux sociétés de signaler de façon crédible aux marchés qu'elles respectent des normes élevées de gouvernement d'entreprise. Il existe toutefois des limites à l'action volontaire et à long terme, les actionnaires de contrôle peuvent au fond bénéficier de mesures contraignantes visant à améliorer la protection des investisseurs.

6.3 Quelles sont les procédures et les structures institutionnelles permettant aux actionnaires d'obtenir réparation en cas de violation de leurs droits ? Jouent-elles un rôle dissuasif crédible ? Quelles sont les mesures qui ont été mises en place pour contrôler et empêcher les initiés et les actionnaires de contrôle d'obtenir des avantages à titre personnel ?

De par leur nature même, certaines activités des entreprises impliquent des conflits d'intérêts entre les parties prenantes. Il est donc important que le marché sache si ces activités sont bien exercées en tenant dûment compte des intérêts de tous les actionnaires, et que l'on mette en place des procédures efficaces de réparation des préjudices éventuels. La confiance des actionnaires et des investisseurs potentiels se trouve renforcée lorsque le système juridique prévoit des mécanismes permettant aux actionnaires d'engager des actions en justice à un coût raisonnable et sans délais excessifs. Il y a toutefois quelque risque qu'un système juridique permettant à n'importe quel investisseur de contester les activités d'une société devant les tribunaux ne donne lieu à un nombre excessif de procédures judiciaires. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre le souci de permettre aux investisseurs d'engager des recours en cas de violation de leurs droits et celui d'éviter un nombre excessif de procédures judiciaires, susceptibles de rendre les dirigeants et les administrateurs réfractaires à toute prise de risque.

Un appareil judiciaire efficace est essentiel pour décourager de manière crédible toute velléité de violation des droits des actionnaires. Dans les pays où le système judiciaire est défaillant, la lenteur des procédures et l'incertitude liée à leur aboutissement dissuadent les actionnaires de faire respecter leurs droits et rebutent les investisseurs potentiels. La réparation des violations des droits des actionnaires peut s'appréhender sous un autre angle, celui de la prévention. A cette fin, et d'une manière plus générale, il est indispensable que les entreprises communiquent au marché toutes les informations relatives aux transactions significatives effectuées avec des parties liées, et indiquent notamment si elles ont été réalisées dans le respect du principe de pleine concurrence et aux conditions normales du marché. Lorsqu'il s'agira de déterminer le contenu et la portée des informations ainsi rendues publiques, il importera de définir avec soin la notion de « partie liée ». Il sera par ailleurs nécessaire de préciser la responsabilité qui incombe à chacun de faire état d'un conflit d'intérêts, et de définir le rôle du conseil d'administration dans l'évaluation des répercussions significatives d'un tel conflit. Dans de nombreux cas, par exemple lorsqu'un membre de sa famille est impliqué, seul le cadre de la société qui est en mesure d'exercer un contrôle ou une influence sur les sociétés liées sera à même d'avoir connaissance du conflit d'intérêts.

6.4 Quelles sont les procédures et les institutions qui ont été mises en place pour garantir que les actionnaires sont en mesure d'exercer une influence significative sur l'entreprise ?

La participation aux assemblées générales est un droit fondamental de l'actionnaire, qui est essentiel pour sa capacité d'influer sur la marche de l'entreprise. Les procédures de notification des assemblées générales et les modalités des scrutins doivent être définies de manière à faciliter et à encourager la participation des actionnaires. Ceci suppose notamment que les notifications leur soient adressées en temps voulu et que les systèmes de vote permettent aux actionnaires de participer au processus de décision à un coût raisonnable.

La possibilité d'accéder aux informations et l'existence de procédures fiables de vote par procuration sont des paramètres particulièrement importants dans le cas des investisseurs étrangers, qui détiennent souvent

leurs actions par l'entremise de toute une chaîne d'intermédiaires. Cette situation soulève parfois des problèmes singuliers lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure les actionnaires étrangers sont fondés à exercer leurs droits de vote, et de définir un mode de communication avec eux. Le risque manifeste est que l'information circule mal entre l'entreprise et l'actionnaire final et que l'opinion de ce dernier ne soit pas communiquée à l'assemblée des actionnaires. Par conséquent, il faut impérativement examiner avec quelle précision le cadre légal et réglementaire définit le devoir d'information de la société concernant ses assemblées générales, les procédures qu'elle doit suivre dans ce domaine, et celles applicables au vote des actionnaires étrangers.

6.5 Au moyen de quelles normes et procédures les entreprises répondent-elles à la demande du marché qui souhaite disposer en temps voulu d'informations fiables et pertinentes, notamment d'informations relatives à la structure du détention du capital et de contrôle de l'entreprise ?

Les actionnaires effectifs ou potentiels ont besoin d'informations régulières, fiables, comparables et suffisamment détaillées pour exercer en toute connaissance de cause et en toute égalité les droits attachés à leurs participations. Un régime de diffusion de l'information favorisant une véritable transparence est l'une des pierres angulaires d'un régime de gouvernement d'entreprise reposant sur les mécanismes du marché. Il entretient la confiance des marchés boursiers et permet d'influer fortement sur le comportement des sociétés et de protéger les droits des investisseurs. De fait, des informations parcellaires ou obscures compromettent le bon fonctionnement des marchés, renchérissement le coût du capital et découragent les investisseurs.

Pour définir les normes de publication d'informations et les procédures de leur diffusion, il faudra inévitablement arbitrer entre les nombreuses exigences qui concernent le niveau d'exhaustivité des données, leur qualité et les coûts liés à leur préparation et à leur diffusion. Pour déterminer quelles sont les informations devant à tout le moins être rendues publiques, beaucoup de pays appliquent le critère de l'importance relative. Sont considérées comme des données significatives les informations qui, si elles sont omises ou erronées, peuvent altérer les décisions économiques prises par ceux qui les utilisent. Lors de l'élaboration d'un régime rigoureux de diffusion de l'information, il importe de toujours garder à l'esprit que les moyens de diffusion, le moment choisi pour diffuser l'information et les procédures suivies peuvent s'avérer aussi importants que le contenu de l'information proprement dit. Il ne sert à rien de diffuser des informations significatives si celles-ci n'atteignent pas le marché et les autorités concernées de manière fiable et en temps voulu.

6.6 De quelle manière le régime de gouvernement d'entreprise garantit-il que le conseil d'administration a un rôle déterminant dans l'orientation stratégique de l'entreprise et surveille efficacement sa gestion, et qu'il rend des comptes à l'entreprise et à ses actionnaires ?

Le conseil d'administration doit jouer un rôle déterminant dans le gouvernement de l'entreprise. Il a principalement pour mission d'orienter la stratégie de l'entreprise, de surveiller les performances de ses dirigeants (en les remplaçant le cas échéant), de superviser les systèmes mis en place pour garantir que l'entreprise respecte la législation en vigueur et d'assurer aux actionnaires un rendement satisfaisant, tout en veillant à empêcher les conflits d'intérêt. Par ailleurs, le conseil d'administration a le devoir de servir au mieux les intérêts de l'entreprise et de ses actionnaires et il est censé prendre dûment en considération les autres parties prenantes et servir loyalement leurs intérêts, notamment ceux des salariés, des créanciers, des clients, des fournisseurs et des collectivités locales. (Voir également le chapitre consacré aux politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises).

Quelles que soient les modalités de leur nomination, les administrateurs doivent, pour s'acquitter efficacement de leur mission, être en mesure d'exercer un jugement éclairé, objectif et indépendant, et se comporter comme les représentants de la totalité des actionnaires. Un certain nombre de responsabilités

incombant aux administrateurs sont regroupées sous la notion de devoir de diligence et de loyauté, deux concepts qui doivent être solidement ancrés dans la législation et la jurisprudence, mais également dans la conscience et dans les pratiques des administrateurs eux-mêmes. Dans certains pays, les sociétés ont jugé utile de définir explicitement les responsabilités assumées par le conseil d'administration, ainsi que celles qui incombent à la direction.

6.7 Qu'a-t-on déjà fait, et que reste-t-il à faire, sur le plan des initiatives volontaires et de la formation pour encourager et développer une culture de gouvernement d'entreprise dans le secteur privé ?

En matière de gouvernement d'entreprise, les pays mêlent à des degrés divers les instruments juridiques et réglementaires d'une part et les codes et initiatives volontaires d'autre part, les combinaisons variant en fonction de leur passé, de leurs traditions juridiques, de l'efficacité des tribunaux, de la structure politique et du niveau de développement des entreprises. Pour améliorer le gouvernement d'entreprise, de nombreux pays ont développé le recours à des codes et initiatives volontaires, dont ils encouragent l'utilisation, souhaitant ainsi diminuer les coûts de mise en oeuvre de la législation et accorder davantage de flexibilité dans un cadre de marché. Certains pays s'emploient à mettre en oeuvre leurs codes d'après le principe « respecter les textes ou se justifier », selon lequel le respect des textes n'est pas une obligation, mais qui exige une explication lorsque ce respect n'est pas observé. Dans certains pays, ces codes sont mis en oeuvre par les marchés boursiers au moyen de critères d'admission en bourse. Des instituts du gouvernement d'entreprise ou des organisations de conseils d'administration ont aussi fait leur apparition dans de nombreux pays. Ils ont pour finalité de sensibiliser et de former les administrateurs à mieux appréhender les objectifs et les exigences du gouvernement d'entreprise. Certains instituts se sont également lancés dans des programmes de formation auprès des médias, dans le but, là encore, de mieux faire connaître le gouvernement d'entreprise auprès du public.

6.8 Dans les entreprises publiques, comment la fonction d'actionnaire est-elle structurée pour permettre à l'État d'agir en tant qu'actionnaire actif et informé, tout en assurant des règles du jeu équitables et en garantissant la compétitivité du marché ? Quels sont les mécanismes qui ont été mis en place pour garantir que l'État n'intervient pas dans la gestion quotidienne des entreprises publiques et que les membres des conseils d'administration sont nommés de façon transparente, en fonction de leurs compétences et de leur expérience, et non pour être les instruments d'une pression politique induite ? Quelles sont les procédures et les institutions qui garantissent le respect, par les entreprises publiques, de leurs obligations redditionnelles envers le gouvernement et le public, et dans le cas des entreprises publiques cotées, envers les autres actionnaires ?

La manière dont la fonction d'actionnaire de l'État est organisée, c'est-à-dire le fonctionnement des entités chargées de définir et de mettre en oeuvre la stratégie actionnariale de l'État, peut avoir un impact sur le climat global de l'investissement. En particulier, il convient d'opérer une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les autres missions qui incombent à l'État. Ceci permet de garantir des règles du jeu équitables à tous les investisseurs, en particulier du point de vue du respect de la législation et de la réglementation. Ceci permet en outre de garantir que l'État, tout en se comportant en actionnaire actif et bien informé, n'interviendra pas dans la gestion quotidienne des entreprises publiques et laissera aux conseils d'administration toute la latitude opérationnelle nécessaire pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés et exercer leurs responsabilités. Pour ce faire, il est souvent nécessaire de limiter le nombre des administrateurs issus de l'administration et il convient d'interdire toute représentation politique, directe ou indirecte, au sein des conseils d'administration.

Transparence et responsabilité riment à l'évidence avec autonomie. Lorsque ces conditions sont réunies, les investisseurs peuvent être sûrs que les organismes publics, en particulier les entreprises publiques,

exercent leurs pouvoirs de manière responsable, et que tout investissement sur un nouveau marché se fera dans des conditions équitables. Appliquer un certain nombre de principes fondamentaux de gouvernement d'entreprise aide les entreprises publiques à respecter des normes plus exigeantes en matière de responsabilité et de transparence. Il s'agit par exemple d'assurer la publication adéquate, par l'entité actionnaire et par les entreprises publiques elles-mêmes, d'informations relatives à leurs performances et à la réalisation de leurs objectifs, en respectant les mêmes normes strictes de comptabilité et de vérification des comptes que les entreprises cotées. Ceci suppose également que les entreprises publiques se dotent de procédures efficaces de contrôle interne et soient chaque année soumises à une vérification externe indépendante de leurs comptes, effectuée conformément aux normes internationales. La diffusion adéquate d'informations significatives joue également un rôle important dans l'amélioration de la responsabilité, en particulier lorsqu'il s'agit de rendre publics des éléments tels qu'une aide financière éventuelle de l'État, des engagements pris pour le compte de l'État ou encore des transactions significatives avec des parties apparentées. En effet, de telles transactions sont souvent à l'origine de situations désavantageuses pour les investisseurs, surtout dans un environnement institutionnel médiocre. Enfin, la publication annuelle d'un rapport agrégé sur les entreprises publiques, faisant ressortir leurs performances financières et leur évaluation, et donnant un aperçu de leur évolution, contribue également à accroître la transparence des entreprises publiques vis-à-vis du public.

Autres ressources

- OCDE, Principes de gouvernement d'entreprise (2004). Voir <http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs>
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- OCDE, Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques (2005)

Notes relatives au chapitre 7. Politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises

7.1 Comment les pouvoirs publics font-ils une nette distinction entre leurs propres fonctions et responsabilités et celles du secteur des entreprises ? Assument-ils activement leurs responsabilités et évitent-ils de déléguer de facto des fonctions publiques aux entreprises privées ?

La mission fondamentale des entreprises est d'identifier et de gérer les projets d'investissement qui procurent un rendement compétitif aux apporteurs de capitaux. Les gouvernements ont pour rôle de prendre en charge les intérêts collectifs des citoyens de leur pays. Dans le cadre de ce rôle, ils collaborent avec les entreprises, les syndicats et l'ensemble de la société civile pour créer les conditions propices à un comportement responsable des entreprises. Si cet environnement est bien conçu, notamment en précisant bien les fonctions et responsabilités respectives des pouvoirs publics et des entreprises, l'incertitude sera moindre quant à ce qu'on attend d'une entreprise se comportant de façon responsable, ce qui favorisera l'investissement et incitera les acteurs du secteur privé et du secteur public à œuvrer de façon synergique pour améliorer le bien-être économique, social et environnemental.

7.2 Quelles initiatives le gouvernement prend-il en faveur d'une communication transparente permettant aux investisseurs actuels et potentiels d'avoir les informations dont ils ont besoin sur le comportement responsable qu'on attend des entreprises ? Comment le gouvernement s'efforce-t-il de protéger le cadre de droits qui est à la base d'une communication efficace et réciproque entre les entreprises et la société ?

Légiférer est l'un des principaux moyens de faire connaître aux entreprises ce que la société attend d'elles, de façon à créer un environnement stable et prévisible propice à l'investissement. Les attentes qui ont trait au comportement responsable des entreprises sont également communiquées par une multitude d'autres voies, qui influent également sur la qualité de l'environnement de l'investissement. Cette communication peut se faire sur le lieu de travail, au niveau des collectivités locales, par des discussions avec les investisseurs, via la presse, etc. Ces canaux bidirectionnels de communication transmettent des éléments qui peuvent être précieux pour définir la politique des entreprises et évaluer leurs performances. Ces autres canaux de communication complètent les informations transmises aux entreprises par la voie officielle législative et réglementaire.

Les gouvernements veillent de plusieurs façons au bon fonctionnement de ces autres mécanismes de communication. La protection des droits de l'homme (notamment sur le plan politique et social, et aussi dans le domaine des libertés publiques, du travail et de la propriété) est un objectif fondamental en soi, mais elle est aussi le préalable d'une communication efficace. On élimine ainsi la menace de violation des droits, car de très nombreuses voix peuvent se faire entendre, y compris du côté des investisseurs. La protection du cadre des droits est donc une responsabilité fondamentale des gouvernements. Les instruments gouvernementaux de responsabilité des entreprises – comme les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* – représentent aussi un moyen important de communication avec les entreprises.

7.3 Les pouvoirs publics ont-ils mis en place un cadre adéquat pour la divulgation des divers types d'informations que les entreprises doivent fournir sur leur activité ? Ce cadre est-il suffisamment souple pour répondre aux besoins des investisseurs et des autres parties prenantes ?

Les règles et principes directeurs concernant l'information financière sont d'ores et déjà bien développés dans la plupart des pays (voir également le chapitre 6). La divulgation d'informations non financières est relativement nouvelle et évolue encore. Plusieurs pays encouragent activement la divulgation

d'informations non financières. Comme dans tout autre domaine où les investisseurs doivent répondre aux attentes de la société, codifiées ou non dans les dispositions législatives ou réglementaires, un solide environnement de l'investissement exige la transparence et une communication efficace. Les pouvoirs publics peuvent améliorer la qualité de cet environnement en faisant connaître l'ensemble des règles, des principes directeurs et des attentes qui ont trait à l'information financière et non financière. Lorsque la divulgation est obligatoire, ils doivent faire en sorte que l'application et l'exécution des obligations en la matière n'aient pas un caractère discriminatoire. Par ailleurs, ils devraient s'efforcer d'éviter une trop lourde charge réglementaire et de permettre l'innovation et l'adaptation à la situation particulière des entreprises.

7.4 De quelle manière les pouvoirs publics aident-ils les entreprises à se conformer à la loi ?

Les dispositions de droit impératif efficacement mises en œuvre ont des effets tout à fait directs sur la conformité à la loi, en imposant des coûts de non-conformité (par exemple, les coûts liés aux enquêtes, les frais de justice, les condamnations à une amende ou à une peine d'emprisonnement ainsi que les atteintes à la réputation). Se conformer à la loi et aux autres attentes de la société peut être une véritable gageure pour les dirigeants d'une entreprise, surtout lorsqu'elle a des milliers de salariés et de produits et qu'elle exerce ses activités dans beaucoup de pays et dans le cadre de nombreuses cultures d'affaires. Dans ce cas, il faut connaître les circonstances propres à l'entreprise et déployer une grande expertise managériale et des systèmes formalisés de gestion. Seules les entreprises disposent de ce savoir et de ces capacités de gestion. Ce sont donc des partenaires indispensables dans le cadre du dispositif plus large de régulation économique.

Les pouvoirs publics peuvent aider les entreprises en demandant leur point de vue sur les réglementations et leur application, et en reconnaissant et en appuyant les initiatives privées qui visent à une meilleure conformité à la loi. Les organismes chargés de l'application des dispositions législatives et réglementaires peuvent guider les entreprises pour la bonne application des textes et « récompenser » les pratiques crédibles en allégeant les amendes dues par les entreprises lorsqu'il s'avère qu'elles se sont véritablement efforcées d'éviter des actes répréhensibles³.

7.5 Comment les pouvoirs publics, par des actions de partenariat et de promotion, contribuent-ils à ce que les entreprises fassent le choix du comportement responsable ?

Le « choix » du comportement responsable est souvent parfaitement clair. Par exemple, des procédés de production respectueux de l'environnement peuvent diminuer les coûts. De même, un contrôle attentif des pratiques de travail dans la chaîne d'approvisionnement peut accroître la productivité des sites de production et protéger le capital-marque sur les marchés de consommation. La motivation de l'entreprise dans le domaine du comportement responsable dépend pour beaucoup des circonstances particulières (par exemple, pour une entreprise positionnée sur un segment d'un marché de produits sans marque, le souci de protection du capital-marque ne jouera pas). Dans la mesure où la motivation de l'entreprise intervient, les initiatives privées ont un caractère auto-exécutoire (c'est-à-dire qu'une intervention des pouvoirs publics n'est pas nécessaire pour les susciter).

Les pouvoirs publics peuvent renforcer la motivation des entreprises en favorisant un comportement responsable et en faisant en sorte qu'il soit moins coûteux d'élaborer et d'adopter des pratiques responsables, notamment en appuyant les initiatives des entreprises et en oeuvrant à la définition de

3. Dans certains cas, en présence de ce qu'on appelle généralement un « déficit de gouvernance », les pouvoirs publics ne peuvent pas ou ne veulent pas exercer leurs fonctions d'application des lois. Dès lors, les lignes directrices édictées par certains instruments internationaux comme les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sont particulièrement utiles pour les entreprises.

concepts et principes internationalement acceptés, du type de ceux qu'énoncent les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*. Les nombreuses initiatives et expériences de diverse portée des gouvernements qui ont pour but de mettre en place un partenariat plus étroit avec les entreprises dans l'optique d'un comportement responsable de leur part constituent une source précieuse d'orientations d'action.

7.6 Comment les pouvoirs publics, dans leur gestion des entreprises publiques et dans leurs relations d'affaires avec les entreprises privées, assurent-ils l'égalité des chances pour les investisseurs ?

Dans certains cas, ce qui a trait au comportement responsable des entreprises incombe directement aux pouvoirs publics. Il en est ainsi pour les entreprises publiques, où l'Etat, agissant au nom de ses citoyens, détient une entreprise totalement ou partiellement, et pour les marchés publics, où les autorités publiques sont partenaires de fait des entreprises.

Dans ces cas, les responsabilités qu'assument les pouvoirs publics sont généralement très similaires aux responsabilités des entreprises pour lesquelles les *Principes directeurs de l'OCDE* formulent des recommandations. A travers leur participation au capital des entreprises publiques, les administrations publiques (comme leurs homologues des entreprises privées) doivent, ce qui est loin d'être facile, veiller à la fois aux intérêts des citoyens (propriétaires ultimes de la participation publique au capital de l'entreprise) et à ceux des autres actionnaires (en cas de capital mixte public/privé), des salariés, des partenaires commerciaux et des communautés locales. De même, par les achats qu'elles effectuent et les contrats qu'elles concluent, elles établissent avec les entreprises des partenariats dont on peut tirer parti pour promouvoir le respect des lois et des instruments internationaux largement acceptés (notamment dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la protection des droits de l'homme).

7.7 Le gouvernement participe-t-il aux efforts de coopération intergouvernementale destinés à promouvoir les concepts et principes internationaux de comportement responsable des entreprises comme ceux qui sont énoncés dans les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* ?

Les instruments multilatéraux qui ont trait à un comportement responsable des entreprises énoncent et mettent en avant les concepts et principes à la base de pratiques adéquates des entreprises. Trente-neuf pays se sont engagés à promouvoir un comportement responsable de leurs entreprises multinationales – quel que soit le lieu où elles exercent leur activité – en vertu des *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*. Les Principes directeurs s'appuient sur le cadre plus large des déclarations et conventions internationales (notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que les déclarations et conventions de l'Organisation internationale du travail). Même si les recommandations formulées dans les Principes directeurs s'adressent aux entreprises, les gouvernements, via leur réseau de Points de contact nationaux, sont chargés de promouvoir les Principes directeurs, de gérer les demandes de renseignements et d'aider à régler les problèmes qui se posent dans des circonstances spécifiques.

En oeuvrant à la coopération intergouvernementale dans ce domaine, les gouvernements peuvent contribuer à sensibiliser davantage aux principes de base d'un comportement adéquat. Une plus large acceptation, au niveau mondial, de principes communs de conduite des entreprises, contribue également à diminuer la probabilité que le respect des principes appropriés de responsabilité des entreprises puisse devenir un désavantage concurrentiel pour les investisseurs

Autres ressources

- OCDE, Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales : révision 2000.
- OCDE, Rapport annuel sur les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales (diverses années).
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- OCDE, L'environnement et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (2005).
- OCDE, Responsabilité des entreprises : initiatives privées et objectifs publics (2001).
- OCDE (à paraître), Outil de gestion des risques pour les investisseurs exerçant dans les zones à déficit de gouvernance.

Notes relatives au chapitre 8. Développement des ressources humaines

8.1 Les pouvoirs publics ont-ils instauré un cadre d'action cohérent et global pour le développement des ressources humaines (DRH), en accord avec leur stratégie de développement et d'investissement plus générale et avec leur capacité de mise en oeuvre ? Le cadre d'action DRH tient-il compte des nouvelles évolutions économiques et associe-t-il les principales parties prenantes ? Procède-t-on à des évaluations périodiques de l'impact des politiques en matière de DRH sur l'environnement de l'investissement ?

Le développement des ressources humaines recouvre de multiples dimensions : niveau d'études, qualification de la main-d'œuvre, santé de la population et politiques d'emploi qui mettent en relation avec les entreprises des effectifs dotés des compétences appropriées et aptes à s'adapter rapidement aux nouveaux enjeux. Chacun de ces aspects est essentiel pour créer un environnement favorable à l'investissement. Cependant, étant toutes étroitement liées entre elles, les politiques en matière de DRH ne peuvent se concevoir isolément, d'autant qu'elles doivent cadrer avec les politiques de développement et d'investissement menées de façon plus générale au niveau national (voir chapitre 1). Il importe donc d'inscrire le développement des ressources humaines dans le cadre d'une stratégie d'ensemble cohérente qui tienne pleinement compte des interactions entre les diverses mesures et de la capacité de mise en œuvre du pays. Il est aussi très important de veiller à ce que le cadre d'action présente la malléabilité nécessaire pour pouvoir répondre aux nouveaux besoins en qualifications créés par l'évolution des technologies et des structures économiques. Dans cette optique, une étroite coopération entre les responsables gouvernementaux et les principales parties prenantes est indispensable.

8.2 Quelles mesures les pouvoirs publics ont-ils prises pour accroître la participation à l'enseignement de base et améliorer la qualité de l'instruction de façon à maximiser la richesse en ressources humaines afin d'attirer et d'exploiter les opportunités d'investissement ?

Il y a consensus pour dire que l'éducation au niveau primaire et au niveau du premier cycle du secondaire représente le minimum indispensable pour attirer les investissements et, à terme, stimuler le développement économique. L'enseignement formel initial est aussi le fondement de la formation ultérieure, et la capacité de saisir les opportunités futures en matière d'investissement en dépend. En dépit de l'évolution positive des effectifs scolarisés, de nombreux pays n'investissent pas suffisamment dans le capital humain, ce qui s'explique en partie par les défaillances du marché et par le phénomène de pauvreté. Dans ces circonstances, en l'absence d'intervention des pouvoirs publics, l'investissement dans la petite enfance et dans l'éducation au niveau primaire et au niveau du premier cycle du secondaire ne sera pas optimal, amenant sur le marché du travail des travailleurs insuffisamment qualifiés, déconnectés des réalités de l'entreprise.

8.3 L'incitation économique à investir dans le capital humain est-elle suffisante pour encourager les individus à poursuivre leurs études, contribuant ainsi à l'amélioration de l'environnement qu'induit, pour l'investissement, le renforcement des ressources humaines ? Quelles mesures prend-on pour s'assurer que les pays qui investissent dans leurs ressources humaines en tirent ensuite le plein bénéfice, ce qui pose notamment la question de savoir comment attirer les nationaux qui ont achevé leurs études à l'étranger ? Quels mécanismes existent qui permettent de promouvoir une coopération plus étroite entre les établissements d'enseignement et les entreprises et d'anticiper les besoins futurs en qualifications ?

Une main-d'œuvre du niveau du deuxième cycle du secondaire et du niveau de l'enseignement supérieur est indispensable pour aider à exploiter pleinement les avantages que représente l'investissement des entreprises. A la différence des travailleurs qui n'ont qu'une éducation de base, les diplômés sont généralement aptes à internaliser ces avantages sous la forme de salaires plus élevés. Cependant, on peut

craindre que la collectivité et la communauté des entreprises au niveau local ne profitent pas des retombées bénéfiques de la formation si les travailleurs qualifiés choisissent d'émigrer définitivement. Le risque est plus grand pour les petites économies que pour les grandes, vers lesquelles les migrations de retour sont fréquentes. Pour éviter que les travailleurs qualifiés ne soient incités à émigrer et permettre aux pays qui investissent dans leurs ressources humaines d'en tirer pleinement avantage, il faut notamment être attentif à l'intérêt financier qu'il y a à poursuivre des études. Des politiques du marché du travail qui se traduisent par des structures salariales aplaties et des programmes de formation coûteux en termes de temps à consacrer aux études et de droits d'inscription peuvent limiter exagérément le rendement financier à attendre de la formation. De façon plus générale, l'amélioration de l'environnement de l'entreprise hausse le niveau de rendement financier de l'investissement dans l'éducation et favorise les migrations de retour.

Les établissements d'enseignement supérieur ont un rôle essentiel à jouer pour ce qui est de doter les jeunes des compétences dont les entreprises ont besoin. Mais les besoins évoluent rapidement et, souvent, les établissements d'enseignement sont lents à réagir. Dans cette perspective, le renforcement des liens entre les universités, les entreprises, les syndicats et les autres parties prenantes peut aider à reconfigurer l'offre d'enseignement de façon à rester en prise avec l'évolution des besoins en qualifications. La coopération peut aussi amener d'autres retombées bénéfiques, favorables à l'environnement de l'investissement, en instaurant, par exemple, un climat favorable à l'innovation et à la diffusion rapide des nouvelles connaissances.

8.4 Dans quelle mesure les pouvoirs publics encouragent-ils les programmes de formation et ont-ils adopté des pratiques pour évaluer leur efficacité et leur impact sur l'environnement de l'investissement ? A quels mécanismes a-t-on recours pour inciter les entreprises à proposer des formations à leurs salariés et à jouer un plus grand rôle dans le cofinancement de la formation ?

Si l'enseignement formel dote les individus des compétences nécessaires pour apprendre, les travailleurs nouvellement recrutés n'ont généralement pas les connaissances spécifiques dont les entreprises ont besoin pour exploiter pleinement le potentiel productif de leurs salariés. La transmission des compétences spécifiques à l'entreprise est le domaine de la formation en cours d'emploi et de la formation spécialisée hors site. Cependant, comme s'agissant de l'éducation de base, les défaillances du marché font que les entreprises n'assurent pas suffisamment de formation, et l'effort limité de formation qui est conduit se concentre souvent sur un groupe étroit d'individus. Le manque de travailleurs qualifiés est un obstacle au développement de l'investissement et fait qu'il est particulièrement difficile d'attirer des activités à forte intensité de compétences. Le coût macroéconomique de la production potentielle ainsi perdue peut être non négligeable, étant donné les gains de productivité liés à la formation et les effets indirects positifs que la présence d'entreprises multinationales induit pour les entreprises locales. Les instruments auxquels les pouvoirs publics peuvent avoir recours pour encourager la formation sont multiples : systèmes de cofinancement, incitations fiscales et subventions. Il est probable que c'est au niveau de chaque pays qu'il faut évaluer ces instruments. L'important, du point de vue de l'environnement de l'investissement, est d'assurer une offre stable de programmes de formation qui réponde aux besoins des entreprises et soit couplée avec des évaluations afin de favoriser les dispositifs dont il est avéré qu'ils ont un rendement élevé.

8.5 Les pouvoirs publics ont-ils une stratégie cohérente pour faire face aux pandémies et se sont-ils dotés de procédures pour évaluer les dépenses de santé publique dans le but d'en améliorer les résultats sur le plan de la santé publique et, par le jeu des interactions, sur le plan de l'environnement de l'investissement ?

Les pandémies sont une tragédie humaine qui ravage les sociétés en entraînant des morts prématurées et en rendant beaucoup d'autres personnes prisonnières de la pauvreté. Elles influent aussi négativement sur les

décisions d'investissement, risquant d'enclencher un cercle vicieux où tout – mauvais état de santé de la population, faiblesse des investissements, de la création d'emploi et de l'entrepreneuriat – concourt à freiner la croissance économique. Mais les liens entre la santé, l'éducation et la croissance économique peuvent aussi jouer dans un sens positif. En dehors de l'avantage que cela représente sur le plan strictement humain, un meilleur état de santé de la population représente une capacité accrue et une plus forte incitation à investir dans l'éducation, et cela encourage l'investissement car un bon état de santé favorise la productivité des travailleurs et les entreprises étrangères évitent généralement d'envoyer des salariés expatriés dans les zones où leur santé pourrait être en danger et où l'accès aux soins et services de santé est limité. Mais il est difficile avec des ressources limitées, de concevoir les politiques qui permettront d'enclencher un cercle vertueux où la santé, l'investissement et le développement durable se renforceront mutuellement. Les leçons qu'on peut tirer des expériences réussies soulignent l'importance d'un ensemble de mesures complet et cohérent. Des évaluations régulières des programmes de santé publique sont aussi indispensables pour en évaluer l'efficacité car ce qui marche bien dans un pays ne donnera peut-être pas les mêmes résultats dans un autre pays.

8.6 Quels mécanismes met-on en place pour garantir le respect des normes fondamentales du travail ?

Les normes fondamentales du travail correspondent à des principes de base et aux droits fondamentaux de l'être humain au travail, et c'est autre chose que les normes d'emploi qui ont à voir avec les conditions de travail et la législation pour la protection de l'emploi. Les normes fondamentales du travail visent à éliminer toutes les formes de travail forcé ou de travail obligatoire, à abolir le travail des enfants, à imposer le principe de non-discrimination en matière d'emploi et de profession, et à garantir la liberté syndicale et le droit de négociation collective. Les normes fondamentales du travail sont un élément clé du bon fonctionnement des économies de marché : elles placent tous les investisseurs, étrangers et nationaux, sur un pied d'égalité et améliorent les performances économiques, notamment parce qu'elles renforcent l'incitation en direction des travailleurs à améliorer leurs qualifications et, s'agissant des plus jeunes, à faire un effort d'accumulation du capital humain. La plupart des pays ont ratifié les conventions de l'OIT relatives aux normes fondamentales du travail, mais il existe des disparités, d'un pays à l'autre, dans l'application et le respect des normes. Dans certains cas, par exemple dans les zones spéciales d'exportation, les pouvoirs publics renoncent délibérément à certains aspects des normes fondamentales du travail, craignant, si elles s'appliquaient, qu'elles ne découragent les investisseurs. Pourtant, cette crainte ne trouve pas de justification empirique indubitable. En fait, les entreprises multinationales sont davantage susceptibles d'investir dans les pays où le respect et l'application des droits de l'homme et des droits des travailleurs sont stricts plutôt que dans les pays où ces droits sont absents ou mal appliqués. En un mot, il y a lieu de sensibiliser davantage aux problèmes qu'induit une application insuffisante des normes fondamentales du travail, de redoubler d'effort pour en améliorer l'application, et de promouvoir les instruments comme les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, de nature à encourager les comportements responsables dans les entreprises.

8.7 Dans quelle mesure les réglementations du marché du travail encouragent-elles les créations d'emploi et la stratégie déployée par les pouvoirs publics pour attirer les investissements ? Quelles initiatives a-t-on engagées pour favoriser la coordination des politiques, en conciliant les objectifs sociaux, le souci d'une main-d'œuvre compétitive et les incitations à investir en direction des entreprises ?

Les interventions sur le marché du travail visent l'amélioration de l'efficacité des marchés et la réalisation d'objectifs sociaux. Du point de vue de l'environnement de l'investissement, la question est de savoir dans quelle mesure ce type d'intervention atteint ses objectifs sans pour autant compromettre d'autres déterminants de la performance économique. Des réglementations mal venues sur le marché du travail peuvent réduire les opportunités et les incitations pour les entreprises à réaliser de nouveaux

investissements et à se développer. Il est deux secteurs d'intervention essentiellement où les pouvoirs publics ont un choix à faire entre promouvoir certains objectifs sociaux et promouvoir la stratégie des pouvoirs publics pour attirer les investissements. Il s'agit, dans le premier cas, des institutions de formation des salaires qui entraînent des coûts de main-d'œuvre trop élevés pour stimuler la création d'emploi, et entraînent une sous-utilisation des ressources en main-d'œuvre, ce qui empêche les économies de tirer pleinement avantage de leurs investissements dans le développement des ressources humaines. Et il s'agit, dans le second cas, des interventions qui entraînent une escalade des coûts de main-d'œuvre non salariaux, que les employeurs sont incapables de répercuter sur leurs salariés sous la forme d'une baisse des rémunérations monétaires, ce qui rend certaines entreprises économiquement non viables. Une meilleure conception des politiques peut toutefois aider à limiter l'ampleur des choix à opérer et, dans certains cas, permettre à la fois de réaliser les objectifs sociaux et de soutenir la stratégie déployée par le gouvernement pour attirer les investissements.

8.8 Les lois et réglementations limitent-elles les possibilités de déploiement d'effectifs qualifiés pour une entreprise qui investit dans le pays d'accueil ? Quelles mesures a-t-on prises pour éviter les pratiques exagérément restrictives concernant le déploiement des effectifs dans une entreprise qui investit et pour réduire les retards à la délivrance des visas de travail.

L'investissement étranger implique souvent le déploiement de collaborateurs expérimentés venus de secteurs mieux établis de l'organisation pour assurer l'introduction sans heurts des nouveaux équipements et la mise en œuvre au niveau local des pratiques de l'entreprise. Certains pays, toutefois, mettent des limites strictes au nombre de visas qui peuvent être accordés à des salariés étrangers et, souvent, les procédures bureaucratiques entraînent des délais importants dans la délivrance des permis de travail. Ces pratiques élèvent le coût de l'activité et peuvent décourager les investissements. Non seulement l'environnement de l'investissement en pâtit mais le pays perd aussi la possibilité d'accueillir des travailleurs qualifiés – une « fuite des cerveaux » à son profit – et perd donc, de ce fait, le bénéfice de la diffusion des connaissances et des pratiques des entreprises de niveau international qui en serait résulté. Les évaluations du coût et des avantages des dispositions régissant le déploiement des travailleurs qualifiés au sein d'une entreprise qui investit dans le pays d'accueil devraient tenir compte de ces considérations économiques plus larges.

8.9 Les pouvoirs publics soutiennent-ils les programmes destinés à accompagner des ajustements de main-d'œuvre de grande ampleur et à favoriser ainsi, indirectement, l'environnement de l'investissement en faisant que les entreprises soient mieux placées pour saisir les nouvelles opportunités d'investissement ? Les mécanismes incitatifs inscrits dans ces dispositifs encouragent-ils un large soutien en faveur du changement ? Quel rôle les entreprises sont-elles encouragées à jouer pour atténuer les coûts de transition liés aux ajustements de main-d'œuvre ?

Toute économie est susceptible de connaître des bouleversements, souvent liés aux nouvelles technologies qui induisent des pratiques différentes au travail, ouvrant de nouvelles perspectives d'activité et faisant que d'autres activités ne sont plus viables. C'est ce processus de « destruction créatrice » qui permet l'augmentation de la production économique, et les entreprises qui savent adapter rapidement leurs activités seront mieux à même de faire face à la concurrence nouvelle et de se développer. La capacité de s'adapter rapidement est un facteur à part entière de l'environnement général de l'entreprise. La période de transition peut, toutefois, être coûteuse et traumatisante pour les salariés concernés, surtout dans les pays où les mécanismes d'assurance sociale sont insuffisants, voire inexistantes. Cela peut susciter des résistances au changement et, sous l'effet de phénomènes comme la recherche de rente par les groupes d'intérêt, pousser les processus politiques à différer des réformes qui, pourtant, auraient profité à toute la collectivité. Les recommandations et mécanismes de dialogue exposés dans les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* concernant l'emploi et les relations professionnelles

sont un instrument que les pouvoirs publics et les entreprises peuvent appliquer pour rallier les soutiens au changement (voir aussi le chapitre consacré aux politiques destinées à encourager des comportements responsables dans les entreprises). Les pouvoirs publics peuvent aussi limiter le coût des restructurations en encourageant les initiatives en matière de requalification et de redéploiement, et en encourageant les entreprises à s'efforcer d'atténuer les coûts de transition liés aux ajustements d'effectifs.

8.10 Quelles mesures prend-on pour faire en sorte que les réglementations du marché du travail contribuent à l'émergence d'une main-d'œuvre adaptable et préservent la capacité des entreprises de modifier leurs activités et leurs plans d'investissement ?

Les investissements dans le développement des ressources humaines aident au maintien d'une main-d'œuvre adaptable et qualifiée. Cependant, cette source de dynamisme peut ne pas profiter à l'environnement de l'entreprise si d'autres types d'interventions sur le marché du travail créent un contexte qui émousse le processus de réorganisation des effectifs. Des approches novatrices permettant à la fois de préserver le dynamisme du marché du travail et d'apporter une sécurité suffisante aux travailleurs existent. Il s'agit notamment de rendre le coût de la protection des emplois plus prévisible, en réduisant par exemple la complexité des procédures juridiques en cas de suppressions de postes. Une autre approche possible consiste à privilégier non pas la protection de l'emploi mais la garantie de revenu, conjuguée à des services de retour à l'emploi – la « flexi-sécurité » –, mais la mise en œuvre de ce type d'approche pose un défi majeur dans le contexte d'un pays en développement.

Autres ressources

- FIAS, Investment Climate Surveys Database (<http://rru.worldbank.org/InvestmentClimate/>).
- Organisation internationale du Travail (OIT), Conventions (<http://www.ilo.org/>).
- OIT, Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998) (<http://www.ilo.org/dyn/declaris/declarationweb.indexpage>).
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), The National Human Development Report (NHDR) Workspace (<http://hdr.undp.org/nhdr/>).
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), instruments et autres ressources, (www.unesco.org).
- Organisation mondiale de la santé (OMS), Recherches (<http://www.who.int/research/fr/>).
- Banque mondiale, base de données Doingbusiness (<http://www.doingbusiness.org/>).

Notes relatives au chapitre 9. Infrastructures et services financiers

9.1 Quels processus les autorités utilisent-elles pour évaluer les besoins d'investissements en infrastructures ? Ont-elles établi des directives claires et des procédures transparentes pour le décaissement des fonds publics finançant les projets d'infrastructure ? Les autorités de réglementation qui supervisent les investissements dans les infrastructures et le fonctionnement des entreprises où sont réalisés des investissements d'infrastructure sont-elles à l'abri d'ingérences politiques indues ? Comment le gouvernement choisit-il les organismes publics d'infrastructure qui doivent opérer sur une base commerciale ?

De bonnes infrastructures attirent l'investissement en reliant les entreprises à leurs clients et à leurs fournisseurs. Elles permettent également aux entreprises de se spécialiser et de tirer parti des techniques de production et des structures organisationnelles d'aujourd'hui. Les décisions qui concernent le volume, la localisation et la nature des infrastructures sont à forte connotation politique. Il y a à cela une double raison : traditionnellement, les infrastructures étaient construites, détenues et gérées par l'Etat, et les infrastructures sont vitales pour le développement économique et, plus généralement, pour l'ensemble de la société. Il faut donc des procédures pour décider combien dépenser pour les infrastructures, comment répartir ces dépenses, notamment entre les différents modes de transport, et comment administrer les infrastructures. Cela suppose des moyens d'analyse coûts-avantages, la publication d'informations financières et de rigoureuses procédures de décision prenant en compte les résultats de l'analyse coûts-avantages, tout en faisant en sorte que les intérêts antagonistes puissent être mis en balance d'une façon qui soit socialement acceptable et que des organismes efficaces interviennent dans la réalisation et l'entretien des nouveaux investissements en infrastructures. Traditionnellement, ces fonctions étaient confiées aux ministères. Toutefois, l'expérience montre que la performance et la réalisation des investissements en infrastructures s'améliorent si les organismes chargés des infrastructures publiques sont indépendants dans leur gestion et s'ils assument la responsabilité de leurs résultats. (Ces aspects sont traités plus en détail dans le chapitre consacré à la gouvernance publique). Certains gouvernements ont pris à cet égard des initiatives supplémentaires, notamment en assujettissant au droit des sociétés l'organisme public chargé des infrastructures, en nommant à son conseil d'administration des administrateurs ayant une expérience commerciale et en lui imposant de strictes normes comptables pour ses états financiers vérifiés. (Voir également le chapitre consacré au gouvernement d'entreprise).

Faute de financement public suffisant, un projet d'infrastructure, même si on en attend une forte rentabilité, ne pourra pas toujours être réalisé. Si l'on fait appel à des investisseurs privés, les finances publiques pourront être moins sollicitées pour financer le développement et l'entretien des infrastructures d'un pays. Il est également possible de déléguer la gestion de projets d'infrastructure à des investisseurs privés. Pour recueillir les gains d'efficacité liés à ces techniques et pour attirer les investisseurs privés, il faut que le décaissement des fonds publics liés à ces techniques et pour attirer les investisseurs privés, il faut que le décaissement des fonds publics repose sur des lignes directrices claires, soit géré dans la transparence et fasse preuve d'équité procédurale à l'égard de tous les investisseurs afin qu'ils soient placés sur un pied d'égalité. Des marchés de capitaux suffisamment développés et fonctionnant bien contribuent aussi à l'expansion des investissements en infrastructures (on examinera aux points 9.7 et 9.8 plusieurs éléments de la politique de développement des marchés de capitaux).

9.2 Quelles mesures le gouvernement a-t-il adoptées pour faire respecter le principe d'équité procédurale à l'égard des investisseurs soumissionnant aux marchés d'infrastructures, pour protéger les investisseurs d'une modification unilatérale des conditions contractuelles et pour soumettre les différends à un arbitrage national ou international ? Quelles mesures ont été prises pour inciter les investisseurs à fournir des services d'infrastructure à des prix justes et raisonnables et pour faire en sorte que l'opinion publique soutienne la participation du secteur privé à la fourniture de services d'infrastructure ?

La fourniture d'infrastructures se caractérise par des investissements fixes de longue durée et de substantielles économies d'échelle. Une fois construits, une route ou un barrage hydroélectrique ne peuvent être démantelés ou déplacés, et il est rare que l'existence de deux routes concurrentes pour une même desserte soit une solution judicieuse. Dans ces conditions, les investisseurs en infrastructures sont vulnérables aux modifications des réglementations publiques qui nuisent à leur rentabilité, et les consommateurs de services d'infrastructure peuvent être victimes d'abus de pouvoir de marché dans les réseaux d'infrastructures. Cela risque de compromettre le soutien de l'opinion publique à la participation des investisseurs privés aux infrastructures, et les investisseurs privés peuvent eux-mêmes être découragés de s'engager dans la fourniture de services d'infrastructure. Dès lors, il est utile de prévoir préalablement dans les contrats l'existence d'un régulateur (représentant les usagers) et de définir les droits des investisseurs en infrastructures. Soumettre les différends à un arbitrage national ou international et créer des autorités indépendantes de régulation peut également apaiser les craintes de décisions gouvernementales postérieures affectant la viabilité économique des investissements en infrastructures. Si l'on atténue les risques que courent les fournisseurs d'infrastructures, on réduit le rendement que les investisseurs jugent nécessaire pour entreprendre l'investissement en infrastructures. Il est probable qu'on contribuera ainsi à accroître l'investissement privé dans des infrastructures offrant des services d'un prix compétitif et à assurer le soutien de l'opinion publique à la participation des investisseurs privés à la fourniture de services d'infrastructure.

9.3 Dans le secteur des télécommunications, les autorités évaluent-elles l'accès au marché des investisseurs potentiels et l'intensité de la concurrence entre les opérateurs ? Déterminent-elles si les politiques de tarification des télécommunications sont concurrentielles, de manière à favoriser l'investissement dans les secteurs qui sont tributaires de télécommunications fiables et abordables ?

Les télécommunications modernes sont vitales pour l'environnement de l'investissement. Grâce à elles, les entreprises peuvent communiquer rapidement et à faible coût avec leurs fournisseurs et clients éloignés, ce qui améliore la productivité. C'est sur elles que s'appuient en particulier un grand nombre de secteurs des services, notamment les activités financières, l'assurance et les transports. Les secteurs des services gagnant en importance, l'accès à des services de télécommunication compétitifs et de haute qualité est aujourd'hui et restera à l'avenir un élément déterminant de l'environnement de l'investissement. Au total, le coût des services de télécommunication est en forte baisse depuis dix ans, à la faveur des avancées technologiques et des réformes de la réglementation. Les progrès sont toutefois inégaux d'un pays à l'autre et à l'intérieur même des pays. Vu la rapidité de l'innovation dans le secteur des télécommunications et les mutations dont elle s'accompagne, les pouvoirs publics se doivent d'évaluer régulièrement et impartialement la pertinence et l'impact de leur dispositif réglementaire concernant les services et les tarifs de télécommunication. On notera en particulier que les prestataires de télécommunications ne sont plus des monopoles naturels et qu'avec l'avènement de la téléphonie cellulaire, les investissements sont plus fluides. Ces évolutions réduisent les risques de l'investissement dans les télécommunications qui sont liés aux politiques mises en œuvre et elles ouvrent davantage de possibilités de faire jouer une plus vive concurrence entre les opérateurs. (Voir également le chapitre consacré à la politique de la concurrence).

9.4 Les autorités ont-elles mis en place une stratégie pour assurer aux usagers un accès fiable aux services d'électricité ainsi que des incitations économiques à l'investissement dans la fourniture d'électricité ? Quels sont les programmes en place pour qu'un large éventail d'usagers puisse avoir accès au moindre coût aux services d'électricité ? Ces programmes sont-ils limités dans le temps et reposent-ils sur des objectifs clairs de performance ?

L'accès à une fourniture fiable d'électricité à un prix raisonnable est vital pour les entreprises. Lorsque les services d'électricité sont sujets à des pertes temporaires d'alimentation et à des fluctuations de voltage qui endommagent les machines, les entreprises s'en remettent habituellement à l'auto-provisionnement,

généralement plus coûteux que la fourniture par la compagnie d'électricité. Selon certaines estimations, le coût supporté par l'utilisateur serait équivalent à 5 % du chiffre d'affaires annuel. Une mauvaise alimentation en électricité nuit donc à la productivité des investissements réalisés et freine les nouveaux investissements. Le sous-investissement dans les infrastructures d'électricité est dû en partie à des incitations économiques insuffisantes. Lorsque les pouvoirs publics ont réformé la tarification et autorisé de nouvelles entrées, l'investissement dans les infrastructures électriques a généralement suivi. Mais la mise en place de prix du marché concurrentiels peut avoir cette conséquence que, pour certains usagers et pour certaines zones, les prix pratiqués ne sont plus abordables. Dans ces circonstances et dès lors que les pouvoirs publics se sont fixé comme objectif social d'assurer l'accès au réseau électrique à des prix abordables, les mesures à préférer sont celles qui reposent sur des instruments comportant une incitation économique à investir dans la fourniture d'électricité et qui réalisent leurs finalités au moindre coût.

9.5 Quelles procédures sont appliquées pour structurer les décisions concernant le développement de nouvelles facilités de transport ainsi que l'entretien des investissements existants dans les infrastructures de transport ? Revoit-on régulièrement les exigences applicables à tous les modes de transport, en prenant en considération les besoins des investisseurs et les liens entre les différents types d'infrastructures de transport ?

Les infrastructures de transport offrent la possibilité aux entreprises d'acheter et vendre sur différents marchés et jouent un rôle moteur dans la mondialisation. Les obstacles aux échanges internationaux s'atténuant et le commerce transfrontalier étant en expansion (voir le chapitre consacré à la politique commerciale), des infrastructures efficaces de transport sont de plus en plus importantes pour attirer les investisseurs. De plus, une baisse des coûts du transport international serait elle-même bénéfique pour les échanges en stimulant l'investissement dans d'autres secteurs. Pour réduire les coûts de transport, il faut prêter attention à tous les modes de transport et à leurs interrelations. Un port ou un aéroport, par exemple, est d'autant plus utile s'il est desservi par un bon réseau routier et ferroviaire. Les coûts de transport subissent aussi l'incidence de facteurs indirects ; il faut se demander notamment si les systèmes de télécommunication assurent la traçabilité des marchandises en cours de transport et si le dédouanement s'effectue rapidement. Outre le développement de nouvelles liaisons et de nouveaux services, il faut entretenir les équipements existants pour qu'ils continuent de fonctionner correctement. Mais, fréquemment, les pays attribuent des financements à de nouveaux projets en négligeant l'entretien des investissements antérieurs en infrastructures de transport. Ce déséquilibre n'est pas facile à corriger, mais des procédures de décision plus transparentes, grâce à des mécanismes qui rendront publics et feront bien connaître les principes régissant l'attribution des fonds, pourront contribuer à mieux révéler le coût d'opportunité des options et des choix réalisés.

9.6 Les pouvoirs publics ont-ils évalué les investissements nécessaires dans le secteur de l'eau pour atteindre leurs objectifs de développement ? Dans quelle mesure le secteur privé participe-t-il à la gestion de l'eau, à sa fourniture et au financement de ses infrastructures ?

La fourniture d'eau douce et l'assainissement constituent une infrastructure essentielle. L'eau est indispensable pour la santé de la population, intervient dans la production de nombreuses entreprises et est un secteur qui exige de lourds investissements. Or, une grande partie du monde est en situation de sous-alimentation en eau et les prévisions à long terme indiquent des besoins très importants d'investissements en infrastructures dans le secteur de l'eau pour faire face à la croissance de la demande de l'agriculture, des entreprises et des ménages. La fourniture d'eau par le secteur privé est limitée dans de nombreux pays et, lorsque les autorités ont réalisé des projets à participation privée, ces projets ont souvent suscité une résistance à la tarification à des taux commerciaux. En conséquence, les projets de fourniture d'eau par le secteur privé donnent souvent lieu à des différends contractuels, un grand nombre de contrats de fourniture d'eau étant ultérieurement renégociés. Une telle renégociation ne traduit pas nécessairement des problèmes à caractère systématique ou l'échec du projet, mais elle conduit à s'interroger sur les

modalités adéquates de participation du secteur privé dans le secteur de l'eau, en particulier pour les concessions où d'importants engagements d'investissement ont été pris. Transférer la charge financière des services d'infrastructure dans le secteur de l'eau du contribuable à l'utilisateur permettrait de réduire la demande d'eau et donc les besoins d'investissement, contribuerait à une plus grande viabilité financière du secteur, favoriserait une meilleure gouvernance en mettant davantage en jeu la responsabilité et appuierait la création de partenariats public/privé pour financer les investissements en infrastructures dans le secteur de l'eau.

9.7 Les pouvoirs publics se sont-ils efforcés d'attirer les investissements privés dans le développement du secteur des services financiers, de façon à offrir une large gamme de produits à un large éventail d'entreprises ? Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises pour supprimer les obstacles, y compris les restrictions à la participation d'institutions étrangères, que rencontrent les nouveaux investisseurs entrant dans le secteur financier national ? Jusqu'à quel point les autorités exploitent-elles le partage des informations et les autres dispositifs de coopération internationaux pour faciliter une surveillance adéquate des institutions financières étrangères opérant dans le pays ?

Les marchés développés de capitaux offrent des services de paiement, mobilisent l'épargne et attribuent des financements aux entreprises qui veulent investir. Lorsque ces marchés fonctionnent bien, ils donnent aux entreprises la possibilité de saisir les occasions prometteuses d'investissement, surtout dans le cas des petites entreprises innovantes et des entrepreneurs qui ont besoin de financements externes pour se développer et pour mettre en œuvre leurs projets industriels et commerciaux. De plus, des marchés de capitaux qui fonctionnent bien imposent aux entreprises une discipline de la performance, ce qui est bénéfique pour l'efficacité, à la fois directement et par les nouvelles entrées sur les marchés de produits, qui se trouvent ainsi facilitées. Ils permettent aussi aux entreprises et aux ménages de mieux gérer leurs risques. L'expérience montre que les principaux facteurs qui concourent au développement de marchés de capitaux sophistiqués sont la stabilité macroéconomique, la concurrence dans les services financiers, y compris de la part des entreprises étrangères (voir le chapitre consacré à la politique de la concurrence), la fiabilité des droits des emprunteurs, des créanciers et des actionnaires, la circulation de l'information et la surveillance prudentielle de la prise de risque. Un vaste secteur financier, dynamique et concurrentiel, engendre par ailleurs des risques d'instabilité systémique, avec toutes les conséquences que cela peut avoir pour les résultats macroéconomiques et la performance de l'investissement. Ces risques doivent être gérés de façon à ne pas réduire l'intermédiation financière.

9.8 Quelles dispositions législatives et réglementaires sont en place pour protéger les droits des emprunteurs et des créanciers, et ces droits sont-ils bien équilibrés ? Existe-t-il un système d'enregistrement pour favoriser la constitution de sûretés et pour élargir l'accès des entreprises aux sources extérieures de crédit ? Quelles réglementations concernant la protection des données et les fichiers de crédit ont été adoptées pour faciliter la circulation de l'information et renforcer la stabilité du secteur financier, améliorant ainsi l'environnement de l'investissement ?

Les pouvoirs publics peuvent contribuer au développement des marchés de capitaux en faisant en sorte que les emprunteurs et les créanciers aient des droits clairement définis et puissent les faire respecter. Un solide cadre juridique et des voies d'exécution sont tout spécialement importants pour l'accès au financement extérieur, souvent difficile pour les nouvelles entreprises et pour les petites et moyennes entreprises. Mais il faut que les divers droits soient bien équilibrés. Lorsque le créancier n'a que de faibles droits, les intermédiaires financiers sont moins enclins à prêter aux entreprises et, lorsque l'actionnaire n'a que de faibles droits, les investisseurs sont moins enclins à leur apporter des fonds propres. L'existence de droits de propriété bien définis, que les investisseurs peuvent offrir en garantie, élargit aussi l'accès aux financements et permet aux entreprises d'emprunter à plus longue échéance et à un coût moindre. Les

systèmes d'enregistrement des droits de propriété peuvent donc jouer un rôle utile dans le développement de l'intermédiation financière et contribuer à stimuler l'activité d'investissement. Une information plus riche et plus abondante est également bénéfique. Mais la collecte de l'information et son interprétation peuvent être coûteuses. Souvent, des organismes spécialisés, comme les organismes d'évaluation de la solvabilité, peuvent rassembler des informations sur les emprunteurs et sur leur profil de risque plus efficacement et à moindre coût que les institutions financières elles-mêmes. Les pouvoirs publics peuvent créer un environnement propice à la collecte de renseignements destinés aux créanciers en adoptant et en faisant respecter des lois sur la protection des données et sur les fichiers de crédit qui permettent le partage de l'information tout en protégeant les droits des consommateurs. Les autorités prudentielles doivent elles aussi rassembler des informations auprès des institutions financières pour surveiller, évaluer et contrer le risque d'une crise systémique dans le secteur financier qui serait dommageable pour l'environnement de l'investissement. Étant donné l'étroite intégration des intermédiaires financiers aux marchés mondiaux de capitaux, il faudra probablement, pour l'exercice de ces fonctions, que les instances de surveillance et de contrôle prudentiel du pays d'origine soient prêtes à autoriser certaines modalités d'échange d'informations avec leurs homologues du pays d'accueil.

Autres ressources

- FIAS, Investment Climate Surveys Database (<http://rru.worldbank.org/InvestmentClimate/>).
- FIAS, Private Sector Toolkits (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>).
- Société financière internationale (SFI) (<http://www.ifc.org/>).
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- OCDE (2001), Recommandation du Conseil concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés.
- Banque mondiale, Doing Business database (<http://www.doingbusiness.org/>).

Notes relatives au chapitre 10. gouvernance publique

10.1 Le gouvernement a-t-il établi un cadre cohérent et global pour la réforme de la réglementation, compatible avec sa stratégie de développement et d'investissement au sens large ?

La politique de réglementation recouvre le processus par lequel les réglementations sont élaborées, actualisées, mises en œuvre et respectées. Rien ne contribue davantage au scepticisme des investisseurs que les échecs de la réglementation : l'impression que les règles répondent aux pressions d'intérêts particuliers, et la constatation que les règles n'atteignent pas leurs objectifs. La qualité des services publics, qui est déterminée par la réglementation interne à l'administration ainsi que par la réglementation visant les prestataires du secteur privé, a donc une influence importante sur le climat des affaires et de l'investissement. A mesure que les marchés s'ouvrent davantage, le besoin d'institutions réglementaires bien conçues devrait s'accroître, avec une attention particulière à l'ordre de succession approprié des réformes de la réglementation. Du point de vue d'un investisseur, la politique de réglementation devrait de préférence prendre la forme d'une déclaration énonçant des principes qui fournissent des orientations claires et des repères pour l'action des agents publics et des indications sur ce que les investisseurs peuvent attendre des pouvoirs publics en ce qui concerne la réglementation.

10.2 Quels mécanismes sont en place pour gérer et coordonner les réformes de réglementation aux différents échelons de l'administration afin d'assurer la cohérence et une mise en œuvre transparente des réglementations ?

La diversité des systèmes institutionnels et des traditions institutionnelles influe sur la conception de la politique de réglementation. Néanmoins, au cours du processus réglementaire, la nécessité d'un mécanisme central, sous une forme ou une autre, pour promouvoir la qualité de la réglementation de manière cohérente et constante apparaît essentielle. Dans ce contexte, un organe de contrôle qui joue le rôle de « moteur de réforme » peut contribuer à focaliser l'intérêt des investisseurs à l'appui du développement de la qualité de la réglementation. Pour éviter les doubles emplois et les contradictions, tous les organes officiels compétents devraient être informés et consultés lors de la préparation d'une nouvelle mesure ou de la planification d'une réforme. Dans les économies très intégrées, ce processus peut nécessiter une compréhension des pratiques et des politiques de réglementation dans d'autres pays. En outre, une réglementation de qualité qui améliore l'environnement pour l'investissement implique une forte participation et un sentiment d'« appropriation » de la part des responsables de la réglementation chargés de sa conception et de sa mise en œuvre. Les intérêts particuliers, une identification étroite aux objectifs de réglementations périmées, les mesures compensatoires demandées par différents secteurs de la société, et la cohérence dans l'application des réglementations et des régimes dans de multiples domaines, sont autant de problèmes pour les institutions réglementaires.

10.3 Des études d'impact de la réglementation sont-elles utilisées pour évaluer les conséquences des réglementations économiques sur les conditions d'investissement ?

Les Analyses d'impact de la réglementation (AIR) examinent et mesurent les avantages, les coûts et les effets probables des nouvelles réglementations ou des modifications de réglementations existantes. C'est un instrument qui permet aux décideurs de disposer de données quantitatives et d'un cadre pour évaluer les choix qui s'offrent à eux et les conséquences économiques probables de leurs décisions. Une mauvaise appréciation des problèmes qui se posent ou des effets secondaires des mesures gouvernementales peuvent compromettre les actions réglementaires et aboutir à des échecs. L'AIR est utilisée pour identifier les problèmes et veiller à ce que les mesures gouvernementales soient justifiées et bien adaptées sur le plan économique, social et environnemental. De nombreux pays s'appuient sur les AIR pour éviter les réglementations qui imposent des restrictions inutiles à l'investissement. Le processus des AIR n'est pas expressément conçu en fonction des considérations d'ouverture des marchés mais il fournit une approche

systématique pour évaluer les impacts d'un projet de réglementation et contribue d'éclairer la prise de décision réglementaire. Au besoin, donc, les impacts sur l'investissement d'une proposition de réforme de la réglementation seront normalement évalués en tenant compte de tous les autres facteurs pertinents. En l'absence d'une obligation plus large d'évaluer les impacts d'un projet de réglementation sur l'ouverture des marchés (ou même d'une obligation explicite de choisir une approche réglementaire sur la base de considérations d'ouverture des marchés), l'AIR constitue un instrument potentiellement utile pour examiner les incidences de la réglementation sur les décisions d'investissement.

10.4 Quels mécanismes et procédures de consultation publique, notamment la notification préalable, ont-ils été mis en place pour améliorer la qualité de la réglementation, favorisant ainsi des conditions propices à l'investissement ? Les mécanismes de consultation sont-ils ouverts à toutes les parties prenantes concernées ?

Les réglementations devraient être élaborées de manière ouverte et transparente avec des procédures appropriées pour des contributions effectives et en temps voulu des parties intéressées nationales et étrangères, notamment les investisseurs potentiels nationaux et étrangers ainsi que les entreprises concernées, les syndicats, d'autres représentants de la société civile, les groupes d'intérêts au sens large et d'autres niveaux d'administration. La façon dont les pouvoirs publics prennent en compte les commentaires des parties intéressées accroît la crédibilité du processus et les perspectives de respect des réglementations par les acteurs économiques. La consultation permet de veiller à ce que les parties concernées comprennent la nature des nouvelles réglementations, les raisons pour lesquelles elles sont nécessaires et ce que l'on attend d'elles. Des consultations insuffisantes peuvent se traduire par des réglementations de qualité médiocre et/ou susciter des incertitudes parmi les entreprises et les investisseurs quant à la manière dont ils seront affectés. Cela risque de décourager les nouveaux investissements du fait que les investisseurs potentiels recherchent les possibilités d'investissement qui présentent une plus grande certitude et une meilleure qualité sur le plan de la réglementation.

10.5 Les obstacles administratifs pesant sur les investisseurs sont-ils mesurés et quantifiés ? Existe-t-il des procédures gouvernementales pour identifier et réduire les charges administratives inutiles, notamment celles pesant sur les investisseurs ? Dans quelle mesure les technologies de l'information et des communications sont-elles utilisées pour encourager la simplification administrative, améliorer la qualité des services, renforcer la transparence et la responsabilité ?

La simplification administrative est l'instrument de réforme de la réglementation le plus couramment utilisé. Elle vise à réduire et à rationaliser les formalités et la paperasserie administratives – dont l'élément le plus visible sont souvent les autorisations et licences. On observe dans de nombreux pays que les charges administratives pesant sur les entreprises sont importantes, les petites et moyennes entreprises étant particulièrement touchées. Il y a lieu aussi de prendre en considération l'effet cumulatif de toutes les réglementations auxquelles les entreprises sont soumises, et non seulement celles qui ont été adoptées récemment. De plus en plus, les gouvernements utilisent les technologies de l'information et des communications comme un moyen de réduire les charges administratives et la « paperasserie ». La paperasserie excessive accroît les coûts des entreprises, peut entraver l'entrée sur le marché et diminuer les pressions concurrentielles (voir aussi le chapitre sur la Politique de la concurrence) et réduit l'incitation à innover. En outre, elle est source d'incertitudes qui peuvent perturber la planification des activités et empêcher les entreprises de réagir rapidement aux nouvelles possibilités qui s'offrent sur le marché. En fin de compte, cela décourage les nouveaux investissements, tant nationaux qu'étrangers, et affaiblit les performances économiques.

10.6 Les normes internationales en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption ont-elles été transposées dans la législation et les réglementations nationales ? Les dispositions du droit

pénal, administratif et civil fournissent-elles un cadre législatif et réglementaire cohérent pour lutter contre la corruption ainsi que pour encourager l'intégrité, réduisant ainsi les incertitudes et améliorant les conditions d'activité pour tous les investisseurs ?

Les normes en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité comprennent des mesures préventives et des mesures répressives. Les gouvernements devraient adopter des dispositions, principalement de droit pénal, mais aussi dans les codes civil et administratif, pour prévenir et sanctionner la corruption des agents publics nationaux.

Au cours de la dernière décennie, de nombreux gouvernements ont élaboré des normes de conduite pour traiter les conflits entre les intérêts privés des agents publics et leurs fonctions publiques. Les pouvoirs publics se sont concentrés initialement sur les sources traditionnelles d'influence, comme les cadeaux ou les marques d'hospitalité offerts à des agents publics, et les relations personnelles ou familiales. Du fait de la coopération accrue entre les secteurs public et privé, de nombreux pays sont également institués ces dernières années des normes de conduite pour s'attaquer à d'autres formes de conflit d'intérêts, comme les intérêts commerciaux (sous la forme de partenariats, participations), les affiliations à d'autres organisations et l'emploi après-mandat. Afin de s'attaquer aux risques pour la bonne gouvernance liés aux conflits d'intérêts, l'OCDE a élaboré un cadre pour examiner et moderniser les politiques nationales en matière de conflit d'intérêts avec la Recommandation de 2003 sur les Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, ainsi que des Outils de gestion pour aider les agents publics à les mettre en œuvre.

10.7 Les institutions et procédures assurent-elles une application efficace et cohérente des lois et réglementations pour lutter contre la corruption et favoriser l'intégrité dans les services publics ? Des règles de conduite des agents publics ont-elles été définies et quelles mesures sont utilisées pour aider ces agents à se conformer à ces règles ? Quel rôle les organisations de la société civile et les médias jouent-ils pour favoriser un débat public sur la façon dont les agents publics s'acquittent de leur mission ?

L'application et le respect des lois et réglementations pour lutter contre la corruption et favoriser l'intégrité concernent de nombreuses institutions publiques. Des lignes directrices et des mesures pratiques spécifiques pour les organismes publics (par exemple rotation du personnel, sessions de formation ou réunions d'information spécifiques, etc.) pourraient devoir être élaborées pour assurer le respect des normes en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité dans les secteurs du service public qui sont particulièrement exposés à la corruption. Les domaines à risque particuliers comprennent notamment le maintien de l'ordre, les marchés publics, les crédits à l'exportation, l'aide au développement ainsi que les administrations douanières et fiscales.

Des codes de conduites sont souvent élaborés pour énoncer des règles de conduite dans un document unique concis. Ces codes de conduite devraient être disponibles et communiqués de manière appropriée à tous les agents publics. Des mécanismes de socialisation comme la formation et les conseils permettent de mieux sensibiliser les employés et contribuent à développer leur aptitude à respecter les normes d'intégrité dans leur pratique quotidienne. En outre, les politiques de gestion des ressources humaines devraient prévoir des conditions et des incitations appropriées pour les agents publics, comme des recrutements et des promotions fondés le mérite, une rémunération suffisante et la prise en compte des considérations éthiques lors du recrutement et de l'évaluation des performances.

L'obligation de signaler toute faute présumée d'agents publics peut être imposée par la loi et/ou cela peut être facilité par les règles de l'organisation. La dénonciation, c'est-à-dire l'acte permettant de mieux sensibiliser aux comportements fautifs au sein de l'organisation, est un élément essentiel de la bonne gouvernance pour assurer la transparence et la responsabilité. Toute une série d'institutions et de

procédures, comme le Médiateur, l'Inspecteur général, les procédures de plainte et les services d'assistance pour les lignes téléphoniques pourraient permettre aux agents publics et aux citoyens de dénoncer les actes répréhensibles. Leur efficacité dépend aussi de la confiance du public dans le fait que les personnes qui dénoncent de bonne foi des actes répréhensibles bénéficient d'une protection appropriée.

10.8 Des d'examen existent-ils pour évaluer l'application des lois et réglementations relatives à la lutte contre la corruption et à l'intégrité ?

Un examen indépendant rigoureux est essentiel pour assurer l'application des lois et réglementations relatives à la lutte contre la corruption et à l'intégrité. En général, l'organe législatif procède à des examens des activités des services publics. D'autres types courants d'évaluation vont d'enquêtes indépendantes externes par le Médiateur ou l'Inspecteur général à des examens judiciaires ou éthiques spécifiques. En outre, le contrôle du respect de ces lois et réglementations peut être fondé sur des contrôles internes, largement utilisés pour déceler les anomalies individuelles et les défaillances des systèmes et s'accompagnent généralement d'un examen indépendant. Cet examen rend les agents publics responsables de leurs actions, en dernier ressort, devant le public.

La transparence des activités gouvernementales est considérée comme un instrument pour assurer la responsabilité et lutter contre la corruption ainsi que pour promouvoir la participation démocratique en informant et en associant les citoyens. Ces dernières années, l'accès des citoyens à l'information officielle s'est sensiblement amélioré, en particulier avec l'élaboration de lois sur la liberté d'accès à l'information et le recours croissant aux procédures électroniques. Si l'on y ajoute des médias de plus en plus actifs et des groupes d'intérêt de mieux en mieux organisés, cela se traduit par un contrôle plus vigilant du public sur les comportements des agents publics.

10.9 Le gouvernement est-il partie à des initiatives internationales visant à lutter contre la corruption et à améliorer l'intégrité du secteur public ? Quels mécanismes sont en place pour assurer l'application en temps voulu et efficace des conventions de lutte contre la corruption ? Ces mécanismes permettent-ils de suivre l'application et l'exécution des lois anti-corruption mettant en œuvre les conventions ?

Les gouvernements se sont rendus compte qu'on ne peut pas lutter contre la corruption au seul niveau national. Seule une action concertée, coordonnée au plan international, peut apporter une contribution utile à l'élimination de la corruption. Les gouvernements ont donc adopté plusieurs instruments de lutte contre la corruption au niveau international et régional. Ces instruments ont des champs d'application différents mais ils visent généralement à assurer une approche holistique qui englobe des mesures préventives ainsi que des dispositions répressives pour lutter contre la corruption à l'échelon national et étranger. De plus, ils contiennent des dispositions concernant l'assistance juridique mutuelle, qui constituent un obstacle important à la lutte contre la corruption.

La coopération internationale a aussi un rôle à jouer dans la lutte contre la corruption. Par exemple, la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales vise à mettre fin au versement de pots-de-vin aux agents publics dans les pays d'accueil. D'autres organisations intergouvernementales comme l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le Fonds monétaire international ont également élaboré des mesures visant à favoriser la bonne gouvernance et à sanctionner la corruption et les actes répréhensibles connexes.

Autres ressources

- Principes de l'APEC visant à renforcer la concurrence et la réforme réglementaire (1997).
- Liste de référence commune APEC-OECD sur la réforme de la réglementation : questions concernant les thèmes de la réglementation, de la politique de la concurrence et de la politique d'ouverture des marchés.
- OCDE (2005), Moderniser l'Etat : la route à suivre.
- OCDE (2003), Cadre pour la transparence de la politique de l'investissement.
- OCDE, Dix Projets de principes du CAD pour l'engagement international dans les Etats fragiles.
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- OCDE (2004), Lignes directrices du CAD : réforme du système de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques.
- OCDE (2001), Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE.
- OCDE (1997), Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.
- OCDE (2003), Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public.
- OCDE (2005), Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation.
- Convention des Nations Unies contre la corruption (2003).
- OCDE (1998), Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public.