

CONSEIL

Conseil

INITIATIVE DE L'OCDE POUR UN INVESTISSEMENT AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT

CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT

(Rapport du Comité de l'investissement)

Déclassifié

JT03207559

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIERES

CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT : RAPPORT DU COMITE DE L'INVESTISSEMENT	3
Contexte	3
Un processus de partenariat.....	3
Projet horizontal	4
Utilisation future du Cadre.....	5
Action proposée.....	6
ANNEXE 1. POSSIBILITES D'UTILISATION DU CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT	7
ANNEXE 2. TEXTE DU CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT	10
PREAMBULE	10
PARTIE I : LE CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT	13
Chapitre 1. Politique d'investissement.....	14
Chapitre 2. Promotion et facilitation de l'investissement	15
Chapitre 3. Politique commerciale	16
Chapitre 4. Politique de la concurrence.....	17
Chapitre 5. Politique fiscale	18
Chapitre 6. Gouvernement d'entreprise	19
Chapitre 7. Politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises	21
Chapitre 8. Mise en valeur des ressources humaines	22
Chapitre 9. Développement des infrastructures et du secteur financier	24
Chapitre 10. Gouvernance publique.....	26
PARTIE II. NOTES	28
Notes relatives au chapitre 1. Politique d'investissement	28
Notes relatives au chapitre 2. Promotion et facilitation de l'investissement.....	34
Notes relatives au chapitre 3. Politique commerciale	38
Notes relatives au chapitre 4. Politique de la concurrence.....	41
Notes relatives au chapitre 5. Politique fiscale.....	45
Notes relatives au chapitre 6. Gouvernement d'entreprise.....	49
Notes relatives au chapitre 7. Politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises.....	55
Notes relatives au chapitre 8. Mise en valeur des ressources humaines	59
Notes relatives au chapitre 9. Développement des secteurs d'infrastructure et financier	64
Notes relatives au chapitre 10. Gouvernance publique	70

CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT : RAPPORT DU COMITE DE L'INVESTISSEMENT

1. Le Cadre d'action pour l'investissement (le *Cadre*) est l'un des trois éléments de l'Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement, pour laquelle le Conseil a chargé le Comité de l'investissement de jouer le rôle de chef de file [C(2003)205]¹. Les travaux sur le *Cadre* ont été à nouveau appuyés dans la Déclaration ministérielle de l'OCDE de 2005 sur le développement [C/MIN(2005)2]. Ce rapport sur le *Cadre* a été approuvé le 11 avril 2006 par le Comité de l'investissement, qui a également convenu de le transmettre au Conseil.

Contexte

2. Le *Cadre* est destiné à mobiliser l'investissement privé au service d'une croissance régulière et d'un développement durable. Il a donc pour but de contribuer à la prospérité des pays et de leurs citoyens et à la lutte contre la pauvreté.

3. Le *Cadre* s'insère dans le contexte plus large de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies et des efforts accomplis récemment pour renforcer l'environnement international et national de l'activité d'entreprise, notamment avec le Programme de Doha pour le développement et la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable. Il vise à faire progresser la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, qui a souligné l'importance critique de l'investissement privé pour des stratégies efficaces de développement.

4. Le *Cadre* est conçu comme un instrument non prescriptif qui recense les aspects essentiels de l'action publique devant être pris en compte par tout gouvernement soucieux de créer un environnement plus favorable aux investisseurs, nationaux ou étrangers, et de faire en sorte que la société recueille davantage les fruits du développement ;

5. Le *Cadre* établit une communauté de vues entre les pays de l'OCDE et les pays non membres sur ce qui correspond aux bonnes pratiques pour la politique à l'égard de l'investissement. Il s'appuie sur l'expérience et les instruments de l'OCDE dans les différents domaines entrant en ligne de compte et sur le dialogue mondial et régional entre les comités de l'Organisation et les pays non membres. Il complète les initiatives récentes de l'OCDE qui s'adressent aux gouvernements et aux entreprises, en particulier les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, révisés en 2000.

Un processus de partenariat

6. Les travaux ont été réalisés par un Groupe de travail créé spécialement à cet effet sous la tutelle du Comité de l'investissement et composé de représentants des 30 gouvernements des pays membres de

1 Le mandat faisait suite au soutien apporté à cette initiative par la réunion ministérielle de l'OCDE de 2003. Les autres éléments de l'Initiative OCDE pour un investissement au service du développement sont le renforcement du rôle de l'aide publique au développement dans la mobilisation de l'investissement au service du développement et le renforcement des capacités grâce à la méthode du dialogue par les pairs de l'OCDE [voir *Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement : rapport d'étape*, C(2005)50].

l'OCDE et de 26 économies non membres² et de la CE. Le Japon et le Chili ont présidé conjointement le Groupe de travail³. La Banque mondiale, la CNUCED et d'autres organisations internationales ont participé au Groupe de travail.

7. Le Groupe de travail a tenu cinq réunions à Paris, de juin 2004 à mars 2006, et a mené des consultations à l'étranger à propos du *Cadre* sous les auspices de Forums mondiaux de l'OCDE sur l'investissement international, tenus en Inde et au Brésil, et d'initiatives régionales (en Ouganda avec le NEPAD, en Corée avec l'APEC, en Indonésie avec l'ASEAN, la CESAP de l'ONU et la BASD, ainsi qu'avec la Charte pour l'investissement en Europe du sud-est).

8. Le BIAC, le TUAC et des représentants des organisations non gouvernementales ont été invités à participer aux réunions du Groupe de travail et ont soumis des contributions. Une consultation publique plus large a été organisée par le biais du site web de l'OCDE en janvier-février 2006.

Projet horizontal

9. On trouvera à l'annexe 2 le texte du *Cadre* mis au point par le Groupe de travail, tel qu'approuvé par le Comité de l'investissement à sa réunion du 10 avril 2006.

10. Le *Cadre* articule une série de questions que les gouvernements doivent prendre en compte dans dix domaines d'action que le Consensus de Monterrey identifie comme ayant une incidence critique sur la qualité des conditions de l'investissement dans les pays, y compris pour les petites entreprises et les investisseurs étrangers. Ces questions sont les suivantes : politique d'investissement ; promotion et facilitation de l'investissement ; échanges ; concurrence ; fiscalité ; gouvernement d'entreprise ; développement des infrastructures et du secteur financier ; mise en valeur des ressources humaines ; comportement responsable des entreprises ; gouvernance publique. Le *Cadre* examine aussi la contribution de la coopération internationale, notamment via les initiatives du pays d'origine.

11. Les questions aux gouvernements proposées dans le *Cadre* sont étayées par des notes et complétées par des références à des sources d'information. En outre, un *Examen des bonnes pratiques dans les économies de l'OCDE et non OCDE* dans les dix domaines d'action a été établi pour servir de référence analytique⁴ et sera publié en parallèle au *Cadre* sous la responsabilité du Secrétariat.

12. Outre le Comité de l'investissement, neuf organes de l'OCDE ont participé à la mise au point du *Cadre* ou ont examiné les éléments pris en compte pour l'établir. Il s'agit des organes suivants : Comité de l'aide au développement, Comité des échanges, Comité de la concurrence, Comité des affaires fiscales, Groupe de direction sur le gouvernement d'entreprise, Comité de l'éducation, Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Groupe de travail sur la corruption dans les transactions commerciales internationales et Comité de la gouvernance publique.

2 Les économies non membres qui ont participé aux réunions du Groupe de travail à l'OCDE sont les suivants : Afrique du Sud, Argentine, Bahreïn, Brésil, Chili, Chine, Egypte, Estonie, Inde, Indonésie, Israël, Jordanie, Lettonie, Lituanie, Malaisie, Maroc, Mozambique, Pakistan, Philippines, Roumanie, Russie, Sénégal, Slovaquie, Taipei chinois, Tanzanie et Vietnam.

3 Les co-présidents étaient M. Escobar, Conseiller en chef auprès du ministère des Finances du Chili et M. Megata, membre du bureau du Comité de l'investissement et Représentant permanent adjoint du Japon auprès de l'OCDE.

4 DAF/INV/TF(2006)2/REV1.

Utilisation future du Cadre

13. Le *Cadre d'action pour l'investissement* ne formule pas des prescriptions toutes faites et n'a pas un caractère impératif. C'est au contraire un instrument flexible permettant de sérier et d'évaluer les choix fondamentaux auxquels se trouvent confrontés les pays dans la poursuite du développement. Son objectif essentiel est d'encourager les gouvernements à se poser les bonnes questions sur leur économie, leurs institutions et le cadre de leurs politiques afin de définir leurs priorités, de mettre en place un ensemble cohérent de mesures et de faire le point sur les progrès accomplis.

14. Une liste préliminaire des possibilités d'utilisation future du *Cadre* par les gouvernements et par les autres parties concernées figure à l'annexe 1⁵. Les participants des gouvernements des économies membres et non membres de l'OCDE au Groupe de travail ainsi que, plus généralement, les partenaires non membres ont vivement préconisé l'utilisation du *Cadre* dans l'optique suivante :

- un instrument pour une auto-évaluation concertée et l'élaboration d'un plan d'action au sein des gouvernements ;
- une feuille de route pour des dialogues régionaux dans le cadre du NEPAD, de l'APEC, de la Charte pour l'investissement en Europe du sud-est et d'autres initiatives ;
- une aide pour les examens par les pairs des politiques des gouvernements, notamment les examens des politiques d'investissement des pays de l'OCDE ;
- une référence pour les programmes des donateurs ;
- une référence pour le dialogue secteur public-secteur privé ;
- une base de coopération et de coordination entre les organisations internationales sur les questions d'investissement.

15. Le *Cadre* synthétise, pour la première fois, en un seul instrument d'ensemble les principaux éléments de fond des travaux d'ouverture sur l'extérieur menés par l'OCDE dans le domaine de l'investissement et renforcera l'impact de ces travaux à l'avenir.

16. La Banque mondiale, la CNUCED et les autres organisations internationales sont invitées à coopérer avec l'OCDE pour la diffusion et l'utilisation efficace du *Cadre*.

17. Les organismes donateurs bilatéraux peuvent contribuer à la mise en place, dans les pays en développement, des capacités juridiques et institutionnelles et des moyens d'action nécessaires, notamment pour améliorer les conditions de l'investissement. Le CAD a élaboré des orientations à l'intention des donateurs pour l'utilisation de l'APD pour promouvoir l'investissement privé au service du développement [C(2006)70], autre volet de l'Initiative pour un investissement au service du développement qui complète le *Cadre*.

18. Le *Cadre* est conçu comme un instrument évolutif. Il sera réexaminé par l'OCDE et les partenaires non membres de l'OCDE eu égard aux nouvelles évolutions et à l'expérience acquise dans son utilisation.

5 L'annexe 1 ne constitue pas une nouvelle proposition de programme de travail devant engager le budget et l'Organisation ou remplacer les examens par pays et d'autres programmes de coopération réalisés actuellement par les organes de l'OCDE. Toute incidence concernant les travaux de suivi après la mise au point définitive du *Cadre*, qui n'aura pas été prise en compte dans les résultats déjà convenus par le Conseil de l'OCDE, sera intégrée dans la proposition de programme de travail du Comité de l'investissement qui sera soumise dans le contexte normal des préparatifs du Programme de travail et budget de l'OCDE pour 2007-08.

Action proposée

19. A la lumière de ce qui précède, le Conseil est invité à adopter le projet de conclusions suivant :

LE CONSEIL

- a) adopte le rapport C(2006)68 sur l'*Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement : cadre d'action pour l'investissement* ;
- b) réitère le ferme attachement des pays Membres à la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire et du Consensus de Monterrey et reconnaît le rôle central de l'investissement dans la croissance, l'éradication de la pauvreté et le développement durable dans le monde entier ;
- c) se félicite des travaux réalisés par les participants membres et non membres de l'OCDE au Groupe de travail du Comité de l'investissement sur un Cadre de politiques pour l'investissement tels qu'ils figurent à l'annexe 2, ainsi que des possibilités d'utilisation future du *Cadre* recensées à l'annexe 1 ;
- d) invite les gouvernements et les parties intéressées des pays Membres de l'OCDE et des pays non Membres à utiliser le *Cadre pour l'investissement* en vue de l'évaluation des politiques et du dialogue qui s'y rattache, dans le contexte des stratégies nationales de développement et de la coopération internationale pour le développement ;
- e) encourage la poursuite de la coopération de l'OCDE avec la Banque mondiale, les Nations Unies et les autres organisations intéressées, ainsi qu'une participation active des organisations patronales et syndicales ainsi que d'autres organisations de la société civile, afin de contribuer à une utilisation efficace du *Cadre pour l'investissement* et à son évolution future ;
- f) note que *Utiliser l'APD pour promouvoir l'investissement privé au service du développement : Orientations à l'intention des donateurs* [C(2006)70], approuvé par le Comité d'aide au développement (CAD), constitue un autre volet de l'Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement et complètent le *Cadre*, et accueille favorablement l'aide que les donateurs pourraient apporter pour mettre en place, dans les pays en développement, les capacités qui permettront d'améliorer les conditions de l'investissement ;
- g) convient que le *Cadre* sera réexaminé par le Comité de l'investissement et les partenaires non membres, en coopération avec les autres organes de l'OCDE et les organisations internationales et en consultation avec les parties prenantes, à la lumière de l'expérience acquise dans l'utilisation du *Cadre*, ce réexamen devant en principe avoir lieu dans les deux ans ;
- h) convient de déclassifier et de transmettre le rapport C(2006)68 aux Ministres lors de la réunion du Conseil des 23 et 24 mai 2006.

ANNEXE 1. POSSIBILITES D'UTILISATION DU CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT

1. Le *Cadre d'action pour l'investissement* est destiné à être utilisé pour la réalisation d'auto-évaluations par les gouvernements et d'examens par les pairs, ainsi que pour la coopération régionale et le dialogue multilatéral sur les politiques à suivre. Il doit servir aussi de référence dans les programmes des donateurs, pour la coordination entre les organisations internationales intéressées et pour le dialogue entre secteur public et secteur privé. Sachant que c'est aux gouvernements qu'il incombe de mettre en œuvre le *Cadre*, le Comité de l'investissement, œuvrant de concert avec les partenaires non membres, la Banque mondiale et d'autres organisations, les organes de l'OCDE concernés et ses interlocuteurs, contribuera à la diffusion du *Cadre* et au développement de méthodologies et de capacités pour son utilisation en fonction des conditions propres aux pays et régions et des stratégies nationales de développement.

2. Les possibilités d'utilisation future du *Cadre* déjà exploitées ou identifiées sont notamment les suivantes :

Initiatives régionales dans le domaine de l'investissement

3. *NEPAD, Europe du sud-est, APEC.* Les parties à l'Initiative NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique attendent avec intérêt de pouvoir utiliser le *Cadre* en tant que principe organisateur des auto-évaluations et des dialogues entre pairs dans le cadre de l'Initiative, comme cela est prévu dans le mandat renforcé de l'Initiative (approuvé par le Conseil de l'OCDE en novembre 2005 – C(2005)139/REV1). La Charte pour l'investissement en Europe du sud-est s'est occupée ces cinq dernières années des problèmes qui ont trait à la réforme dans le domaine de l'investissement et qui touchent à plusieurs domaines d'action ; à la suite de l'appel lancé lors de la réunion ministérielle de la Charte en juin 2005, les gouvernements et le secteur privé de la région travaillent actuellement avec la Charte en vue de l'utilisation du *Cadre* dans le processus de suivi des résultats. Le séminaire conjoint APEC/OCDE sur l'investissement, tenu lors du Sommet de l'APEC en Corée, en novembre 2005, a exprimé un large soutien à l'utilisation du *Cadre*, en coopération avec l'OCDE, afin de renforcer les travaux et le dialogue de l'APEC sur l'investissement. Ce soutien a été réaffirmé par les présidents actuels et futurs de l'APEC – Australie, Corée et Vietnam – en décembre 2005. Depuis, une proposition de travail conjoint sur un Cadre intégré APEC/OCDE est à l'étude à l'APEC.

4. *Autres possibilités régionales.* Outre les possibilités offertes par la coopération avec l'APEC, une manifestation sera organisée au deuxième semestre de 2006, avec l'appui du Japon et d'autres pays, pour lancer le *Cadre* à l'intention de l'ASEAN et de la région asiatique plus généralement. Les participants au Programme d'investissement MENA-OCDE voudront sans doute prendre en compte le *Cadre* pour faciliter l'évaluation globale future du Programme et structurer le dialogue à venir dans des domaines spécifiques. La Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP-ONU) s'est déclarée intéressée par l'utilisation du *Cadre* dans le contexte de ses propres activités et par une collaboration à cet effet avec l'OCDE sur le plan méthodologique. Lors du Forum mondial sur l'investissement international de 2005, les responsables de l'Accord de libre-échange de l'Amérique centrale (ALECA) ont aussi fait part de leur intérêt, dans l'optique des dispositifs de renforcement des capacités prévus dans l'accord. La Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes a également exprimé lors du Forum son soutien à une coopération avec l'OCDE pour l'utilisation du *Cadre* dans le contexte de l'Amérique du Sud et la Banque interaméricaine de développement envisage sérieusement une telle coopération. Le Comité de l'investissement de l'OCDE collaborera avec le Centre de développement de l'OCDE, les banques

régionales de développement et des organisations internationales comme la Banque mondiale et la CNUCED (voir également les paragraphes 7 et 8) en vue de la diffusion régionale du *Cadre*.

Examens par les pairs de la politique d'investissement

5. Le *Cadre* expose les nombreux aspects d'un régime d'investissement de qualité qui sont pris en compte dans les examens par pays de la politique d'investissement. Il offre aussi une solide base de discussion pour un dialogue entre pairs dans des domaines que n'ont que superficiellement traités par le passé les programmes d'ouverture vers l'extérieur consacrés à certains pays ou à l'investissement, en particulier le développement des infrastructures et les politiques mises en œuvre par les gouvernements pour promouvoir les concepts et principes reconnus de comportement responsable des entreprises.

6. A l'OCDE, une première validation du *Cadre* dans le contexte d'un pays particulier sera réalisée lors des examens qui seront menés au titre des programmes de coopération avec la Chine et la Russie et d'autres programmes de coopération concernant l'investissement. Le *Cadre* sera aussi utilisé pour évaluer les conditions de l'investissement dans les non-membres demandant à adhérer à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales.

Coopération avec les autres organisations internationales

7. La Banque mondiale a joué un rôle clé au sein du Groupe de travail pour l'élaboration du *Cadre*. Elle a contribué par des documents de synthèse à la rédaction du chapitre du *Cadre* sur le développement des infrastructures et du secteur financier et du chapitre sur la mise en valeur des ressources humaines ; elle a officiellement coparrainé le Forum mondial de l'OCDE de 2005 sur l'investissement international, qui a été entièrement consacré au *Cadre*. L'OCDE continuera de collaborer avec la Banque mondiale pour mettre en œuvre les initiatives pour l'investissement au niveau régional évoquées ci-dessus. Le Secrétariat de la CNUCED a aussi mis en évidence plusieurs possibilités de coopération avec l'OCDE et a fait part tout spécialement de sa volonté de procéder à des examens conjoints de la politique d'investissement de certaines économies en utilisant le *Cadre* comme référence.

8. Pour l'avenir, le Comité de l'investissement examine également une proposition de mise en place d'un *Dialogue sur l'investissement international* basé sur Internet, qui serait une initiative conjointe de l'OCDE, de la Banque mondiale et des autres organisations intéressées et qui faciliterait la coordination et la diffusion des travaux relatifs au *Cadre*.

Engagement des donateurs

9. Le rapport conjoint du Comité d'aide au développement et du Comité de l'investissement sur le rôle de l'APD pour mobiliser l'investissement au service du développement, présenté à la réunion du Conseil au niveau des Ministres de 2005 [C(2005)61], a souligné la nécessité pour les donateurs de se montrer plus stratégiques, d'être mieux coordonnés et de s'appuyer sur une évaluation plus systématique de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas pour remédier aux contraintes qui entravent l'investissement au niveau national et au niveau sectoriel. Des orientations plus précises ont depuis été définies à l'intention des donateurs au sein du CAD [C(2006)yy] en concertation avec plusieurs parties prenantes, dont le Comité de l'investissement. Le CAD souligne l'intérêt du *Cadre* en tant qu'instrument complétant ses orientations pour bien cerner ces contraintes.

10. La nouvelle Initiative renforcée NEPAD-OCDE pour l'investissement en Afrique est considérée comme une possibilité importante de renforcer l'engagement des donateurs.

Réexamens et échange des enseignements à tirer

11. Le Forum mondial de l'OCDE sur l'investissement international peut jouer un grand rôle dans une plus large utilisation du *Cadre* en examinant les enseignements à tirer de sa mise en œuvre et en évaluant son impact sur l'élaboration des politiques.

12. A cette fin, le Forum mondial et le suivi général du *Cadre* seront renforcés grâce à la création d'un groupe directeur de fonctionnaires de pays de l'OCDE et de pays non membres ayant participé au Groupe de travail. Coprésidé par un représentant de haut niveau originaire d'un pays non membre de l'OCDE et par le président du Groupe consultatif sur les non-membres du Comité de l'investissement de l'OCDE, le groupe directeur se réunira à l'OCDE et travaillera via le groupe de discussion électronique dans l'intervalle entre les réunions annuelles du Forum mondial.

13. Le Forum mondial et son groupe directeur évalueront globalement l'impact du *Cadre*. Les indicateurs de performance pour les travaux d'ouverture sur l'extérieur, adoptés sur une base expérimentale par le Comité de l'investissement en 2005, figureront parmi les instruments d'évaluation disponibles.

14. Le Forum mondial sera également invité, lors de sa réunion annuelle, à examiner et adopter le *Rapport annuel sur l'investissement au service du développement*. La première édition de ce rapport a été publiée en 2005 sous la responsabilité du Secrétariat. Conçues comme un instrument de transparence, les prochaines éditions seront publiées sous la responsabilité conjointe du Comité de l'investissement et des gouvernements des autres pays participant au Forum mondial.

ANNEXE 2. TEXTE DU CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT

PREAMBULE

L'objectif du *Cadre d'action pour l'investissement* est de mobiliser l'investissement privé en vue d'une croissance économique régulière et d'un développement durable, en contribuant ainsi à la prospérité des pays et de leurs citoyens ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté.

Les effets positifs économiques et sociaux de l'investissement privé, national ou international, sous ses nombreuses formes – depuis les biens matériels jusqu'au capital intellectuel – sont largement reconnus. L'investissement privé augmente la capacité productive de l'économie, stimule la création d'emplois et la croissance des revenus et, dans le cas de l'investissement international, permet la diffusion locale de l'expertise technologique et des savoir-faire de l'entreprise, tout en favorisant l'investissement intérieur, notamment via les liens qui se créent avec les fournisseurs locaux. Ces effets positifs peuvent grandement contribuer au développement et à l'éradication de la pauvreté. Un grand nombre de pays ont réussi à obtenir un taux élevé d'investissement intérieur de source privée et à attirer de substantiels investissements internationaux dans le cadre de leur stratégie de développement, mais d'autres ne sont pas parvenus à recueillir autant les fruits de l'investissement. Or, les effets bénéfiques de l'investissement ne sont pas nécessairement automatiques ni également répartis entre les pays, les secteurs d'activité et les populations locales. Deux éléments sont essentiels pour créer un environnement propice à l'investissement : un effort constant de renforcement des politiques nationales et des institutions publiques, et la coopération internationale.

Le *Cadre d'action pour l'investissement* est un instrument qui propose une liste de questions importantes devant être examinées par tout gouvernement soucieux de créer un environnement favorable aux investisseurs et de faire en sorte que la société – et surtout sa population pauvre – recueille davantage les fruits du développement. A cet égard, le *Cadre* vise à faire progresser la mise en œuvre du Consensus de Monterrey des Nations Unies, qui a souligné le rôle crucial de l'investissement privé dans les stratégies efficaces du développement.

Le *Cadre* s'insère dans le contexte plus large de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies et des efforts multilatéraux accomplis récemment pour renforcer l'environnement international et national de l'activité d'entreprise, notamment avec le Programme de Doha pour le développement et la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable. Il a en commun avec ces initiatives de promouvoir la transparence et un partage approprié des missions et responsabilités entre les gouvernements, les entreprises et les autres acteurs qui oeuvrent au développement et à la lutte contre la pauvreté, et il s'appuie sur les valeurs universelles de la démocratie et du respect des droits de l'homme, y compris les droits de propriété.

Le *Cadre* ne formule pas un ensemble de prescriptions toutes faites et n'a pas non plus un caractère impératif. C'est au contraire un instrument flexible permettant de sérier et d'évaluer les choix fondamentaux auxquels se trouvent confrontés les pays dans la poursuite du développement. Son objectif

essentiel est d'encourager les gouvernants à se poser les bonnes questions sur leur économie, leurs institutions et le cadre de leurs politiques afin de définir leurs priorités, de mettre en place un ensemble cohérent de mesures et de faire le point sur les progrès accomplis.

Un Groupe de travail composé de fonctionnaires d'une soixantaine de pays membres et non membres de l'OCDE a décidé et élaboré la structure et le contenu du *Cadre*, avec la collaboration de la Banque mondiale, des Nations Unies et d'autres organisations internationales, en tirant parti de consultations régionales en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe du Sud Est. Les organisations patronales et syndicales et d'autres organisations de la société civile ont elles aussi fait connaître leur point de vue sur l'élaboration du *Cadre*. En plus de la stabilité macroéconomique, de la prévisibilité politique, de la cohésion sociale et du respect de l'Etat de droit, conditions préalables à un développement durable, le Groupe de travail a retenu dix domaines d'action à la lumière d'une évaluation de l'intensité des interactions entre chacun de ces domaines et l'environnement de l'investissement. Les dix chapitres s'appuient sur les bonnes pratiques des pays membres de l'OCDE et des pays non membres ; ils couvrent les aspects 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 des infrastructures et du secteur financier ; gouvernance publique.

Le *Cadre* couvre un large éventail de domaines, mais ne prétend pas être complet. D'autres questions, notamment l'environnement, l'énergie, le développement rural, l'innovation, l'entrepreneuriat féminin et la parité homme-femme, influent également sur l'environnement des entreprises. Le *Cadre* ne traite pas ces aspects dans un chapitre spécifique, mais un grand nombre de questions prennent expressément en compte leur importance pour les conditions de l'investissement et pour le développement économique.

Le *Cadre*, en encourageant un processus structuré de formulation et de mise en œuvre des politiques à tous les niveaux d'administration, peut être utilisé de diverses manières dans le contexte des stratégies nationales de développement. Les éclairages qu'il apporte peuvent être fructueux pour les auto-évaluations, les examens par les pairs, la coopération régionale et les discussions multilatérales, qui contribueront à définir les priorités pour les réformes qui ont trait à l'environnement de l'investissement. Le *Cadre* pourra aussi servir de référence pour les programmes de renforcement des capacités mis au point par les organisations internationales, pour les organismes de promotion de l'investissement, pour les bailleurs de fonds qui aident les pays en développement partenaires à améliorer les conditions de l'investissement et pour les organisations patronales et syndicales ainsi que 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 également le rôle que les gouvernements peuvent jouer par la coopération internationale, y compris à travers les initiatives d'intégration régionale et les initiatives émanant du pays d'origine.

L'OCDE, en collaboration avec les pays non membres, les organisations partenaires, les donateurs et les autres parties concernées, prêtera son concours au niveau méthodologique – notamment pour les indicateurs de progrès – et dans le domaine du renforcement des capacités institutionnelles, en vue d'une utilisation efficace du *Cadre* compte tenu des situations différentes et des besoins différents.

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 domaines d'action entrant en ligne de compte et du dialogue mondial et régional engagé par ses comités avec les économies non membres. Il complète les initiatives récentes de l'OCDE qui s'adressent aux gouvernements et aux

entreprises, notamment les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, révisés en 2000, et pourra être mis en œuvre en synergie avec les *Orientations à l'intention des donateurs pour l'utilisation de l'APD en vue de promouvoir l'investissement privé au service du développement*, autre élément de l'Initiative de l'OCDE.

Le contenu et la portée du *Cadre* seront réexaminés par l'OCDE et par ses partenaires non membres et les autres parties prenantes à la lumière des enseignements à tirer de son utilisation, afin de renforcer son efficacité.

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

Cette partie du *Cadre* regroupe dix séries de questions couvrant les principaux domaines d'action identifiés par le Groupe de travail et par le Consensus de Monterrey comme ayant un impact crucial sur l'environnement de l'investissement. La formule du questionnaire est destinée à faciliter des approches flexibles pour l'auto-évaluation et pour la définition des priorités par les pays en fonction de leur situation spécifique, de leurs programmes de développement et de leurs structures institutionnelles. Les questions aident aussi à déterminer les responsabilités respectives des gouvernements, 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 de l'environnement de l'investissement.

Les questions s'accompagnent de notes (partie II), qui rappellent et précisent leur contexte. 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 d'expérience des pays dans le domaine considéré. De plus, le volume parallèle *Cadre d'action pour l'investissement : examen des bonnes pratiques dans les économies OCDE et non OCDE* rassemble des analyses de fond pour chacun des dix domaines d'action.

Trois principes s'appliquent dans l'ensemble du *Cadre*. Le premier est la cohérence des politiques, les questions qui figurent dans chaque chapitre privilégiant une approche intégrée des interactions entre les différents domaines d'action et l'environnement de l'investissement. Par exemple, les normes de protection et d'ouverture de l'investissement ont un large champ d'application, puisqu'elles visent aussi bien les investisseurs internationaux que les investisseurs nationaux, y compris lorsqu'il s'agit de petites et moyennes entreprises ; l'efficacité de la politique de la concurrence et de la politique fiscale est importante pour garantir que l'investissement, en particulier dans les petites entreprises, ne soit pas entravé par des obstacles inutiles à l'entrée, une fiscalité dissuasive et un médiocre respect des lois ; enfin, une politique commerciale libérale aide à recueillir les fruits d'une politique d'investissement ouverte. Le chapitre concernant la gouvernance publique s'attache aux conditions nécessaires à un cadre réglementaire solide pour l'ensemble des différents domaines d'action et dans chacun d'entre eux.

Le deuxième principe est celui de la transparence dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, les organismes publics devant rendre compte de leurs activités. La transparence réduit l'incertitude et les risques pour les investisseurs, de même que les coûts de transaction liés à la réalisation de l'investissement, et elle favorise également le dialogue entre le secteur public et le secteur privé. L'obligation de rendre compte rassure les investisseurs quant à l'exercice responsable, par les organismes publics, des compétences qui leur sont attribuées. La façon dont la transparence et la responsabilité dans les différents domaines de l'action publique favorisent un environnement propice à l'investissement est donc l'un des thèmes repris dans les questions de chacun des chapitres.

Le troisième principe qui s'applique dans l'ensemble du *Cadre* est celui de l'évaluation régulière de l'impact des politiques en vigueur ou envisagées sur les conditions de l'investissement. Dans cette optique, les questions visent à déterminer dans quelle mesure les politiques publiques sont conformes aux pratiques optimales établies en termes de traitement équitable de tous les investisseurs (étrangers ou nationaux, quelle que soit leur taille) 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 des évaluations périodiques afin d'identifier suffisamment tôt les nouveaux enjeux et de pouvoir y réagir rapidement.

Chapitre 1. Politique d'investissement

La qualité des politiques d'investissement influe directement sur les décisions de tous les investisseurs, petits ou grands, nationaux ou étrangers. La transparence, la protection de la propriété et la non discrimination sont des principes de la 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 les autorités ont-elles prises pour s'assurer que les lois et réglementations concernant les investissements et les investisseurs, y compris les PME, et leurs dispositifs de mise en œuvre et d'exécution sont clairs, transparents et aisément accessibles et n'imposent pas de charges supplémentaires ?
- 1.2 Quelles dispositions les autorités ont-elles prises en vue de 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 Les autorités ont-elles mis en œuvre 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 les autorités ont-elles 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 ? Quels systèmes alternatifs de règlement des différends les autorités ont-elles établis pour assurer la protection la plus large possible à un coût raisonnable ?
- 1.5 Les autorités procèdent-elles à une indemnisation en temps voulu, appropriée et effective en cas d'expropriation, conformément également à leurs obligations au regard du droit international ? Quelles limites explicites et bien définies les autorités ont-elles assignées à la capacité d'exproprier ? Existe-t-il des mécanismes indépendants pour évaluer l'exercice de ce pouvoir ou pour le contester ?
- 1.6 Des mesures ont-elles été prises 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 dispose-t-il de mécanismes pour assurer la transparence des restrictions discriminatoires encore applicables à l'investissement international et réévaluer périodiquement leurs coûts au regard de leur objectif public déclaré ? Les pouvoirs publics ont-ils revu les restrictions entravant le libre transfert des capitaux et des bénéficiaires et leurs effets sur la promotion de l'investissement international ?
- 1.7 Les autorités chargées de la politique d'investissement s'emploient-elles 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 et mis en œuvre les instruments internationaux d'arbitrage contraignant 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, y compris 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 en vue de créer un environnement d'entreprise sain et large, et quel rôle est attribué dans cette stratégie aux mesures de promotion et de facilitation des investissements ?
- 2.2 Le gouvernement a-t-il créé une agence de promotion des investissements ? 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 ? Quels indicateurs ont été établis pour suivre sa performance ?
- 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 pour les investisseurs, l'agence de promotion des investissements tire-t-elle pleinement parti des informations sur les problèmes rencontrés par les investisseurs établis ?
- 2.5 Dans quelle mesure 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 cette agence 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, telles que 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 intéressant les échanges de biens et de services peuvent contribuer à attirer davantage d'investissements et 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 par les autorités pour réduire les coûts liés au respect 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 Dans quelle mesure 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 dans d'autres sont-elles réexaminées dans le but 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 a un effet négatif sur les exportations d'un pays en développement, quels sont les autres moyens considérés par les autorités pour réaliser leurs objectifs de politique publique, compte tenu de l'effet de freinage qu'une telle politique commerciale restrictive 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 et sa mise en œuvre sont-elles claires, transparentes et non discriminatoires ? 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, du soutien politique et de l'indépendance 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 répondu aux pratiques anticoncurrentielles des entreprises en place, y compris les entreprises publiques, qui entravent l'investissement ?
- 4.4. Les autorités de la concurrence ont-elles la possibilité d'évaluer l'incidence d'autres politiques économiques sur la capacité des investisseurs d'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-t-elle en compte leur incidence sur l'environnement de l'investissement ?
- 4.6 Quel est le rôle des autorités de la concurrence en cas de privatisations ? Les considérations de concurrence qui ont une incidence sur les possibilités d'investissement, comme la non autorisation des clauses d'exclusivité sur le marché, ont-elles été suffisamment prises en compte ?
- 4.7 Dans quelle mesure les autorités de la concurrence travaillent-elles avec leurs homologues d'autres pays pour coopérer sur les questions de concurrence internationale, telles que les fusions et acquisitions transfrontières, ayant une incidence sur l'environnement de l'investissement ?

Chapitre 5. Politique fiscale

Pour remplir leurs fonctions, toutes les administrations ont besoin de recettes fiscales. Cependant, le niveau de la charge fiscale et la conception de la politique fiscale, y compris la manière dont elle est appliquée, ont une incidence directe sur les coûts des entreprises et les retours sur investissement. Une politique fiscale saine permet aux gouvernements de réaliser les objectifs des politiques publiques tout en contribuant à des conditions favorables à l'investissement.

- 5.1 Les autorités ont-elles évalué le niveau de la charge fiscale qui serait compatible avec leurs objectifs plus larges de développement et leur stratégie de promotion de l'investissement ? Ce niveau correspond-il à la charge fiscale effective ?
- 5.2 Quelle est la charge fiscale moyenne pesant sur les bénéficiaires nationaux, compte tenu des dispositions légales, des possibilités de planification fiscale et des coûts de la discipline fiscale ?
- 5.3 La charge fiscale pesant sur les activités commerciales des investisseurs est-elle appropriée compte tenu des buts de la politique mise en œuvre et des objectifs du régime d'imposition ?
- 5.4 Si les conditions-cadres et les caractéristiques du marché pour les investisseurs manquent de dynamisme, le gouvernement a-t-il évalué les limitations du recours à la seule politique fiscale pour influencer 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 sont-elles 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-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 et de l'administration fiscale travaillent-ils avec leurs homologues d'autres pays pour étendre 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 est un critère déterminant des décisions d'investissement, influant sur la confiance des investisseurs, sur le coût du capital, sur le fonctionnement global des marchés financiers et, en fin de compte, sur le développement de sources plus durables de financement.. Les questions ci-dessous présentent brièvement certains des principaux aspects du gouvernement d'entreprise que les responsables de l'action publique et d'autres parties concernées doivent aborder pour favoriser l'émergence d'un environnement plus propice à l'investissement. Pour procéder à une évaluation plus complète, les responsables doivent se référer aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE ainsi qu'à la méthode d'évaluation du gouvernement d'entreprise mise au point par le Groupe de direction de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise et, si possible, demander à la Banque mondiale de procéder à une évaluation dans le cadre des Rapports sur l'observation des normes et codes (ROSC) en matière de gouvernement d'entreprise.

- 6.1 Quelles mesures ont été prises pour garantir 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 ?
- 6.2 Comment 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 contre ces violations ? Quelles sont les mesures en place pour contrôler et empêcher les initiés et les actionnaires majoritaires d'obtenir des avantages à titre personnel ?
- 6.4 Quelles procédures et institutions sont 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, y compris 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 joue un rôle déterminant dans l'orientation stratégique de l'entreprise, qu'il surveille efficacement sa gestion et qu'il rend des comptes à l'entreprise et à ses actionnaires ? Le régime reconnaît-il aussi les droits des parties prenantes établis par la loi ou par des accords mutuels et encourage-t-il la coopération entre les entreprises et les parties prenantes dans la création de richesses, l'emploi et la viabilité d'entreprises financièrement saines ?
- 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 A-t-on procédé à un examen du système national de gouvernement d'entreprise en se référant aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE ? Les conclusions de cet examen ont-elles été rendues publiques ?

- 6.9 Dans les entreprises publiques, comment la fonction d'actionnaire est-elle structurée pour garantir l'équité des règles du jeu, la compétitivité du marché et l'indépendance des organes de réglementation ? Quels sont les mécanismes qui garantissent 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 ? Par quels moyens les entreprises publiques sont-elles effectivement tenues de rendre des comptes au gouvernement et au public, et, le cas échéant, aux 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 qui contribue au développement durable. Ces politiques visent à assurer un environnement habilitant définissant clairement le rôle respectif des autorités publiques et 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 servir d'exemple lorsque le gouvernement intervient en tant que propriétaire, partenaire ou client d'une entreprise ; et à participer à la coopération internationale en vue d'un comportement responsable des entreprises.

- 7.1 Comment les pouvoirs publics permettent-ils aux investisseurs de bien faire la distinction entre leurs propres fonctions et responsabilités et celles du secteur des entreprises ? Assument-ils activement leurs responsabilités (par exemple, en faisant appliquer effectivement les lois sur le respect des droits de l'homme, la protection de l'environnement, les relations du travail et la responsabilité financière) ?
- 7.2 Quelles initiatives le gouvernement prend-il en faveur d'une communication transparente 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 bidirectionnelle entre les entreprises et la société ?
- 7.3 Les pouvoirs publics assurent-ils qu'un cadre adéquat est en place pour soutenir la divulgation des informations financières et non financières que les entreprises doivent fournir sur leurs activités ? Ce cadre est-il suffisamment souple pour laisser un champ pour l'innovation et l'adaptation des pratiques aux besoins des investisseurs et des autres parties prenantes ?
- 7.4 De quelle manière les pouvoirs publics peuvent-ils soutenir les efforts faits par les entreprises pour mieux se conformer à la loi ?
- 7.5 Comment les pouvoirs publics, par des actions de partenariat (par exemple, en participant au développement de normes qui abaissent les coûts de l'adoption de politiques de comportement responsable) et des actions de promotion (par exemple, en améliorant l'information sur les pratiques responsables des entreprises envers les clients et le public), contribuent-ils à ce que les entreprises fassent le choix d'un comportement responsable ?
- 7.6 Le gouvernement participe-t-il aux efforts de coopération intergouvernementale destinés à promouvoir les concepts et principes reconnus de comportement responsable des entreprises, comme ceux qui sont énoncés dans les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, la *Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale* et le *Pacte mondial des Nations Unies* ?

Chapitre 8. Mise en valeur des ressources humaines

La mise en valeur 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 la mise en valeur des ressources humaines, notamment en raison d'un éventail de défaillances du marché. Des politiques de nature à développer 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 favorisent un environnement favorable à l'investissement.

- 8.1 Les pouvoirs publics ont-ils instauré un cadre d'action cohérent et global pour la mise en valeur des ressources humaines, en accord avec leur stratégie de développement et d'investissement plus générale et leur capacité de mise en oeuvre ? Le cadre pour la mise en valeur des ressources humaines est-il périodiquement revu pour assurer son adaptation aux nouvelles évolutions économiques et associe-t-il les principales parties prenantes ?
- 8.2 Quelles mesures les pouvoirs publics ont-ils prises pour accroître la participation à l'éducation de base et améliorer la qualité de la formation de façon à maximiser la richesse en ressources humaines et à tirer ainsi parti des investissements potentiels ?
- 8.3 Les incitations économiques sont-elles suffisantes pour encourager les individus à investir dans l'enseignement supérieur et l'apprentissage à vie, contribuant ainsi à l'amélioration des conditions de l'investissement qui découle du renforcement des ressources humaines ? Quelles mesures prend-on pour tirer pleinement parti des investissements réalisés par le pays dans ses propres ressources humaines, notamment pour attirer les nationaux qui ont achevé leurs études à l'étranger ? Quels mécanismes existent pour promouvoir une coopération plus étroite entre les établissements d'enseignement et les entreprises et 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 au développement des 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 et, par le jeu des interactions, sur le plan de l'environnement de l'investissement ?
- 8.6 Quels mécanismes met-on en place pour encourager les normes fondamentales du travail et en garantir le respect ?
- 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 d'une entreprise qui investit et pour réduire les délais de 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 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 favorisent l'existence d'une main-d'œuvre adaptable et préservent la capacité des entreprises de modifier leurs activités et leurs plans d'investissement ?

Chapitre 9. Développement des infrastructures et du secteur financier

Des politiques saines 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 du secteur financier 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'investissement en infrastructures ? L'administration nationale travaille-t-elle en coopération avec les administrations locales et régionales pour établir les priorités en matière d'investissement dans l'infrastructure. Des directives claires et des procédures transparentes ont-elles été établies 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 concernées par ces investissements sont-elles à l'abri d'ingérences politiques indues ?
- 9.2 Quelles mesures le gouvernement a-t-il adoptées pour faire respecter le principe de transparence et d'équité procédurale à l'égard des investisseurs soumissionnant aux marchés d'infrastructures et pour protéger les investisseurs d'une modification unilatérale des conditions contractuelles ? Quelles mesures ont été prises pour inciter les investisseurs à fournir des services d'infrastructure à des prix justes et raisonnables, pour faire en sorte que les contrats entre l'Etat et les investisseurs privés servent l'intérêt général et que l'opinion publique soutienne la participation du secteur privé au secteur des infrastructures ?
- 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 définir 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 De quelle manière le gouvernement détermine-t-il si le secteur financier a la capacité de soutenir efficacement le secteur des entreprises (une évaluation de son cadre réglementaire étant nécessaire dans cette optique) ? Quelles mesures a-t-il prises pour supprimer les obstacles, y compris les restrictions à la participation d'institutions étrangères, à la réalisation d'investissements privés dans le secteur financier national ?

- 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

La qualité réglementaire et l'intégrité du secteur public sont deux aspects de la gouvernance publique qui influent de façon décisive sur la confiance et les décisions de tous les investisseurs et déterminent les avantages tirés de l'investissement sur le plan du développement. Bien qu'il n'y ait pas de modèle unique pour une bonne gouvernance publique, ils existent des normes généralement acceptées en la matière afin d'aider les gouvernements à s'acquitter efficacement de leurs missions.

- 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 la réglementation aux différents échelons de l'administration afin d'assurer la cohérence, une mise en œuvre transparente des réglementations et le respect de normes de qualité réglementaire. ?
- 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 résultats de ces études sont-ils rendus publics en temps voulu ?
- 10.4 Quels mécanismes et procédures de consultation publique, y compris de notification préalable, ont 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 Dans quelle mesure 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, y compris 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 Dans quelle mesure 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 efficace pour lutter contre la corruption, y compris la sollicitation et l'extorsion de paiements illicites, 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 transparente, efficace et cohérente des lois et réglementations pour lutter contre la corruption, y compris la sollicitation et l'extorsion de paiements illicites, et favoriser l'intégrité dans les services publics ? Des règles de conduite des agents publics ont-elles été définies et rendues transparentes ? Quelles mesures sont utilisées pour aider ces agents et faire en sorte qu'ils se conforment à ces règles ? Les organisations de la société civile et les médias ont-ils toute liberté pour contrôler la façon dont les agents publics s'acquittent de leurs fonctions ? Des mesures sont-elles en place pour protéger ceux qui donnent l'alerte ?
- 10.8 Des mécanismes 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 efficace et en temps voulu des conventions de lutte contre la corruption ? Ces mécanismes contrôlent-ils l'application et l'exécution des lois anti-corruption mettant en œuvre les conventions ?

PARTIE II. NOTES⁶

Notes relatives au chapitre 1. Politique d'investissement

1.1 **Quelles mesures les autorités ont-elles prises pour s'assurer que les lois et réglementations concernant les investissements et les investisseurs, y compris les PME, et leurs dispositifs de mise en œuvre et d'exécution sont clairs, transparents et aisément accessibles et n'imposent pas de charges supplémentaires ?**

Des informations transparentes sur la façon dont les autorités mettent en œuvre et modifient les règles et réglementations relatives à l'investissement sont un déterminant critique de la décision d'investir. La transparence et la prévisibilité sont particulièrement importantes pour les PME qui font face à des difficultés particulières pour entrer dans l'économie formelle. Elles sont aussi 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 prévisible⁷ concernant l'investissement aide les entreprises à procéder à 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 ont 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 **Quelles dispositions les autorités ont-elles prises en vue de 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 agricole et autres types de 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,

6. 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).

7 La pertinence de la non discrimination dans le cadre réglementaire pour l'investissement est traitée séparément dans la question 1.6.

avec un enregistrement efficace des biens publics, 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. Un meilleur accès à celui-ci atténue l'un des principaux obstacles aux nouveaux investissements, en particulier chez les petites et moyennes entreprises.

1.3 Les autorités ont-elles mis en œuvre 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 les autorités ont-elles 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. Ils donnent aussi aux détenteurs de ces droits la confiance nécessaire pour partager les nouvelles technologies, notamment dans le cadre de coentreprises. Les innovations réussies sont ensuite 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 aussi de la fermeté avec laquelle les droits sont appliqués. Les dispositifs conçus pour combattre leur non-respect, 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 » et la question 8.5 du chapitre sur la mise en valeur des ressources humaines).

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 PME. Ces dernières sont un moteur de l'innovation, pourtant leurs capacités à investir dans les activités d'innovation ne sont pas toujours pleinement exploitées. Elles 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, telles que les associations, de 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 ? Quels systèmes alternatifs de règlement des différends les autorités ont-elles 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 soit capable de garantir 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 le développement de 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 procèdent-elles à une indemnisation en temps voulu, appropriée et effective en cas d'expropriation, conformément également à leurs obligations au regard du droit international ? Quelles limites explicites et bien définies les autorités ont-elles assignées à la capacité d'exproprier ? Existe-t-il des mécanismes indépendants pour évaluer 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 les effets négatifs de toute expropriation sur le climat de l'investissement. Pour éviter ces effets, les gouvernements devraient s'interroger sur la possibilité d'arriver à des résultats identiques par d'autres moyens. Si un Etat décide d'exproprier des terrains ou d'autres biens, cette décision devra être motivée par des raisons d'intérêt public, être appliquée dans le respect des procédures légales et être guidée par des règles transparentes définissant les situations dans lesquelles l'expropriation se justifie ainsi que les modalités de calcul de l'indemnité. 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, en vertu de normes internationales établies de longue date, certaines mesures réglementaires peuvent constituer des expropriations.

1.6 Des mesures ont-elles été prises 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 dispose-t-il de mécanismes pour assurer la transparence des restrictions discriminatoires encore applicables à l'investissement international et réévaluer périodiquement leurs coûts au regard de leur objectif public déclaré ? Les pouvoirs publics ont-ils revu les restrictions entravant le libre transfert des capitaux et des bénéfices et leurs effets sur la promotion de l'investissement international ?

En vertu du principe de non discrimination, tous les investisseurs, nationaux et étrangers, sont traités de façon identique.

Le concept de « traitement national » prévoit qu'un gouvernement accorde 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. A titre d'exemple, le Code OCDE de la libération des mouvements de capitaux stipule que les investisseurs non-résidents sont autorisés à ouvrir une filiale ou une succursale ou à prendre une participation dans une entreprise locale existante à 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 quelconque pays tiers dans des situations comparables (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 suivant les accords.

Les politiques qui favorisent certaines entreprises aux dépens d'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.

Pour qu'une entreprise soit en mesure de réaliser, gérer et maintenir des investissements dans un autre pays, il importe qu'elle puisse transférer les capitaux liés à l'investissement, notamment rapatrier les bénéfices et le capital liquidé. Nombre de gouvernements permettent ces libres transferts, sans préjudice de leur capacité de prendre des mesures pour prévenir l'évasion des lois et réglementations fiscales et autres qui s'appliquent, et 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 autorités chargées de la politique d'investissement s'emploient-elles 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 liés aux politiques publiques auxquels sont confrontés les investisseurs nationaux et étrangers, et en mettant en œuvre d'autres disciplines de base, telles que des limites applicables aux mesures concernant les investissements liées au commerce, des procédures d'expropriation conformes aux normes légales internationales et des garanties pour le libre transfert des capitaux dans une monnaie convertible. Les obligations de résultat, telles que le contenu local, la performance à l'exportation et d'autres mesures concernant les investissements et liées au commerce tendent à décourager et à fausser 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 et mis en œuvre les instruments internationaux d'arbitrage contraignant 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. La plupart des accords internationaux sur l'investissement contiennent des dispositions par lesquelles les gouvernements consentent à autoriser les investisseurs à rechercher le règlement de différends avec le gouvernement du pays d'accueil par un arbitrage international contraignant (sous réserve dans certains cas des dispositions concernant l'épuisement des recours locaux). Ces engagements, donnant la possibilité de recourir à des modes impartiaux de règlement des différends, représentent un niveau supplémentaire de protection pour les investisseurs et, surtout, témoignent de la volonté d'un gouvernement de s'en tenir à la primauté du droit, renforçant la confiance des investisseurs dans la sécurité de leurs droits de propriété (voir aussi les questions 1.2 et 1.4). L'arbitrage international intervient sur la base d'instruments ad hoc ou institutionnels, par exemple en application de la Convention de Washington de 1966 sur le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et entre ressortissants d'autres Etats. Cette Convention a été ratifiée par 143 Etats et est mise en œuvre par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), qui administre les procédures d'arbitrage en vertu des accords internationaux sur l'investissement. La Convention de Washington représente un mécanisme autonome, notamment en matière d'exécution. Pour les sentences arbitrales ne relevant pas de ce mécanisme, la Convention de New York de 1958 sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, qui rend les sentences arbitrales rendues dans une partie à la Convention applicables dans une autre partie à la Convention, a été ratifiée par 135 Etats. Les instruments régionaux pour l'arbitrage international peuvent également jouer un rôle important (par exemple les Tribunaux Olivos de MERCOSUR). Une aide doit être fournie en vue du renforcement de la capacité des gouvernements dans le domaine de la négociation des traités et de la gestion du règlement des différends.

Les gouvernements, y compris tous les pays membres de l'OCDE, s'accordent aussi à penser qu'une transparence supplémentaire en matière d'arbitrage concernant des investissements, avec notamment la publication des sentences arbitrales, est souhaitable afin d'accroître l'efficacité et l'acceptation par l'opinion publique de l'arbitrage international relatif aux investissements ainsi que de contribuer au développement continu d'une jurisprudence publique, moyennant les sauvegardes nécessaires à la protection d'informations confidentielles de nature gouvernementale ou des données sensibles des entreprises. Ils partagent en général l'opinion que, dans la mesure où ces procédures arbitrales soulèvent des questions importantes d'intérêt public, il serait souhaitable de permettre la participation de tiers, sous réserve toutefois de lignes directrices claires et précises.

Autres ressources

- APEC (1994), Non-Binding Investment Principles.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (<http://www.unctad.org/>)
- 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 en vue de créer un environnement d'entreprise sain et large, et quel rôle est attribué dans cette stratégie aux mesures de promotion et de facilitation des investissements ?

Les mesures spécifiques visant à promouvoir et faciliter les investissements peuvent être efficaces si elles accompagnent – et ne remplacent pas – les politiques 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, les mesures de promotion et de facilitation de l'investissement peuvent être utiles pour attirer de nouveaux investisseurs, en particulier sur les marchés de plus petite taille et 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 rentables, en identifiant les partenaires locaux et en renforçant l'image positive de l'économie.

2.2 Le gouvernement a-t-il créé une agence de promotion des investissements ? 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 ?

La multiplication rapide du nombre des agences de promotion des investissements témoigne de l'importance que les gouvernements attachent à la promotion de 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 promotion des politiques, peut s'avérer plus efficace en termes de coûts et permet de donner une image cohérente de l'attrait présenté par un pays pour les investisseurs. La multiplication des agences de promotion des investissements a aussi engendré un vaste réseau d'expérience concernant les différentes façons de concevoir une telle agence, et ce dans des pays se trouvant à des stades de développement différents. Les pays qui ont créé récemment des agences de promotion des investissements, ou qui envisagent de le faire, peuvent mettre à profit cette expérience pour s'appuyer à cet égard sur de bonnes pratiques internationales. Cette démarche contribue à garantir la pleine efficacité de l'agence et permet d'éviter de reproduire les erreurs commises.

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 ? Quels indicateurs ont été établis pour suivre sa performance ?

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 pour les investisseurs, l'agence de promotion des investissements tire-t-elle pleinement parti des informations sur les problèmes rencontrés par les investisseurs établis ?

Les longs délais et les procédures coûteuses qu'implique la création d'une nouvelle entreprise constituent l'un des obstacles à de 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 Dans quelle mesure 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 cette agence 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'agence 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, elle 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 la mise en place de 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 en 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 en encourageant des surenchères qui engendrent un gaspillage de ressources. Beaucoup de gouvernements, y compris tous les pays membres de l'OCDE, estiment qu'il n'est pas

indiqué d'encourager l'investissement en abaissant les normes en matière de santé, de sécurité ou d'environnement ou en abaissant les normes fondamentales du travail.

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 et les entreprises locales établissent des liens étroits, et se révèlent 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. Celles-ci forment la plus vaste communauté d'investisseurs, puisqu'elles constituent plus de 95 % de la population des entreprises. Elles éprouvent en général plus de difficultés à accéder aux crédits et à 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, telles que 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 agences de promotion des investissements. 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 aide les agences de promotion des investissements 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 d'accueil, 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 de la CNUCED ont l'expérience des programmes de formation du personnel des agences de promotion des investissements 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 ?

Un des rôles des agences de promotion des investissements 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 agences dans les efforts qu'ils font 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 a mis en place, par l'intermédiaire de l'ONUDI, le Centre Asie-Afrique de promotion de l'investissement et des technologies pour promouvoir les investissements asiatiques en Afrique. Ce centre offre une plateforme technologique d'information (site web du Réseau d'échange de la Conférence internationale sur le développement de l'Afrique) 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/departement/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.TICAExchange.org>).
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) (<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 par les autorités pour réduire les coûts liés au respect 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 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, les politiques commerciales ne peuvent pas être conçues 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 par le gouvernement 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 des chaînes internationales 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 Dans quelle mesure 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. 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 dans d'autres sont-elles réexaminées dans le but de réduire les coûts qui résultent de ces distorsions ?

Les gouvernements utilisent parfois des instruments de politique commerciale, par exemple les droits de douane à l'importation, 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 concurrence avec les autres entreprises, au détriment d'investissements dans des activités plus productives. De plus, dans la mesure où la production des secteurs favorisés entre dans la production 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 à 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.

Si le gouvernement cherche à promouvoir des investissements dans un secteur spécifique au moyen des politiques commerciales, il doit le faire dans la transparence et dans le respect des obligations internationales existantes, comme l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. Mais la meilleure méthode est de maintenir un régime commercial permettant aux entreprises compétitives de se développer et de s'épanouir, au lieu d'essayer de renforcer la compétitivité derrière le paravent de politiques commerciales qui visent en quelque sorte à favoriser certains secteurs par rapport à d'autres. Cela n'implique pas nécessairement de supprimer toute protection à l'importation.

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-coût. 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.

Les services échangés internationalement sont un entrant particulièrement important pour beaucoup d'industries et une composante stratégique dans la chaîne mondiale de l'offre. Le commerce des services peut se faire selon quatre modes : (1) la fourniture transfrontière, (2) la consommation à l'étranger, (3) la présence commerciale ou (4) le mouvement 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 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 a un effet négatif sur les exportations d'un pays en développement, quels sont les autres moyens considérés par les autorités pour réaliser leurs objectifs de politique publique, compte tenu de l'effet de freinage qu'une telle politique commerciale restrictive 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'attirer 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. Les gouvernements devraient prendre en compte ces coûts lorsqu'ils évaluent 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. (Certaines des questions qui ont trait au développement du secteur financier sont examinées dans le chapitre 9). 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, en l'absence d'un secteur financier développé et tout en veillant à éviter les distorsions commerciales et à assurer des règles du jeu équitables, ce sont souvent les pays d'origine qui seront le mieux placés pour fournir le financement et l'assurance des opérations commerciales aux pays en développement.

Autres ressources

- Liste de référence commune APEC-OECD sur la réforme de la réglementation : (www.oecd.org/gov)
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- 2005, Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (www.oecd.org/trade).
- 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 et sa mise en œuvre sont-elles claires, transparentes et non discriminatoires ? 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 de manière responsable.

4.2 Les autorités de la concurrence disposent-elles des ressources, du soutien politique et de l'indépendance 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'entreprises privées en situations de monopole sur les marchés ou d'entreprises à capitaux publics placées 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 ces 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 considérés : le statut des autorités de la concurrence dans la structure du gouvernement 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 répondu aux pratiques anticoncurrentielles des entreprises en place, y compris les entreprises publiques, 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 d'autres politiques économiques sur la capacité des investisseurs d'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 domaines de 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 inexistantes. 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-t-elle en compte leur incidence sur l'environnement de l'investissement ?

Certains gouvernements promeuvent des entreprises en particulier, souvent appelées les « champions nationaux », dans le cadre d'une stratégie de développement industriel. Ces mesures souvent se traduisent 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. On peut s'interroger sur les arguments en faveur de champions nationaux. 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 en cas de privatisations ? Les considérations de concurrence qui ont une incidence sur les possibilités d'investissement, comme la non autorisation des clauses d'exclusivité sur le marché, ont-elles été suffisamment prises en compte ?

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 les monopoles publics par des monopoles privés. 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. Il est souhaitable que les autorités de la concurrence jouent 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 questions de concurrence internationale, telles que les fusions et 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 Les autorités ont-elles évalué le niveau de la charge fiscale qui serait compatible avec leurs objectifs plus larges de développement et leur stratégie de promotion de l'investissement ? Ce niveau correspond-il à la charge fiscale effective ?

Le montant des recettes fiscales que collecte l'Etat dépend de ses objectifs plus larges. Dans ce contexte, l'un des principaux points à prendre en compte dans l'évaluation du niveau de la charge fiscale qui serait compatible avec la stratégie gouvernementale de promotion des investissements est la question de savoir si le pays offre des possibilités intéressantes en termes de risque/rendement, compte tenu des conditions-cadres, des caractéristiques du marché et des bénéfices qui peuvent être réalisés localement, indépendamment de toute considération fiscale. Les gouvernements sont encouragés à prendre en considération les anticipations raisonnables des contribuables lorsqu'ils conçoivent ou réforment le régime fiscal. Les investisseurs sont généralement disposés à accepter une charge fiscale d'autant plus élevée que les perspectives en termes de risque/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 bénéfices (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.

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

La charge fiscale légale qui pèse sur les bénéfices nationaux doit être évaluée en utilisant des indicateurs quantitatifs et des informations qualitatives, en tenant compte 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.

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

Pour décider de la charge fiscale à appliquer aux bénéfices nationaux des entreprises commerciales, 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.

5.4 Si les conditions-cadres et les caractéristiques du marché pour les investisseurs manquent de dynamisme, le gouvernement a-t-il évalué les limitations du recours à la seule politique fiscale pour influencer sur les décisions d'investissement ?

Les décideurs sont invités à réfléchir sur l'expérience décevante des économies qui ont tenté 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 faudrait s'attacher tout d'abord à remédier aux causes de la faiblesse de l'investissement. La quantité d'investissement additionnel qu'une charge fiscale réduite susciterait et l'éventail des possibilités de planification fiscale qui seraient ainsi créées devraient être évaluées de façon réaliste. Lorsque l'abaissement de la charge fiscale doit être obtenu par le recours à des mesures d'incitation fiscale spéciales, 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 aux coûts et risques du projet et en induisant une mauvaise allocation des ressources.

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 sont-elles 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, certaines entreprises peuvent être ciblées pour bénéficier d'un régime fiscal préférentiel. 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.

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-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 réduira 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 découlent – ce qui dénote l'incapacité de satisfaire aux critères de l'analyse coûts/bénéfices – les décideurs devraient encourager l'étude des 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 et de l'administration fiscale travaillent-ils avec leurs homologues d'autres pays pour étendre 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 mémorandum 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'entreprise⁸

6.1 Quelles mesures ont été prises pour garantir 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 ?

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 et 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.

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

Les investisseurs jouissent d'un certain nombre de droits attachés à la détention de leurs participations. Par exemple, une action dans une entreprise cotée peut être achetée, cédée ou transférée et donne à son détenteur un droit aux bénéfices de cette entreprise. Il lui donne également le droit d'être informé sur la marche de la société et de l'influencer, principalement en votant lors des assemblées générales d'actionnaires. Tous ces droits ont une valeur économique intrinsèque. Si l'on veut qu'ils achètent des actions, les investisseurs doivent donc être sûrs que leur capacité d'exercer tous les droits qu'ils auront acquis est correctement reconnue et protégée.

La structure de l'actionariat 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 la question 6.9). 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.

8 Pour un examen plus approfondi des questions abordées dans le présent chapitre du Cadre d'action pour l'investissement, on pourra se reporter au document de référence intitulé « A policy Framework for Investment : Corporate Governance » [DAF/INV/TF(2005)5/REV1] (disponible en anglais uniquement)

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 efficiente. Pour réduire ces coûts, certains actionnaires de contrôle prennent 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. Toutefois, alors même que de telles mesures peuvent contribuer de manière importante à l'amélioration des dispositifs de gouvernement d'entreprise, elles ne donnent aux actionnaires et aux autres parties prenantes aucune assurance quant à leur statut et à leur mise en application. Lorsque des codes ou des principes sont érigés en norme nationale ou remplacent de manière explicite des dispositions législatives ou réglementaires, il est impératif, pour la crédibilité des marchés, que leur statut soit clairement spécifié, que ce soit du point de vue de leur portée, de leur mise en œuvre, de leur respect ou des sanctions éventuelles. A 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 contre ces violations ? Quelles sont les mesures en place pour contrôler et empêcher les initiés et les actionnaires majoritaires 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.

6.4 Quelles procédures et institutions sont 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 tous les actionnaires, y compris des actionnaires étrangers, et ce droit est essentiel pour leur 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 délicats lorsque les investisseurs étrangers détiennent 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, y compris d'informations relatives à la structure de 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, renchérissent le coût du capital et découragent les investisseurs.

Pour définir les normes de publication d'informations et les procédures de leur diffusion, il faut 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. Lorsqu'il s'agit de 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, 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 moyennant un coût raisonnable, sous une forme facilement accessible, de manière fiable et en temps voulu.

Sur de nombreux marchés, la complexité des structures d'actionnariat et de contrôle soulève un problème particulier en termes de transparence. Une communication transparente sur la structure du capital est essentielle pour lutter, entre autres, contre les transactions abusives avec des parties liées. Le modèle de l'OCDE sur les « Options pour obtenir des informations sur la propriété effective et le contrôle » fait office de référence dans les initiatives visant à améliorer la mise à disposition de telles informations.

6.6 De quelle manière le régime de gouvernement d'entreprise garantit-il que le conseil d'administration joue un rôle déterminant dans l'orientation stratégique de l'entreprise, qu'il surveille efficacement sa gestion et qu'il rende des comptes à l'entreprise et à ses actionnaires ? Le régime reconnaît-il aussi les droits des parties prenantes établis par la loi ou par des accords mutuels et encourage-t-il la coopération entre les entreprises et les parties prenantes dans la création de richesses, l'emploi et la viabilité d'entreprises financièrement saines ?

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. Il doit aussi surveiller et gérer les conflits d'intérêt potentiels touchant la direction, les membres du conseil et les actionnaires. 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. Les sociétés devraient reconnaître que les contributions des actionnaires constituent une ressource précieuse pour la compétitivité et la rentabilité de l'entreprise, et qu'elles contribuent à sa réussite à long terme. Les droits des actionnaires établis par la loi ou par accord mutuel devraient être respectés.

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, ce sont les marchés boursiers qui ont imposé des obligations de gouvernement d'entreprise par le biais 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 A-t-on procédé à un examen du système national de gouvernement d'entreprise en se référant aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE ? Les conclusions de cet examen ont-elles été rendues publiques ?

Cette brève liste de rappel ne saurait se substituer à un examen en bonne et due forme du système de gouvernement d'entreprise d'un pays et les pays devraient envisager de procéder à un tel examen en se référant aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. La Banque mondiale a réalisé 48 examens du régime de gouvernement d'entreprise dans une quarantaine d'économies en développement ou en transition, les « rapports sur l'observation des normes et codes » (ROSC), en se référant pour ce faire aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. Si les autorités du pays concerné sont d'accord pour que les conclusions d'un examen soient rendues publiques, la Banque mondiale publie le rapport « ROSC » correspondant sur son site Internet (www.worldbank.org/ifa/rosc_cg.html). Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux d'élaboration d'une révision de la méthodologie applicable à de tels examens, l'OCDE a entrepris une étude pilote de la mise en pratique des Principes par un pays membre. La diffusion de ces travaux et l'existence d'un débat public constituent des instruments utiles de sensibilisation et de mobilisation en faveur d'un renforcement du cadre de gouvernement d'entreprise et d'une amélioration du climat de l'investissement.

Le dialogue entre les responsables politiques, les institutions et les parties prenantes impliqués dans le gouvernement d'entreprise s'avère efficace pour parvenir à un consensus qui est la base de l'amélioration du gouvernement d'entreprise à l'échelon national et régional. Les Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise (en Asie, en Eurasie, en Amérique latine, en Europe du Sud-Est et en Russie) continuent à se réunir régulièrement pour promouvoir la mise en oeuvre des recommandations des Livres blancs qui définissent des plans d'action en matière de changements. Ces programmes de dialogue, à l'instar de ceux qui ont lieu dans d'autres régions (en Afrique, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, et dans les Caraïbes), ont, avec le soutien du Forum mondial sur le gouvernement d'entreprise et de partenaires locaux, contribué à l'établissement d'un consensus pour une action régionale et nationale, et pour le suivi de la mise en application. La participation à ce dialogue régional peut représenter un moyen d'accès à un savoir-faire international et de renforcement des capacités d'évolution.

6.9 Dans les entreprises publiques, comment la fonction d'actionnaire est-elle structurée pour garantir l'équité des règles du jeu, la compétitivité du marché et l'indépendance des organes de réglementation ? Quels sont les mécanismes qui garantissent 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 ? Par quels moyens les entreprises publiques sont-elles effectivement tenues de rendre des comptes au gouvernement et au public, et, le cas échéant, aux 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, notamment la surveillance réglementaire. 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 leur mission d'orientation stratégique et de surveillance de la gestion. Les administrateurs doivent être nommés selon des procédures transparentes, en fonction de leurs compétences et de leur expérience, et il doit être clair qu'ils ont pour mission d'agir au

mieux des intérêts de la société dans son ensemble. Ils ne devraient pas agir en tant que représentants individuels des groupes d'intérêts qui sont à l'origine de leur désignation.

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. Ainsi, la publication, par l'entité actionnaire et par les entreprises publiques elles-mêmes, d'informations relatives à leurs performances et à la réalisation de leurs objectifs, devrait par exemple respecter les mêmes normes strictes de comptabilité et de vérification des comptes que celles qui s'appliquent aux 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, Méthode d'évaluation des Principes de gouvernement d'entreprise (2006- à paraître)
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- OCDE, Aperçu des expériences des Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise (2004)
- OCDE, Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques (2005)
- OCDE, Options pour obtenir des informations sur la propriété effective et le contrôle (2002)
- OCDE, Étude sur les évolutions intervenues en matière de gouvernement d'entreprise dans les pays de l'OCDE (2004)
- Banque mondiale, Rapports sur l'observation des normes et des codes (ROSC), Gouvernement d'entreprise, http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg.html

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

7.1 Comment les pouvoirs publics permettent-ils aux investisseurs de bien faire la distinction entre leurs propres fonctions et responsabilités et celles du secteur des entreprises ? Assument-ils activement leurs responsabilités (par exemple, en faisant appliquer effectivement les lois sur le respect des droits de l'homme, la protection de l'environnement, les relations du travail et la responsabilité financière) ?

La mission fondamentale des entreprises est d'identifier et de gérer les projets d'investissement qui procurent un rendement compétitif aux fournisseurs de capitaux. Dans le cadre de cette mission, leur comportement responsable consiste aussi surtout à se conformer aux obligations légales et réglementaires : en outre, il leur appartient de répondre aux attentes sociales qui peuvent s'exprimer par d'autres voies que la loi. Les gouvernements ont pour rôle de prendre en charge les intérêts collectifs de leurs citoyens. A ce titre, 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. Les rôles des gouvernements et des entreprises doivent rester distincts et ne peuvent pas se substituer l'un à l'autre – chacun doit assumer ses responsabilités respectives.

7.2 Quelles initiatives le gouvernement prend-il en faveur d'une communication transparente 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 bidirectionnelle entre les entreprises et la société ?

Légiférer est le principal canal de faire connaître aux entreprises les attentes de la société, de façon à créer un environnement stable et prévisible propice à l'investissement. Les attentes qui ont trait au comportement responsable des entreprises sont aussi 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 les syndicats dans le cours des relations professionnelles et des négociations collectives, par des discussions avec les investisseurs, un dialogue avec d'autres organisations de la société civile, via la presse, etc. Ces canaux bidirectionnels de communication transmettent des éléments qui peuvent être précieux pour définir les politiques des entreprises et évaluer les performances. Ces autres canaux de communication complètent les informations transmises aux entreprises par les voies officielles 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 intergouvernementaux pour le comportement responsable 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. Les *Principes directeurs* couvrent les domaines pertinents pour le comportement responsable des entreprises, y compris les droits de l'homme, la gestion de la chaîne de l'offre, publication d'information, emploi et relations professionnelles, environnement, lutte contre la corruption, intérêts des consommateurs, science et technologie, concurrence et fiscalité. Les

Principes directeurs ne visent pas à instaurer des différences de traitement entre les entreprises multinationales et les entreprises nationales ; ils traduisent des pratiques recommandables pour toutes les entreprises. Tout en reconnaissant que les petites et moyennes entreprises peuvent ne pas avoir les mêmes moyens que les grandes entreprises, les gouvernements souscrivant aux *Principes directeurs* les encouragent néanmoins à respecter les *Principes directeurs* dans toute la mesure du possible.

7.3 Les pouvoirs publics assurent-ils qu'un cadre adéquat est en place pour soutenir la divulgation des informations financières et non financières que les entreprises doivent fournir sur leurs activités ? Ce cadre est-il suffisamment souple pour laisser un champ pour l'innovation et l'adaptation des pratiques aux besoins des investisseurs et des autres parties prenantes ?

Des informations claires et complètes sur les entreprises sont importantes pour une variété d'utilisateurs, depuis les actionnaires et la communauté financière jusqu'aux salariés, aux communautés locales, aux groupes d'intérêts spéciaux et la société dans son ensemble.

Les règles et principes directeurs concernant l'information par les sociétés sont d'ores et déjà bien développés dans la plupart des pays (voir aussi question 6.5), bien que le cadre pour la divulgation d'informations non financières, concernant notamment les initiatives volontaires, évolue encore. Les pouvoirs publics peuvent améliorer la qualité de l'environnement de l'investissement en s'assurant qu'un cadre adéquat est en place, que ce soit à travers la législation ou l'autodiscipline, pour soutenir une claire communication de l'ensemble des règles et des orientations 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 peuvent-ils soutenir les efforts faits par les entreprises pour mieux se conformer à la loi ?

Une mise en œuvre efficace et transparente de la loi favorise de façon tout à fait directe la mise en conformité, en imposant des coûts de non-conformité (par exemple, les coûts liés aux enquêtes, les frais de justice, les amendes ou les peines d'emprisonnement ainsi que les atteintes à la réputation) et en ayant un effet dissuasif. Se conformer à la loi peut être une tâche difficile et exige la connaissance des conditions particulières des affaires et le déploiement d'une grande expertise managériale et de systèmes formalisés de gestion est nécessaire.

Les pouvoirs publics peuvent faciliter et favoriser les efforts des entreprises en demandant leurs points de vue sur les lois et les pratiques de mise en œuvre. Ils peuvent aussi fournir des mécanismes de conciliation et de médiation de façon à permettre aux investisseurs et à d'autres de se plaindre en cas des décisions du gouvernement qu'ils jugent injustes. En outre, ils peuvent prendre en compte et soutenir les initiatives privées qui visent à une meilleure conformité à la loi en donnant des conseils pour des pratiques de gestion appropriées à cet égard.

7.5 Comment les pouvoirs publics, par des actions de partenariat (par exemple, en participant au développement de normes qui abaissent les coûts de l'adoption de politiques de comportement responsable) et des actions de promotion (par exemple, en améliorant l'information sur les pratiques responsables des entreprises envers les clients et le public), contribuent-ils à ce que les entreprises fassent le choix d'un 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 les chaînes d'approvisionnement peut accroître la productivité des sites de production et protéger le capital-marque sur les marchés de consommateurs (c'est-à-dire qu'il peut améliorer la rentabilité et aider l'entreprise à gérer les risques inhérents à son activité). 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 le « choix » du comportement responsable des entreprises en fournissant des informations sur les pratiques responsables (par exemple, les bonnes performances en matière environnementale) et en faisant en sorte qu'il soit moins coûteux d'élaborer et d'adopter des pratiques responsables, notamment en appuyant les initiatives des industries (par exemple, l'International Association of Oil and Gas Producers' Guidelines on Reputational Due Diligence). Ils peuvent aussi promouvoir les 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 des gouvernements qui ont pour but de mettre en place des partenariats plus étroits avec les investisseurs dans l'optique d'un comportement responsable de leur part, y compris les achats qu'ils effectuent auprès d'entreprises privées et les contrats et les autres relations d'affaires qu'ils nouent avec elles, constituent une source précieuse d'orientations d'action.

7.6 Le gouvernement participe-t-il aux efforts de coopération intergouvernementale destinés à promouvoir les concepts et principes reconnus de comportement responsable des entreprises, comme ceux qui sont énoncés dans les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, la *Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale et le Pacte mondial des Nations Unies* ?

Les gouvernements coopèrent, entre eux et avec d'autres acteurs pour renforcer le cadre international, juridique et réglementaire, dans lequel les entreprises exercent leurs activités. La période de l'après-guerre a été marquée par le développement progressif de ce cadre, dont le point de départ a été l'adoption en 1948, de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les instruments multilatéraux qui ont trait à un comportement responsable des entreprises tels que les *Principes directeurs de l'OCDE*, la *Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale et le Pacte mondial des Nations Unies* s'appuient sur le cadre plus large des déclarations et conventions internationales. Ils 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*. 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. L'OCDE a encouragé les économies non membres à adhérer à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, dont les Principes directeurs font partie.

En œuvrant 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 comportement responsable 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 sensibilisation au risque destiné aux investisseurs opérant dans les zones à déficit de gouvernance.
- Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale : révision 2000.
- Pacte mondial des Nations Unies (<http://www.un.org/depts/ptd/global.htm>).

Notes relatives au chapitre 8. Mise en valeur des ressources humaines

8.1 Les pouvoirs publics ont-ils instauré un cadre d'action cohérent et global pour la mise en valeur des ressources humaines, en accord avec leur stratégie de développement et d'investissement plus générale et leur capacité de mise en oeuvre ? Le cadre pour la mise en valeur des ressources humaines est-il périodiquement revu pour assurer son adaptation aux nouvelles évolutions économiques et associe-t-il les principales parties prenantes ?

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 mise en valeur des ressources humaines et leur compatibilité avec les politiques de développement et d'investissement menées de façon plus générale au niveau national, ne peuvent se concevoir isolément (voir chapitre 1). Il importe donc de remédier à un faible 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'éducation de base et améliorer la qualité de l'instruction de façon à maximiser la richesse en ressources humaines et tirer ainsi parti des investissements potentiels ?

L'accès à l'éducation de base pour les filles et les garçons est un droit fondamental et la réalisation d'études primaires et du premier cycle du secondaire est une condition minimum nécessaire du développement. Un large accès à l'éducation de base favorise en outre un environnement sain pour l'investissement. 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 l'éducation de la petite enfance, 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 Les incitations économiques sont-elles suffisantes pour encourager les individus à investir dans l'enseignement supérieur et l'apprentissage à vie, contribuant ainsi à l'amélioration des conditions de l'investissement qui découle du renforcement des ressources humaines ? Quelles mesures prend-on pour tirer pleinement parti des investissements réalisés par le pays dans ses propres ressources humaines, notamment pour attirer les nationaux qui ont achevé leurs études à l'étranger ? Quels mécanismes existent pour promouvoir une coopération plus étroite entre les établissements d'enseignement et les entreprises et 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 des entreprises hausse le niveau de rendement financier de l'investissement dans l'éducation, réduit les incitations à émigrer 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 ces 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 donc 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 aussi 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 et inclus: 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 au développement des 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 et, par le jeu des interactions, sur le plan de l'environnement de l'investissement ?

Les pandémies et épidémies telles que le paludisme et le VIH/sida 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 un mauvais état de santé de la population et des faiblesses d'investissements, de créations d'emploi et d'entrepreneuriat concourent 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 encourage l'investissement car un bon état de santé favorise la productivité des travailleurs. De plus, les entreprises étrangères et nationales évitent généralement d'envoyer des salariés dans les régions 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. Outre la nécessité d'assurer un large accès aux médicaments essentiels, il faut aussi procéder à des évaluations régulières des programmes de santé publique pour en déterminer 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 encourager les normes fondamentales du travail et en garantir le respect ?

Les normes fondamentales du travail correspondent à des principes de base et aux droits fondamentaux de l'être humain au travail, et se distinguent des 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. Ces normes fondamentales du travail sont un élément clé du bon fonctionnement des économies de marché, placent tous les investisseurs, étrangers et nationaux, larges et petits, 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 principales 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 le respect et 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 des 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 du marché et la réalisation d'objectifs sociaux. Du point de vue de l'environnement de l'investissement, la question est de savoir dans

quelle mesure de telles interventions atteignent leurs 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 pour attirer les investissements. Il s'agit, dans le premier cas, des méthodes de formation des salaires, comme les salaires administrés, 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, en particulier de l'emploi des femmes, 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 autre conséquence possible est de donner aux travailleurs et employeurs une incitation à entrer dans l'économie formelle ou y rester. 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. Par exemple, le processus de formation des salaires et sa capacité à répondre aux conditions du marché du travail peuvent être renforcés à travers une meilleure coordination entre les parties impliquées dans des négociations. Dans ce contexte, les syndicats jouent un rôle important dans la coordination et représentation des intérêts et préférences des travailleurs. L'impact sur l'investissement dépend de la tenue d'un dialogue constructif entre des associations de travailleurs élus et les employeurs.

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 d'une entreprise qui investit et pour réduire les délais de 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 le bénéfice de la diffusion des connaissances et des pratiques des entreprises de niveau international qui en serait résulté. Les évaluations des coûts et des avantages des dispositions régissant le déploiement des travailleurs qualifiés 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 en sorte que les entreprises soient mieux placées pour saisir les 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 donc un facteur 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 inexistants. 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 la collectivité dans son ensemble. 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 des entreprises). Les pouvoirs publics peuvent aussi limiter les coûts des restructuration 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 favorisent l'existence d'une main-d'œuvre adaptable et préservent la capacité des entreprises de modifier leurs activités et leurs plans d'investissement ?

Les investissements dans la mise en valeur 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. Le principal problème qui se pose tient à la nécessité de concilier le besoin de flexibilité des employeurs dans l'embauche et le licenciement avec le besoin de sécurité de l'emploi des travailleurs. La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi a mis en lumière des approches novatrices permettant à la fois de préserver le dynamisme du marché du travail et d'apporter une sécurité suffisante aux travailleurs. Il s'agit notamment d'améliorer l'efficacité des réglementations de protection de l'emploi, par exemple à travers des procédures de mise en œuvre rapides et prévisibles, et de recentrer les interventions sur la garantie de revenu, conjuguée à des services de retour à l'emploi. L'application de ce type d'approche dans le contexte d'un pays en développement pose un défi majeur et exige souvent le soutien de la coopération pour le 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.
- OCDE, Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Les leçons à tirer de 10 ans d'expérience.
- 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/fit/>).
- Banque mondiale, base de données Doing business (<http://www.doingbusiness.org/>).

Notes relatives au chapitre 9. Développement des secteurs d'infrastructure et financier

9.1 **Quels processus les autorités utilisent-elles pour évaluer les besoins d'investissement en infrastructures ? L'administration nationale travaille-t-elle en coopération avec les administrations locales et régionales pour établir les priorités en matière d'investissement dans l'infrastructure. Des directives claires et des procédures transparentes ont-elles été établies 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 concernées par ces investissements sont-elles à l'abri d'ingérences politiques indues ?**

De bonnes infrastructures attirent l'investissement en reliant les entreprises à leurs clients et à leurs fournisseurs, élargissant ainsi la taille du marché. Elles permettent également aux entreprises de se spécialiser et de tirer parti des techniques de production et des structures organisationnelles modernes. Les décisions qui concernent le volume, la localisation et la nature des infrastructures sont à forte connotation politique. Il y a deux raisons à cela : 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. Les pouvoirs publics ont donc besoin de procédures pour décider combien dépenser pour les infrastructures, comment répartir ces dépenses, notamment entre les différents modes de transport, et comment administrer ces 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 par les autorités. Toutefois, l'expérience montre que la performance et la réalisation des investissements en infrastructures s'améliorent si les autorités de réglementation et les organismes gouvernementaux chargés des infrastructures publiques sont indépendants au niveau opérationnel 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 des directeurs 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. Mobiliser des investisseurs privés pour financer le développement et l'entretien des infrastructures d'un pays et y participer, par exemple dans le cadre de partenariats public-privé, peut alléger l'appel aux fonds publics et compléter les ressources consacrées aux investissements dans le développement de l'infrastructure. Il est également possible pour les pouvoirs publics 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 repose sur des lignes directrices claires, gérées de façon efficace et transparente et dans le respect de l'équité procédurale à l'égard de tous les investisseurs afin que ceux-ci soient placés sur un pied d'égalité. Des marchés de capitaux suffisamment développés et fonctionnant bien contribuent eux aussi à l'expansion des investissements en infrastructures (les questions 9.7 et 9.8 examinent 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 de transparence et d'équité procédurale à l'égard des investisseurs soumissionnant aux marchés d'infrastructures et pour protéger les investisseurs d'une modification unilatérale des conditions contractuelles ? Quelles mesures ont été prises pour inciter les investisseurs à fournir des services d'infrastructure à des prix justes et raisonnables, pour faire en sorte que les contrats entre l'Etat et les investisseurs privés servent l'intérêt général et que l'opinion publique soutienne la participation du secteur privé au secteur des infrastructures ?

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. Une telle situation 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. Il est important pour les investisseurs que les pouvoirs publics respectent strictement les calendriers établis pour les processus d'appel à la concurrence. Des procédures de passation des marchés concurrentielles et transparentes sont aussi dans l'intérêt générale et favorisent la confiance du public. Lorsque des clauses de stabilisation sont utilisées, les autorités doivent juger de leur utilité en prenant en compte le risque que leur droit à réglementer soit circonscrit. Permettre la soumission des différends à des tribunaux nationaux, des groupes d'arbitrage internationaux ou des autorités indépendantes de régulation peut également contribuer à apaiser les craintes des investisseurs de décisions gouvernementales postérieures affectant la viabilité économique des investissements en infrastructures et au sujet du rôle duel des gouvernements – comme parties contractantes et autorités régulatrices des contrats Etat-investisseur privé. En atténuant les risques que courent les fournisseurs d'infrastructures, on réduit le rendement que les investisseurs jugent nécessaire pour entreprendre l'investissement en infrastructures. Cela favorisera vraisemblablement le développement économique en augmentant les investissements privés dans l'infrastructure, offrant ainsi des services à des prix compétitifs, et contribuera à assurer le soutien de l'opinion publique à la participation des investisseurs privés à la fourniture de services d'infrastructure, notamment par des partenariats public-privé.

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, de l'assurance et des 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 vingt 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 leurs dispositifs réglementaires 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 des services de télécommunications sans fil, de nouveaux investissements sont nécessaires. Avec une autorité de régulation du secteur prévisible et indépendante, ces évolutions réduisent les risques des investissements 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 ?

Une offre fiable d'électricité à un prix raisonnable est vitale 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 régulière par une 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 programmes à préférer sont ceux 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 définir 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, 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 de transport, l'entretien des équipements existants pour qu'ils continuent de fonctionner correctement est nécessaire. Mais, fréquemment, les pays attribuent des financements à de nouveaux projets tout en négligeant l'entretien des investissements antérieurs en infrastructures de transport. Bien qu'il n'y est de solution simple pour corriger ce déséquilibre, rendre les procédures de décision plus transparentes, grâce à des

mécanismes qui rendront publics et feront connaître les principes régissant l'attribution des fonds, pourra 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. De telles renégociations ne traduisent pas nécessairement des problèmes à caractère systématique ou l'échec de projets, mais conduisent 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 contribuerait au développement durable en réduisant la demande d'eau et donc les besoins d'investissement, favoriserait une plus grande viabilité financière du secteur et une meilleure gouvernance en mettant davantage en jeu la responsabilité et appuierait la formation de partenariats public/privé pour financer les investissements en infrastructures dans le secteur de l'eau. Le principe du « pollueur-payeur » n'entame en rien l'aptitude des pouvoirs publics à mettre en place des politiques destinées à assurer l'accès à l'eau, en tant qu'objectif social. La décentralisation des responsabilités aussi bien que les moyens financiers pour s'en acquitter sont essentielles.

9.7 De quelle manière le gouvernement détermine-t-il si le secteur financier a la capacité de soutenir efficacement le secteur des entreprises (une évaluation de son cadre réglementaire étant nécessaire dans cette optique) ? Quelles mesures a-t-il prises pour supprimer les obstacles, y compris les restrictions à la participation d'institutions étrangères, à la réalisation d'investissements privés dans le secteur financier national ?

Les secteurs financiers développés offrent des services de paiement, mobilisent l'épargne et attribuent des financements aux entreprises qui veulent investir. Lorsqu'ils fonctionnent bien, ils donnent aux entreprises la possibilité de saisir des 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 secteurs financiers modernes 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 transparence et la circulation de l'information et la surveillance prudentielle de la prise de risque conformément aux normes internationales. Permettre la participation d'investisseurs étrangers dans le secteur bancaire national ne porte pas préjudice à l'application non discriminatoire des politiques existantes visant à faciliter le financement des zones

désavantagées et rurales. Les autorités des pays d'accueil devraient aussi tirer parti des accords de partage de l'information pour faciliter la surveillance adéquate des institutions financières étrangères opérant dans les pays, et plus généralement des initiatives de coopération internationale destinées à soutenir le développement d'un secteur financier national (Voir aussi Autres ressources). Un vaste secteur financier, dynamique et concurrentiel, assorti de sauvegardes prudentielles adéquates, minimise les risques d'instabilité systémique, avec toutes les conséquences que cela peut avoir pour les résultats macroéconomiques et la performance de l'investissement.

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 secteurs financiers 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 efficaces sont tout spécialement importants pour l'accès au financement extérieur, souvent difficile pour les nouvelles, petites et moyennes entreprises, et les femmes entrepreneurs. Mais il faut que les divers droits soient bien équilibrés. Lorsque les droits des créancier sont faibles, les intermédiaires financiers sont moins enclins à prêter aux entreprises et, lorsque ceux des actionnaires sont faibles, 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.

Un bon cadre juridique devrait soutenir l'usage de tous types d'actifs et de droits comme collatéraux, tout en éliminant, autant que possible, l'obligation formelle de collatéraux, et devrait pousser à la transparence et la prévisibilité pour les transactions commerciales. Ce cadre devrait aussi être étayé par des systèmes d'enregistrement des actes ouverts au public, d'un coût abordable et efficient. Des systèmes d'enregistrement qui fonctionnent bien sont des outils essentiels dans le développement de l'intermédiation financière et contribuent 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 les risques de crises systémiques dans le secteur financier qui serait dommageable pour l'environnement de l'investissement. Étant donné l'étroite intégration des intermédiaires financiers sur les marchés mondiaux de capitaux, l'exercice de ces fonctions nécessitera sûrement 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

- Commission Européenne : Lignes directrices pour la réussite des partenariats public-privé.
- Comité de Bâle pour la supervision bancaire (<http://www.bis.org/bcbs/index.htm>)
- FIAS, Investment Climate Surveys Database (<http://rru.worldbank.org/InvestmentClimate/>).
- FIAS, Private Sector Toolkits (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>).
- Code de bonnes pratiques du FMI pour la transparence des politiques financières et monétaires : Déclaration de principes (<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/index.htm>).
- Société financière internationale (SFI) (<http://www.ifc.org/>).
- Association internationale des superviseurs d'assurance (<http://www.iaisweb.org/>)
- Organisation internationale des commissions de valeurs (<http://www.iosco.org/>)
- OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales.
- OCDE (2001), Recommandation du Conseil concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés.
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (<http://www.ppiaf.org/>)
- Organisation des Nations Unies (2004), CNUDCI – Guide législatif sur les projets d'infrastructure à financement privé
- Banque mondiale, Doing Business database (<http://www.doingbusiness.org/>).
- Manuel de la Banque mondiale et du FMI sur l'évaluation du secteur financier (<http://www.imf.org/external/pub/ft/fsa/eng/index.htm>)

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 à la confiance des investisseurs que la prévisibilité de la réglementation et la constatation que les règles atteignent 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 et à la mise en place de capacités institutionnelles suffisantes pour leur mise en œuvre effective et les choix des priorités. 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 la réglementation aux différents échelons de l'administration afin d'assurer la cohérence, une mise en œuvre transparente des réglementations et le respect de normes de qualité réglementaire. ?

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 résultats de ces études sont-ils rendus publics en temps voulu ?

Les analyses d'impact de la réglementation 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, sociales et environnementales 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. Les analyses d'impact de la réglementation sont utilisées 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 ces analyses pour éviter les réglementations qui imposent des restrictions inutiles à l'investissement. Le processus d'analyse fournit une approche systématique pour évaluer les impacts d'un projet de réglementation et contribue à éclairer la prise de décision réglementaire. En l'absence d'une obligation d'évaluation des impacts d'un projet de réglementation sur l'ouverture des marchés (ou même d'une obligation explicite de choix d'une approche réglementaire sur la base de considérations d'ouverture des marchés), les analyses d'impact de la réglementation constituent un instrument potentiellement utile pour examiner les incidences de la réglementation sur les décisions d'investissement. Les principes directeurs pour l'amélioration du cadre réglementaire, comme la Liste intégrée APEC-OCDE sur la réforme réglementaire, sont aussi importants pour évaluer les conséquences de la réglementation économique sur l'environnement des entreprises.

10.4 Quels mécanismes et procédures de consultation publique, y compris de notification préalable, ont- 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 lois et réglementations devraient être élaborées de manière ouverte et transparente avec un contrôle parlementaire approprié et 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. En plus d'une réglementation moins efficace, 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 Dans quelle mesure 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, y compris 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. L'économie informelle est souvent le produit des fardeaux administratifs que les entreprises, surtout les petites, ne peuvent porter. Le bon niveau de réglementation, y compris l'attention aux coûts de mise en conformité quand les réglementations sont conçues à travers le processus d'analyses d'impact de la réglementation, peut aider à supprimer les incitations à l'économie informelle, au bénéfice des gouvernements, travailleurs et investisseurs. 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 Dans quelle mesure 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 efficace pour lutter contre la corruption, y compris la sollicitation et l'extorsion de paiements illicites, 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 institué 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 transparente, efficace et cohérente des lois et réglementations pour lutter contre la corruption, y compris la sollicitation et l'extorsion de paiements illicites, et favoriser l'intégrité dans les services publics ? Des règles de conduite des agents publics ont-elles été définies et rendues transparentes ? Quelles mesures sont utilisées pour aider ces agents et faire en sorte qu'ils se conforment à ces règles ? Les organisations de la société civile et les médias ont-ils toute liberté pour contrôler la façon dont les agents publics s'acquittent de leurs fonctions ? Des mesures sont-elles en place pour protéger ceux qui donnent l'alerte ?

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 contre les représailles.

10.8 Des mécanismes 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 efficace et en temps voulu des conventions de lutte contre la corruption ? Ces mécanismes contrôlent-ils l'application et l'exécution des lois anti-corruption mettant en œuvre les conventions ?

Les gouvernements se sont rendu 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 facilitent la détection, l'investigation et la sanction de 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 : (www.oecd.org/gov)
- 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.