



# Cadre d'action pour l'investissement

**PANORAMA DES BONNES  
PRATIQUES**



**OCDE** 

**ÉDITIONS OCDE**



# **Cadre d'action pour l'investissement**

UN PANORAMA DES BONNES PRATIQUES



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

*Publié en anglais sous le titre :*

**Policy Framework for Investment**

A REVIEW OF GOOD PRACTICES

© OCDE 2006

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Avant-propos

*Le Cadre d'action pour l'investissement : Panorama des bonnes pratiques vient compléter le Cadre d'action pour l'investissement. Il reproduit les rapports analytiques qui ont servi à l'élaboration des dix chapitres du Cadre. Le Cadre d'action pour l'investissement est conçu pour mobiliser l'investissement privé au service de la croissance économique et du développement durable. Il vise donc à promouvoir la prospérité des pays et de leurs citoyens et la lutte contre la pauvreté.*

*S'appuyant sur les bonnes pratiques des pays de l'OCDE et des économies non membres, le Cadre propose des orientations dans dix domaines d'action que le Consensus de Monterrey de 2002 (Nations Unies) sur le financement du développement a jugé essentiels pour améliorer la qualité du cadre d'investissement d'un pays. Il aide les décideurs publics à se poser les bonnes questions sur leur économie, sur leurs institutions et sur le cadre de leurs politiques pour définir leurs priorités, mettre en place une panoplie efficace de mesures et évaluer les progrès réalisés.*

*Le Cadre a été mis au point par des participants de l'OCDE et des pays non membres au sein d'un groupe de travail établi sous les auspices du Comité de l'investissement de l'OCDE, dans le contexte de l'Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement lancée à Johannesburg en novembre 2003.*

*Le Cadre a été adopté et déclassifié par le Conseil de l'OCDE, organe de direction de l'Organisation, et favorablement accueilli par les ministres lors de leur réunion annuelle à l'OCDE en mai 2006. L'OCDE et ses partenaires non membres continueront à travailler ensemble, en coopération avec la Banque mondiale, les Nations Unies et les autres organisations intéressées, et avec la 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 et à son évolution future.*

### **Comment ont été élaborés le *Cadre d'action* pour l'investissement et le *Panorama des bonnes pratiques***

Le Groupe de travail qui a élaboré le *Cadre* était composé de représentants d'une soixantaine de gouvernements. Outre les 30 pays membres, les économies non membres suivantes ont participé aux réunions : Afrique du Sud, Argentine, Bahreïn, Brésil, Chili, Chine, Égypte, Estonie, Fédération de Russie, Inde, Indonésie, Israël, Jordanie, Lettonie, Lituanie, Malaisie, Maroc, Mozambique, Pakistan, Philippines, Roumanie, Sénégal, Slovénie, Taipei chinois, Tanzanie et Viêt Nam. Le Chili (M. Luis Eduardo Escobar, Conseiller principal auprès du ministre des Finances) et le Japon (M. Shuichiro Megata, Représentant permanent adjoint du Japon auprès de l'OCDE) ont présidé conjointement le Groupe de travail. En collaboration avec le Comité de l'investissement, neuf autres organes de l'OCDE ont participé à la mise au point du *Cadre* et à l'examen des différents chapitres du *Panorama des bonnes pratiques* : 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.

La Banque mondiale, la CNUCED et d'autres organisations internationales ont participé aux réunions du Groupe de travail et à l'examen de différents chapitres du *Panorama*. Le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC), la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) et les représentants d'organisations non gouvernementales ont également pris part à ces discussions et présenté des contributions. Le Groupe de travail a tenu cinq consultations publiques élargies sur le *Cadre* et sur les chapitres du *Panorama*, dans le contexte des Forums mondiaux de l'OCDE sur l'investissement international organisés en Inde et au Brésil ainsi que d'autres initiatives régionales sur l'investissement.

La version finale du *Panorama des bonnes pratiques* a été établie sous la responsabilité du Secrétariat de l'OCDE. Sous la coordination de Michael Gestrin et Jonathan Coppel, de la Division de l'investissement dirigée par Pierre Poret, à la Direction des affaires financières et des entreprises, le *Panorama* a été rédigé par : Michael Gestrin pour les chapitres sur la politique d'investissement et sur la promotion et la facilitation de l'investissement; Dale Andrew, Jonathan Gage et Sebastien Miroudot pour le chapitre sur la politique commerciale; Michael Gestrin, Patricia Hériard-Dubreuil et Jeremy West pour le chapitre sur la politique de la concurrence; Steven Clark pour le chapitre sur la politique fiscale; Daniel Blume pour le chapitre sur le gouvernement d'entreprise; Kathryn Gordon pour le chapitre sur les politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises; Jonathan Coppel pour les chapitres sur la mise en valeur des ressources humaines et le développement des infrastructures et du secteur financier; Janos Bertok, Elodie Beth, Nicola Ehlermann-Cache, Josef Konvitz, Delia Rodrigo et Christian Vergez pour le chapitre sur la gouvernance publique. La Banque mondiale a fourni des analyses de fond sur la mise en valeur des ressources humaines et le développement des infrastructures et du secteur financier.

## Table des matières

<b>Chapitre 1. Politique d'investissement</b> .....	13
1.1. Introduction .....	14
1.2. Transparence .....	14
1.3. Protection des droits de propriété et des droits contractuels .....	19
1.3.1. Promotion et protection des droits de propriété matérielle .....	20
1.3.2. Promotion et protection des droits de propriété intellectuelle .....	22
1.3.3. Exécution des contrats .....	25
1.3.4. Indemnisation prompte et adéquate en cas d'expropriation .....	26
1.4. La dimension internationale de la politique d'investissement .....	27
1.4.1. Non-discrimination .....	28
1.4.2. Tirer le meilleur parti des accords internationaux d'investissement	31
Notes .....	34
Références et autres ressources .....	34
<b>Chapitre 2. Promotion et facilitation de l'investissement</b> .....	37
2.1. Introduction .....	38
2.2. Promotion stratégique de l'investissement : le cadre global .....	38
2.3. L'agence de promotion des investissements .....	39
2.3.1. Caractéristiques d'une agence de promotion des investissements efficaces .....	41
2.3.2. Facilitation de l'investissement et guichet unique .....	41
2.3.3. Amélioration de l'image .....	43
2.3.4. Activités de sensibilisation .....	44
2.3.5. Promotion des investissements par le biais d'incitations spécifiques .	46
2.3.6. Vers de nouvelles relations interentreprises .....	47
2.4. Coopération internationale pour la promotion et la facilitation de l'investissement .....	50
2.4.1. Renforcement des capacités des agences de promotion des investissements .....	50
2.4.2. Promotion des interactions .....	53
2.5. Conclusions .....	54
Notes .....	55
Références et autres ressources .....	56
Annexe 2.A1. Déclaration ministérielle d'Istanbul : promouvoir la croissance des PME innovantes et compétitives sur le plan international ...	58
<b>Chapitre 3. Politique commerciale</b> .....	61
3.1. Introduction .....	62
3.2. L'interdépendance évolutive entre le commerce, l'investissement intérieur et l'IDE .....	62

3.3.	L'impact des politiques commerciales sur l'investissement. . . . .	65
3.3.1.	Politiques commerciales dans le pays d'accueil ayant une incidence sur les importations . . . . .	66
3.3.2.	Politiques commerciales dans le pays d'accueil ayant une incidence sur les exportations . . . . .	75
3.3.3.	Politiques commerciales dans le pays d'origine ayant une incidence sur les importations . . . . .	79
3.3.4.	Politiques commerciales dans le pays d'origine ayant une incidence sur les exportations . . . . .	86
	Notes . . . . .	87
	Références et autres ressources. . . . .	88
	<i>Annexe 3.A1.</i> Éléments-cadres pour mesurer l'efficacité des politiques commerciales et des bonnes pratiques . . . . .	90
	<i>Annexe 3.A2.</i> Indices de référence pour évaluer la politique commerciale . . . . .	101
<b>Chapitre 4.</b>	<b>Politique de la concurrence.</b> . . . .	103
4.1.	Introduction . . . . .	104
4.2.	Les liens entre la politique de la concurrence et un environnement susceptible d'attirer les investissements . . . . .	105
4.2.1.	La politique de la concurrence et le cadre général de gouvernance . . . . .	106
4.2.2.	Les pratiques anticoncurrentielles qui entravent l'investissement . . . . .	107
4.2.3.	Les régimes de libéralisation des échanges et des investissements peuvent considérablement réduire les barrières à l'entrée . . . . .	109
4.2.4.	Les barrières à l'entrée dans le contexte de l'IDE . . . . .	109
4.3.	Conclusion . . . . .	115
	Notes . . . . .	115
	Références et autres ressources. . . . .	116
<b>Chapitre 5.</b>	<b>La politique fiscale</b> . . . . .	119
5.1.	Introduction . . . . .	120
5.2.	Politique fiscale et développement. . . . .	121
5.3.	Impôt et investissement – quels sont les liens? . . . . .	122
5.3.1.	Effets directs de la fiscalité sur l'investissement . . . . .	123
5.3.2.	Impact budgétaire de l'imposition de l'investissement . . . . .	124
5.4.	Impôt et investissement – Bilan des principales considérations . . . . .	125
5.4.1.	Évaluation comparative de la charge fiscale sur les revenus d'entreprises . . . . .	125
5.4.2.	Détermination du revenu imposable de l'entreprise bénéfice/perte . . . . .	135
5.4.3.	Utilisation prudente des incitations fiscales ciblées . . . . .	136
5.4.4.	L'enregistrement et l'évaluation des dépenses fiscales . . . . .	140
5.4.5.	Coopération internationale . . . . .	141
	Notes . . . . .	142
	Références et autres ressources. . . . .	143
<b>Chapitre 6.</b>	<b>Gouvernement d'entreprise</b> . . . . .	145
6.1.	Introduction . . . . .	146
6.2.	La contribution du gouvernement d'entreprise à un environnement propice à l'investissement . . . . .	147
6.3.	Les principaux éléments d'un cadre de gouvernement d'entreprise. . . . .	149

6.4. Le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques .....	159
Notes .....	163
Références et autres ressources.....	163
Annexe 6.A1. Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE .....	165
<b>Chapitre 7. Politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises.</b> ..	<b>171</b>
7.1. Introduction .....	172
7.2. Bien distinguer les fonctions des pouvoirs publics et celles des entreprises	172
7.2.1. Rôle des entreprises .....	173
7.2.2. Rôle des pouvoirs publics .....	173
7.2.3. Rôle des syndicats, des ONG et du reste de la société civile .....	174
7.3. Promouvoir une communication bidirectionnelle efficace :	
la réglementation et les autres formes de dialogue .....	174
7.3.1. Réglementation .....	174
7.3.2. Autres canaux de communication .....	175
7.4. Assurer un cadre adéquat pour la divulgation des informations	
des entreprises .....	177
7.5. Impliquer l'entreprise comme partenaire dans le système législatif	
et réglementaire.....	179
7.5.1. Investir dans les moyens de gestion .....	179
7.5.2. Prendre en compte et appuyer les initiatives privées .....	180
7.5.3. Promouvoir le respect volontaire : conviction personnelle	
et pressions informelles des pairs.....	181
7.6. Renforcer le choix du comportement responsable.....	182
7.7. Coopération intergouvernementale .....	183
Notes .....	185
Références et autres ressources.....	186
Annexe 7.A1. Extraits du Rapport aux ministres par le Comité	
de l'investissement sur les « initiatives privées en faveur	
de la responsabilité des entreprises » [C/MIN(2001)4] .....	187
Annexe 7.A2. La déclaration sur l'investissement international	
et les entreprises multinationales .....	190
Annexe 7.A3. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises	
multinationales .....	192
<b>Chapitre 8. Politique de mise en valeur des ressources humaines</b> .....	<b>209</b>
8.1. Introduction .....	210
8.2. La mise en valeur des ressources humaines favorise l'investissement :	
la relation globale .....	210
8.3. Favoriser le développement d'une main-d'œuvre qualifiée et en bonne santé :	
un partenariat public/privé .....	211
8.3.1. Commencer par les bases .....	212
8.3.2. Veiller à ce qu'existent les incitations économiques appropriées	
pour encourager les individus à suivre un enseignement supérieur	
formel .....	213
8.3.3. La formation aide les entreprises à rester compétitives .....	216
8.3.4. L'état de santé de la population a une incidence sur les décisions	
d'investissement et sur les performances .....	218

8.3.5. Favoriser – et non pas entraver – la concurrence sur le marché du travail .....	221
8.4. Profiter au maximum des investissements : le rôle du développement des ressources humaines pour faciliter l’ajustement .....	226
8.4.1. Mesures destinées à atténuer les coûts de la transition .....	226
8.4.2. Maintenir une main-d’œuvre adaptable .....	227
8.5. Conclusion .....	229
Notes .....	229
Références et autres ressources .....	230
<b>Chapitre 9. Développement des infrastructures et du secteur financier .....</b>	<b>233</b>
9.1. Introduction .....	234
9.2. Les infrastructures matérielles : enjeux communs .....	235
9.3. Infrastructures : relier les entreprises et multiplier les possibilités d’investissement .....	242
9.3.1. Télécommunications : la concurrence est essentielle .....	242
9.3.2. Électricité : la concurrence est possible, malgré certaines difficultés ..	244
9.3.3. Transport : la distance perd de son importance .....	246
9.3.4. Financer les investissements dans le secteur de l’eau .....	250
9.3.5. Les services financiers : un type spécial d’infrastructure .....	252
Notes .....	259
Références et autres ressources .....	259
<b>Chapitre 10. Gouvernance publique .....</b>	<b>265</b>
10.1. Introduction : gouvernance publique et investissement .....	266
10.1.1. Contexte des réformes .....	267
10.2. Qualité de la réglementation .....	269
10.2.1. Politique réglementaire .....	270
10.2.2. Institutions réglementaires .....	271
10.2.3. Les instruments réglementaires : l’analyse d’impact de la réglementation (AIR) .....	273
10.2.4. Mécanismes de consultation .....	275
10.2.5. Simplification des formalités administratives et réactivité de l’administration .....	276
10.2.6. La coopération internationale pour la réforme de la réglementation ..	277
10.3. Favoriser l’intégrité dans le secteur public .....	278
10.3.1. Application des normes internationales en matière de lutte contre la corruption et d’intégrité .....	278
10.3.2. Mise en œuvre des normes internationales en matière de lutte contre la corruption et d’intégrité .....	281
10.3.3. Rôle des examens internes et externes .....	283
10.3.4. Assurer le respect des lois grâce à des dispositifs de surveillance et à la coopération internationale .....	283
Notes .....	285
Références et autres ressources .....	286
Annexe 10.A1. Liste de référence intégrée APEC-OCDE pour la réforme de la réglementation .....	287
Annexe 10.A2. Identifier et gérer les conflits d’intérêts .....	291

**Encadrés**

1.1.	Le Cadre de l'OCDE pour la transparence de la politique de l'investissement .	15
1.2.	Transparence et prévisibilité de la politique d'investissement : des principes aux actes . . . . .	18
1.3.	Programme sur 20 ans de titrage des terres rurales en Thaïlande . . . . .	22
1.4.	Retombées bénéfiques des droits de propriété intellectuelle dans les pays en développement : l'évolution du débat . . . . .	24
1.5.	Évolution de la question de l'expropriation en droit international . . . . .	27
1.6.	Non-discrimination dans les accords internationaux . . . . .	30
1.7.	Obligations de résultat dans les accords internationaux . . . . .	32
2.1.	Assouplissement des règles d'immatriculation des entreprises . . . . .	43
2.2.	Ouganda : d'État paria à modèle . . . . .	45
2.3.	Liste de l'OCDE pour l'évaluation des politiques en faveur de l'IDE . . . . .	48
2.4.	Boîte à outils de l'AMGI pour la promotion de l'investissement . . . . .	51
3.1.	Succès à un moment décisif du programme national irlandais destiné à favoriser la création de liens . . . . .	65
3.2.	Chili : Droits de douane uniformes avec annonce de réductions programmées . .	68
3.3.	Relation entre le commerce et l'investissement dans l'AGCS . . . . .	71
3.4.	Les engagements des pays d'Amérique latine dans le cadre de l'Accord sur les services de télécommunication de base annoncent une libéralisation .	72
3.5.	Costa Rica et Intel – Promotion et facilitation des échanges . . . . .	74
3.6.	L'interdiction de l'exportation de grumes est peu susceptible de générer des IDE . . . . .	76
3.7.	L'externalisation internationale des services aux entreprises vers l'Inde a créé de la valeur . . . . .	78
3.8.	Singapour : la logistique en matière de documentation et de commerce devient encore plus intégrée . . . . .	80
3.9.	L'élimination des contingents de l'AMF pourrait modifier profondément les avantages concurrentiels . . . . .	82
3.10.	Les exportations africaines dans le cadre de l'AGOA augmentent et l'IDE parfois aussi . . . . .	84
3.11.	Retour au pays : les entrepreneurs du parc industriel scientifique de Hsinchu (Taipei chinois) . . . . .	85
3.A1.1.	La rencontre entre un entrepreneur et une possibilité d'IDE génère des échanges commerciaux . . . . .	91
3.A1.2.	Un exemple : incidence de la politique commerciale sur l'indice <i>Economic Freedom of the World</i> . . . . .	93
4.1.	L'expérience de l'Argentine en matière de droit et de politique de la concurrence dans le cadre de la libéralisation des échanges et des investissements . . . . .	110
7.1.	L'accord national tripartite concernant le benzène, Brésil . . . . .	176
7.2.	Les contrats de responsabilité sociale, Ghana . . . . .	176
7.3.	Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales . . . . .	178
7.4.	Les Principes directeurs de l'Association des producteurs de pétrole et de gaz (OGP) concernant le risque de réputation . . . . .	181
7.5.	Contribuer au respect de l'environnement par les entreprises : les prix décernés aux entreprises « vertes », Taipei chinois . . . . .	183

8.1.	Quels sont les rendements de l'investissement dans l'éducation? . . . . .	214
8.2.	Singapour, lieu d'implantation de nombreux sièges régionaux d'entreprises multinationales . . . . .	218
8.3.	Le coût économique du VIH/SIDA . . . . .	219
8.4.	Les normes fondamentales du travail découragent-elles l'investissement direct étranger? . . . . .	223
8.5.	Les <i>Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales</i> visant l'emploi et les relations professionnelles . . . . .	227
9.1.	L'électricité en Inde : considérations d'économie politique . . . . .	237
9.2.	Améliorer le climat de l'investissement pour les petites entreprises prestataires de services d'infrastructure . . . . .	239
9.3.	Développement de l'accès des zones rurales à l'électricité et aux télécommunications . . . . .	243
9.4.	La réforme portuaire en Colombie et en Inde . . . . .	248
9.5.	Les effets bénéfiques du réseau routier rural au Maroc et dans d'autres pays . . .	249
9.6.	Élargir l'accès aux financements en zone rurale : de nouvelles approches en Inde . . . . .	254
9.7.	Le microcrédit commercial fait son apparition sur le marché . . . . .	255
9.8.	Le registre des sûretés mobilières en Roumanie . . . . .	257
10.1.	Stabilité et sécurité. . . . .	268
10.2.	Les meilleures pratiques de l'OCDE dans le domaine de la transparence budgétaire . . . . .	272
10.3.	Les autorités indépendantes de régulation . . . . .	273
10.4.	Bref historique de la réforme de la réglementation à l'OCDE . . . . .	278
10.5.	Les conventions internationales anticorruption . . . . .	279
10.6.	Recommandation de l'OCDE de 1998 concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public . . . . .	280
10.7.	Les initiatives anticorruption internationales et régionales . . . . .	284
10.A2.1.	Recommandations essentielles pour la gestion des conflits d'intérêts . . . . .	293

### Tableaux

3.1.	Taxinomie 2 x 2 des politiques commerciales . . . . .	66
	Un exemple : les engagements de la Bolivie en vigueur en novembre 2001 . . . . .	72
3.A1.1.	Exemples de bonnes pratiques pour le Cadre de politique commerciale . . . . .	98
3.A2.1.	Indices de référence qui mentionnent explicitement la politique commerciale dans leur description sur Internet . . . . .	101

### Graphiques

3.1.	Corrélation entre l'IDE et les échanges . . . . .	63
3.2.	L'augmentation des exportations intra-entreprises dans les pays en développement est synonyme d'IDE davantage tournés vers les échanges . .	64
3.3.	Les échanges de services et les services intra-entreprises deviennent plus importants . . . . .	70
	Croissance plus rapide des secteurs libéralisés et envolée de l'externalisation des processus d'entreprise . . . . .	78
3.4.	Progressivité des droits : des droits plus élevés pour des produits à plus forte valeur ajoutée dans la même chaîne de valeur . . . . .	82

3.A1.1. La boucle du processus d'élaboration de la politique commerciale; évaluation et compréhension de l'évolution .....	92
3.A1.2. Obstacles aux échanges considérés comme graves ou très graves .....	95
3.A1.3. L'importance de l'incertitude politique .....	97
7.1. Publication de codes de conduite pour la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité des entreprises .....	180
7.2. Diffusion des systèmes de gestion destinés à la lutte contre la corruption ...	180
8.1. Dans de nombreux pays, les entreprises sont limitées par le manque de main-d'œuvre qualifiée .....	217
8.2. Pourcentage d'entreprises qui voient dans la réglementation un obstacle majeur ou grave à leurs activités .....	224
8.3. Certains pays en développement ont des législations du travail plus strictes que celles des pays développés .....	228
10.1. Le lien entre les entrées d'IDE et la qualité de la gouvernance .....	267
10.2. Les éléments de l'analyse d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE .....	275
10.3. Activités et situations susceptibles de confronter les agents publics à un conflit d'intérêts dans les pays de l'OCDE .....	280



## *Chapitre 1*

# **Politique d'investissement\***

\* Ce document de fond a été établi par Michael Gestrin, Division de l'investissement, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE.

## 1.1. Introduction

Ce chapitre aborde l'un des domaines d'intervention couverts par le *Cadre d'action pour l'investissement* dans le contexte de l'*Initiative sur l'investissement pour le développement* de l'OCDE – politique d'investissement. Il examine comment la politique d'investissement contribue à un environnement qui attire les investisseurs et qui amplifie les retombées de l'investissement pour la collectivité. Il sert de document de référence pour le chapitre « investissement » du *Cadre d'action pour l'investissement*.

Les sections 1.2 et 1.3 analysent deux grands aspects de la politique d'investissement qui favorisent l'instauration d'un climat d'investissement attractif : la transparence et la protection. La section 1.4 est axée sur les questions d'investissement internationales et accorde une attention particulière à la non-discrimination et au rôle des accords internationaux sur l'investissement.

L'une des préoccupations souvent associées à la politique d'investissement dans le contexte des accords internationaux d'investissement tient aux conséquences de ces accords pour le droit souverain de réglementer. Ce chapitre prend pour point de départ le droit de réglementer dans l'intérêt public. De fait, les principes de transparence, de protection et de non-discrimination qui sont au cœur de ce chapitre sont des éléments importants d'un environnement entrepreneurial sain, non pas parce qu'ils limitent le droit de réglementer mais parce qu'ils appuient les efforts que déploient les gouvernements pour bien réglementer.

## 1.2. Transparence

**Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises pour veiller à ce que les lois et réglementations visant les investissements et les investisseurs, y compris les petites et moyennes entreprises, ainsi que les procédures de mise en œuvre correspondantes, soient claires, transparentes, d'accès facile et n'imposent pas de charges inutiles ?**

Le Consensus de Monterrey appelle les pays à s'efforcer de créer « un climat d'investissement transparent, stable et prévisible, avec des mécanismes appropriés d'exécution des contrats et de garantie des droits de propriété, articulé autour de politiques macroéconomiques bien conçues et d'institutions qui permettent aux entreprises, nationales aussi bien qu'internationales, d'exercer leurs activités de manière efficace et rentable et d'avoir un impact maximal sur le développement. Des efforts particuliers sont nécessaires dans des domaines prioritaires tels que la politique économique et les cadres réglementaires de nature à promouvoir et protéger les investissements... » (paragraphe 21).

Une information transparente sur la façon dont les gouvernements appliquent et modifient les règles et réglementations relatives à l'investissement est un déterminant

### Encadré 1.1. Le Cadre de l'OCDE pour la transparence de la politique de l'investissement

Le Cadre de l'OCDE pour la transparence de la politique de l'investissement a été établi par le Comité de l'investissement de l'OCDE pour aider les gouvernements des pays de l'OCDE et des pays non membres à renforcer la transparence de leurs cadres de la politique d'investissement et pour servir de base à un partage des expériences entre représentants des pouvoirs publics. L'accent est mis sur les lacunes de l'information et sur les besoins spéciaux des investisseurs étrangers, mais ces considérations s'appliquent également, dans la plupart des cas, aux investisseurs nationaux. Le Cadre pose quinze questions en vue de promouvoir des conditions équitables pour tous les investisseurs.

1. Les avantages économiques de la transparence pour l'investissement international sont-ils dûment reconnus par les autorités publiques? Par quels moyens y parvient-on ?
2. Quelles informations relatives aux mesures touchant l'investissement sont « facilement disponibles » pour les investisseurs étrangers ou « mises à disposition » à leur demande?
3. Quelles sont les prescriptions juridiques concernant la diffusion de ces informations? Ces prescriptions s'appliquent-elles aux dispositions législatives et aux dispositions réglementaires? S'appliquent-elles à la fois au niveau national et aux niveaux infranationaux? Ces informations sont-elles également mises à la disposition des investisseurs étrangers dans leurs pays d'origine?
4. Les exceptions/réserves concernant la diffusion des informations sont-elles clairement définies et délimitées?
5. Quels sont les principaux moyens d'information sur les mesures d'investissement intéressant les investisseurs étrangers? Qu'est-ce qui peut déterminer le choix des méthodes d'information? Quels sont les efforts engagés pour simplifier la diffusion de ces informations?
6. Ces informations sont-elles centralisées? Sont-elles exprimées en termes simples? Sont-elles disponibles en anglais ou dans une autre langue étrangère? Quel est le rôle de l'Internet dans la diffusion d'informations essentielles/pertinentes auprès des investisseurs étrangers?
7. Des points spéciaux d'information ont-ils été créés? Les organismes de promotion de l'investissement peuvent-ils remplir ce rôle?
8. Quel degré de transparence est obtenu par l'intermédiaire des accords internationaux ou des organisations internationales?
9. Les investisseurs étrangers font-ils normalement l'objet de notifications et de consultations préalables concernant l'objet et la nature des modifications réglementaires susceptibles de les intéresser? Quelles sont les principales méthodes utilisées à cet effet? Ces méthodes sont-elles disponibles pour toutes les parties concernées?
10. Les procédures de notification et de commentaire sont-elles codifiées? Permettent-elles aux investisseurs étrangers d'exprimer leurs commentaires en temps utile et leur donnent-elles l'assurance que ces commentaires seront dûment pris en compte?
11. Les exceptions à l'ouverture et à l'accessibilité des procédures sont-elles clairement définies et délimitées?
12. Quels sont les moyens disponibles pour informer et aider les investisseurs étrangers à obtenir les licences, autorisations et enregistrements nécessaires ou à effectuer d'autres formalités? Quelle utilisation est faite des clauses d'autorisation tacite ou des procédures de vérification *a posteriori*?

**Encadré 1.1. Le Cadre de l'OCDE pour la transparence  
de la politique de l'investissement (suite)**

13. Quels sont les droits légaux des investisseurs étrangers face aux décisions administratives?
14. Dans quelle mesure des guichets uniques peuvent-ils aider des investisseurs étrangers à satisfaire aux obligations administratives?
15. Quels efforts sont actuellement faits pour remédier aux goulets d'étranglement concernant le renforcement des capacités?

crucial de la décision en matière d'investissement. La transparence et la prévisibilité sont particulièrement importantes pour les petites et moyennes entreprises qui se heurtent en général à des difficultés particulières en entrant dans l'économie formelle. Ces ingrédients sont aussi importants pour les investisseurs étrangers qui peuvent avoir à opérer avec des systèmes réglementaires, des cultures et des cadres administratifs très différents des leurs. Un cadre réglementaire transparent et prévisible pour l'investissement aide les entreprises à jauger les possibilités d'investissement en disposant d'informations et de délais plus appropriés, ce qui réduit le temps nécessaire pour que l'investissement devienne productif. L'importance de la transparence et de la prévisibilité a ainsi suscité un certain nombre d'initiatives, telles que le Cadre de l'OCDE pour la transparence de la politique d'investissement, qui visent à aider les gouvernements à instaurer une plus grande transparence. Des dispositions relatives à la transparence ont été également inscrites dans la quasi-totalité des accords internationaux modernes sur l'investissement, y compris les accords de l'OMC, dans les accords régionaux comme l'ALENA et dans la plupart des traités bilatéraux d'investissement récents.

Le consensus grandissant sur l'importance de la transparence n'implique pas que les réformes destinées à accroître la transparence soient aisées à promulguer et à mettre en application. Tous les pays – développés et moins développés – se heurtent à de sérieux obstacles sur la voie de la réforme. Il ressort des travaux de l'OCDE que les difficultés apparaissent dans trois domaines :

- *Politique.* Les principaux obstacles aux réformes accroissant la transparence sont d'ordre politique. Dans tous les systèmes politiques il faut s'efforcer sans cesse de surmonter la dynamique politique naturelle en faveur de la « concentration des avantages ». L'opacité permet aussi aux fonctionnaires d'échapper à leurs responsabilités. Par conséquent, de nombreux acteurs – à la fois au sein et à l'extérieur du secteur public – peuvent avoir intérêt au maintien de pratiques dépourvues de transparence. C'est pourquoi, même s'il existe en apparence un large accord de principe sur les avantages escomptés, la mise en œuvre effective des réformes visant à accroître la transparence entraînera sans doute une douloureuse remise en cause des modalités d'élaboration et d'application des politiques, surtout dans les pays dont le cadre d'action est très opaque. La difficulté consistera à susciter l'élan politique en faveur d'une réforme axée sur la transparence et à éviter les retours en arrière.
- *Institutions.* Dans tous les pays, les structures institutionnelles font que certaines mesures de transparence sont possibles et d'autres plus difficiles. Les accords internationaux tendent à se focaliser sur les mesures de transparence essentielles. Celles-ci constituent les points de départ d'autres processus de communication qui sont

étroitement liés aux institutions nationales, lesquelles évoluent d'ordinaire lentement et par degrés. La difficulté est de créer les conditions qui aident les pays à avancer sur les mesures essentielles, tout en renforçant les caractéristiques nationales distinctives des pratiques de transparence.

- *Ressources technologiques, financières et humaines.* La transparence requiert un accès à des ressources et engendre des coûts administratifs. Elle implique la création de registres, de sites web, la rédaction de textes clairs permettant de rendre le libellé des codes juridiques et réglementaires accessibles aux publics visés. Pour les étrangers, la traduction des textes du pays d'accueil en une langue étrangère appropriée exigerait aussi des ressources et entraînerait des coûts. Toutefois, la plupart des études montrent que les coûts de l'opacité l'emportent très largement sur ceux des réformes ayant pour effet d'améliorer la transparence.

De nombreuses solutions s'offrent pour promouvoir une réforme axée sur la transparence. Parmi les éléments importants pour la mise en place de réglementations transparentes, on peut citer les points suivants :

- *Consultation des parties intéressées.* L'usage largement répandu de la consultation reflète une prise de conscience croissante du fait que l'autorité et le contrôle ne suffisent pas à garantir l'efficacité des règlements – il faut amener les individus et organisations assujetties à ces règlements à s'engager comme partenaires dans leur mise en application. La consultation constitue la première phase de ce processus d'engagement. Elle peut aussi susciter des informations et des idées qui sinon échapperaient aux responsables des affaires publiques. Les mécanismes de consultation font l'objet d'une standardisation et d'une systématisation accrues. L'accès est ainsi rendu plus aisé, dans la mesure où les possibilités de consultation deviennent plus prévisibles et mieux connues du public non initié. On constate une tendance à adapter le mode de consultation en fonction de l'étape où l'on se situe dans le processus de réglementation. Les consultations tendent à commencer à un stade plus précoce de la prise de décision, sont menées par étapes successives et utilisent différents mécanismes aux différentes périodes. Toutefois, certains problèmes sont apparus. On a par exemple constaté dans plusieurs pays une lassitude à l'égard de la consultation – certaines organisations étant écrasées sous le nombre de documents sur lesquels on sollicite leur opinion.
- *Simplification et codification des lois.* On a de plus en plus souvent recours à la codification et à la reformulation des lois et réglementations pour en améliorer la clarté et pour repérer et éliminer les incohérences.
- *Rédaction en langage courant.* Les travaux de l'OCDE font apparaître que 23 pays membres exigent la « rédaction en langage courant » des lois et réglementations. Seize pays membres publient des lignes directrices et/ou offrent des programmes de formation pour aider les rédacteurs à écrire plus clairement.
- *Registres des réglementations en vigueur et en projet.* L'adoption de registres centralisés des lois et réglementations rend celles-ci plus accessibles. Il ressort des travaux de l'OCDE que 18 pays membres déclaraient à la fin de 2000 qu'ils avaient publié un registre unifié de toutes les réglementations subordonnées actuellement en vigueur, et neuf d'entre eux ont stipulé que l'applicabilité dépendait de l'inscription au registre. De nombreux pays se sont également engagés à publier leurs projets de réglementation.
- *Diffusion électronique des réglementations.* Les trois quarts des pays de l'OCDE diffusent aujourd'hui la plus grande partie de leur législation primaire sur l'Internet.

### Encadré 1.2. **Transparence et prévisibilité de la politique d'investissement : des principes aux actes**

*Quelles mesures ont été prises pour veiller à ce que les lois et réglementations relatives à l'investissement, ainsi que les procédures associées à leur mise en application, soient claires et transparentes?*

**Problème** : une certaine consultation publique a lieu lors de l'élaboration de nouvelles réglementations, mais elle n'est pas systématique et ne respecte pas des normes d'accès minimales. Participation biaisée ou peu claire.

**Action possible** : adopter des normes minimales, avec des règles du jeu, des procédures et des critères de participation clairs, applicables à tous les organes ayant des pouvoirs réglementaires. Utiliser la procédure de « notification et commentaire » pour éviter l'emprise réglementaire. Réduire le recours à des consultations « informelles » avec des partenaires sélectionnés.

**Problème** : les programmes et stratégies de réforme réglementaires manquent de transparence à l'égard des groupes visés.

**Action possible** : élaborer des projets de réforme cohérents et transparents et consulter les principaux acteurs intéressés.

**Problème** : l'information sur les réglementations en vigueur est d'accès difficile (en particulier pour les PME et les exportateurs et investisseurs étrangers).

**Action possible** : création de registres centralisés des règles et formalités avec exclusivité de validation, recours aux guichets uniques et aux technologies de l'information pour un accès plus rapide et moins coûteux aux réglementations.

**Problème** : textes juridiques difficiles à comprendre.

**Action possible** : adopter le principe de la rédaction en langage courant.

**Problème** : complexité de la structure des systèmes réglementaires.

**Action possible** : codification et rationalisation des lois.

**Problème** : l'AIR n'est jamais ou n'est pas toujours utilisé lors des consultations publiques.

**Action possible** : intégrer l'AIR au début de la consultation publique.

**Problème** : utilisation inadéquate des technologies des communications.

**Action possible** : utiliser plus fréquemment Internet comme mécanisme de consultation, pour diffuser les projets et les dispositions finales.

**Problème** : manque de transparence dans la passation des marchés publics.

**Action possible** : adopter des normes et procédures explicites pour la prise de décision.

**Problème** : manque de transparence des attributions ministérielles et du rôle des responsables de la réglementation.

**Action possible** : clarifier le partage des compétences entre les autorités chargées de la réglementation.

**Problème** : liberté d'appréciation excessive de l'administration dans l'application des réglementations.

**Action possible** : renforcer les procédures administratives et les mécanismes de responsabilité. Publier les critères des décisions administratives et exiger que les décisions soient motivées au regard de ces critères.

### Encadré 1.2. **Transparence et prévisibilité de la politique d'investissement : des principes aux actes** (suite)

**Problème** : utilisation insuffisante des normes internationales.

**Action possible** : encourager l'utilisation des normes internationales dans l'ensemble des administrations et surveiller l'emploi des normes purement nationales. Publier des lignes directrices pour la transposition des normes internationales dans la pratique nationale.

**Problème** : absence de normes claires pour les décisions d'octroi de licences et de concessions, notamment dans les télécommunications.

**Action possible** : réduire autant que possible le recours aux concessions et aux licences en adoptant une réglementation généralisée, annoncer des critères clairs pour les décisions en matière de concessions et de licences, recourir à des consultations publiques pour les modifications des licences et concessions existantes.

**Problème** : transparence insuffisante des décisions des autorités de réglementation indépendantes.

**Action possible** : appliquer l'AIR aux autorités réglementaires indépendantes, et veiller à ce que ces autorités recourent aussi aux mécanismes de consultation publique avec les utilisateurs et les assujettis.

- *Examen des décisions administratives.* La transparence dans la mise en application des règles et des réglementations est aussi importante que la transparence des règles et réglementations elles-mêmes. L'élaboration et le réexamen possible de critères clairs et de procédures transparentes pour les décisions administratives, notamment en ce qui concerne les mécanismes d'approbation des investissements, peuvent contribuer à raffermir la confiance dans le cadre réglementaire de l'investissement.

Les enquêtes de l'OCDE sur les progrès de la réforme de la réglementation ont fait apparaître que les résultats sont encore loin d'être satisfaisants. Les 12 pays membres étudiés rencontraient des problèmes du fait de textes juridiques difficiles à comprendre et de structures réglementaires exagérément complexes. Une participation biaisée dans la consultation du public était relevée pour 8 pays et une tendance à exclure des consultations les groupes les moins puissants était citée pour quatre pays. Parmi les autres problèmes, on peut citer l'absence d'analyse systématique des politiques (souvent appelée analyse de l'impact des réglementations, ou AIR) en tant que moyen d'améliorer la qualité des consultations, et l'absence de normes claires en matière de licences et de concessions (7 pays). En dépit de ces défis, dans presque tous les pays la prise en compte croissante de l'importance de la transparence s'est traduite par des progrès et des efforts considérables, avec notamment des approches novatrices de la réglementation destinées spécifiquement aux investisseurs.

Les problèmes communs liés à la transparence et les solutions possibles sont résumés dans l'encadré 1.2. Les décideurs publics pourront ainsi disposer de critères opérationnels plus détaillés à prendre en compte pour répondre à la question primordiale posée au début de cette section.

### 1.3. Protection des droits de propriété et des droits contractuels

Comme l'indique la citation extraite du Consensus de Monterrey dans l'introduction à la section précédente, la protection des investissements (et notamment des droits de

propriété matérielle et intellectuelle) est largement reconnue comme étant une condition nécessaire au développement d'un environnement sain pour l'investissement. De fait, la protection de l'investissement, qui constitue une sous-catégorie de la protection générale de la propriété, est étroitement associée aux droits fondamentaux de la personne humaine. L'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies stipule que « 1) toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété » et que « 2) nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété ». L'article 27 (2) de la Déclaration est également pertinent du point de vue général de l'investissement : « Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur ».

La protection de ces droits, dans le contexte général des efforts visant à élaborer un cadre juridique et un système judiciaire appropriés<sup>1</sup>, notamment à l'égard de l'investissement privé, a été en outre étroitement liée au développement économique. Selon des analyses de la Banque mondiale sur la Pologne, la Russie, la Slovaquie et l'Ukraine, les entrepreneurs qui estiment que leurs droits de propriété sont bien défendus réinvestissent une fraction de leurs bénéfices supérieure de 14 à 40 % à celle des investisseurs qui n'ont pas de droits de propriété garantis. De même, les agriculteurs du Ghana et du Nicaragua investissent jusqu'à 8 % de plus dans leurs exploitations lorsque leurs droits fonciers sont garantis. De fait, les études sur le développement établissent clairement une relation positive entre les droits de propriété et la croissance<sup>2</sup>. S'agissant de la protection de l'investissement, deux grands domaines d'intervention se détachent<sup>3</sup> : 1) la promotion et la protection des droits de propriété, et 2) l'exécution des contrats, y compris l'octroi d'indemnités d'expropriation opportunes et appropriées.

### 1.3.1. Promotion et protection des droits de propriété matérielle

**Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises en vue de l'adoption progressive de méthodes promptes, sûres et efficaces d'enregistrement des droits de propriété sur la terre et sur d'autres biens ?**

Des droits garantis et transférables sur la terre agricole et sur les autres catégories de terres et autres types de biens sont un important préalable à la création d'un environnement propice à l'investissement et incitent fortement les investisseurs et les entrepreneurs à entrer dans l'économie formelle. Il s'agit aussi d'un ingrédient fondamental pour construire un cadre crédible de gouvernement d'entreprise (pour plus détails, voir le chapitre sur le gouvernement d'entreprise). Les droits de propriété permettent à l'investisseur de prendre sa part des bénéfices éventuels d'un investissement et réduisent le risque de fraude dans les transactions. Ils ont une valeur économique intrinsèque, et les investisseurs doivent avoir l'assurance que leurs droits sont dûment reconnus et protégés. Une propriété bien définie et garantie, avec notamment un registre effectif des biens du domaine public, encourage les nouveaux investissements et l'entretien des investissements existants. Les titres fonciers, par exemple, incitent les propriétaires à promouvoir les investissements destinés à améliorer la productivité. Des systèmes d'enregistrement des droits fonciers et des cadastres fiables aident par ailleurs les particuliers et les entreprises à obtenir des

réparations en cas de violation des droits de propriété et constituent une forme de garantie que les investisseurs peuvent utiliser pour faciliter leur accès au crédit. L'amélioration de l'accès au crédit atténue l'un des principaux obstacles aux nouveaux investissements, surtout parmi les petites et moyennes entreprises.

Selon la Banque mondiale, la valeur des terres rurales au Brésil, en Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande a affiché une hausse comprise entre 43 et 81 % après l'attribution de droits fonciers. Pour les terrains urbains, la délivrance de droits de propriété a augmenté la valeur de 14 % à Manille, de près de 25 % à Guayaquil (Équateur) et à Lima (Pérou) et de 58 % à Davao (Philippines). La délivrance de titres fonciers a eu aussi pour effet d'accroître la productivité. La production des agriculteurs thaïlandais qui bénéficiaient de droits de propriété clairs était supérieure de 14-25 % à celle des agriculteurs qui exploitaient des terres sans droits fonciers reconnus<sup>4</sup>.

L'attribution de droits fonciers peut aussi améliorer l'accès au crédit, étant donné que l'enregistrement des droits permet aux prêteurs de vérifier la propriété à des fins de nantissement. Ainsi, en Thaïlande, les agriculteurs ont emprunté auprès des banques et d'autres prêteurs institutionnels des montants une fois et demie à cinq fois plus élevés que ceux empruntés par les exploitants possédant des terrains de qualité équivalentes, mais sans titre de propriété. Pour les habitants des zones urbaines, l'accès au crédit qu'offre un titre de propriété constitue un important soutien pour les entrepreneurs et les micro-entreprises. À cet égard, l'attribution de titres de propriété sur des automobiles, des équipements, des machines et d'autres biens mobiliers de valeur peut stimuler le crédit à l'investissement de la même manière que l'attribution de titres fonciers. En 2000, l'Indonésie a créé un registre de propriété des biens mobiliers. En 2003, 12 000 sûretés ont été enregistrées sur des véhicules, des machines et d'autres types de biens couverts par la nouvelle loi<sup>5</sup>.

À plus grande échelle, l'exemple de la Compañia Peruana de Teléfonos (CPT) donne une idée de l'impact économique potentiel d'un titre de propriété en bonne et due forme. En 1990, la CPT était estimée à 53 millions de dollars à la Bourse de Lima. Mais elle ne pouvait pas être vendue ou privatisée en raison du manque de clarté de ses titres de propriété sur bon nombre de ses actifs. Après une action concertée pour réformer le système de titres de propriété et établir des titres clairs sur les actifs de la CPT d'une durée de trois ans, la CPT a été vendue pour 2 milliards de dollars, soit 37 fois la valeur boursière antérieure<sup>6</sup>.

La principale conclusion qui se dégage des éléments ci-dessus est que les gouvernements devraient tenir des cadastres et des registres de propriété afin d'encourager l'investissement et d'augmenter l'efficacité dans tous les segments de l'économie, des exploitants ruraux à la grande production manufacturière. Dans les pays qui ne disposent de cadastres bien développés, les difficultés peuvent être importantes et un engagement politique à long terme est indispensable (voir, par exemple, l'encadré 1.3 sur le programme de titrage des terres rurales en Thaïlande, d'une durée de 20 ans). Néanmoins, l'expérience de nombreux pays témoigne de l'importance de promouvoir et protéger les droits de propriété sur la terre et sur les autres biens.

### Encadré 1.3. Programme sur 20 ans de titrage des terres rurales en Thaïlande

En 1982, le gouvernement thaïlandais a lancé un projet d'une durée de 20 ans afin de titrer et enregistrer les terres agricoles dans tout le royaume. L'objectif était double : élargir l'accès des agriculteurs au crédit institutionnel et accroître leur productivité en les incitant à réaliser des investissements à long terme.

Un peu plus de 8.5 millions de titres de propriété ont été délivrés pendant la durée du projet. Compte tenu des titres attribués indépendamment de ce projet, le nombre des titres enregistrés est passé de 4.5 millions en 1984 à un peu plus de 18 millions en septembre 2001. Des études menées pendant la mise en œuvre du projet montrent que celui-ci a atteint ses deux objectifs : les agriculteurs pourvus de titres ont obtenu des prêts plus importants et à des conditions plus favorables que les agriculteurs sans titres, et la productivité des parcelles titrées a notablement augmenté.

La réussite du projet thaïlandais est attribuée à plusieurs facteurs :

1. il y avait une vision claire pour le projet, un plan à long terme pour le réaliser et un engagement du gouvernement et des principales parties prenantes en vue de le mener à bien ;
2. un robuste cadre politique juridique et institutionnel était en place pour l'administration foncière ;
3. le projet s'appuyait sur des efforts déployés auparavant pour délivrer des documents reconnaissant les droits des titulaires sur leurs terres ;
4. les procédures d'enregistrement mises au point par le Département de la gestion des terres étaient efficaces et réactives à la demande du public ;
5. le public avait confiance dans le système d'administration foncière et a pris une part active au processus de réforme ;
6. les groupes d'intérêts susceptibles de compliquer les projets dans d'autres pays – notaires, avocats privés et géomètres privés – n'étaient pas présents.

Source : Banque mondiale (2004), p. 83.

### 1.3.2. Promotion et protection des droits de propriété intellectuelle

**Le gouvernement a-t-il promulgué des lois et réglementations pour la protection des droits de propriété intellectuelle ainsi que des mécanismes d'exécution efficaces ? Le niveau de protection encourage-t-il l'innovation et l'investissement par les entreprises nationales et étrangères ? Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises pour élaborer des stratégies, politiques et programmes destinés à répondre aux besoins des PME en matière de propriété intellectuelle ?**

Les droits de propriété intellectuelle incitent les entreprises à investir dans la recherche-développement et se traduisent en fin de compte par la création de produits et procédés innovants. De plus, les titulaires de ces droits n'hésitent pas à partager les nouvelles technologies, notamment dans le cadre de coentreprises. À terme, les innovations probantes se propagent au sein des économies et d'une économie à l'autre, stimulant les gains de

productivité et la croissance. L'investissement est donc une condition préalable pour la création et la diffusion des activités d'innovation. Les instruments de protection des droits de propriété intellectuelle utilisés par les gouvernements pour encourager l'investissement dans la recherche-développement sont les lois sur les brevets et sur le droit d'auteur, qui donnent au propriétaire, pour une période de temps prédéterminée, le droit exclusif d'exploiter une innovation. L'efficacité de ces dispositifs comme stimulant de l'investissement dans l'innovation dépend aussi de la fermeté avec laquelle les droits sont appliqués. Les mesures prises pour combattre l'inobservation des droits, par exemple la contrefaçon, représentent donc un volet important de tout régime de propriété intellectuelle. Toutefois, les régimes de protection des droits de propriété intellectuelle doivent concilier le souci de la collectivité de stimuler l'innovation et le besoin de préserver la concurrence sur les marchés et, surtout dans le cas des médicaments essentiels, de garantir une offre en quantité suffisante (voir aussi le chapitre 4 sur la politique de la concurrence et la question 8.5 du chapitre sur la mise en valeur des ressources humaines).

Des études montrent qu'une légère hausse de la valeur que les dirigeants escomptent réaliser grâce au brevetage de nouveaux produits a pour effet d'augmenter la R-D de 11 % dans l'industrie biotechnologique, de 8 % dans l'industrie pharmaceutique et de 7 % dans l'industrie chimique. Cette stimulation a un coût. Les droits de propriété intellectuelle donnent à leurs titulaires des droits exclusifs sur les produits et procédés qu'ils ont mis au point. Durant la période de validité des droits, les titulaires sont libres de fixer les prix et la production comme le ferait un monopole. Le régime des droits de propriété intellectuelle doit donc concilier le souci de la société de favoriser l'innovation et la nécessité de maintenir des prix à la consommation modérés et, surtout dans le cas des médicaments essentiels, de garantir une offre suffisante (concernant l'évolution du débat sur les droits de propriété intellectuelle, voir l'encadré 1.4)<sup>7</sup>.

Par ailleurs, différents aspects de la question de la propriété intellectuelle comportent leurs enjeux propres. À titre d'exemple, avec la montée en puissance de la biotechnologie moderne, les ressources génétiques ont pris une valeur économique, scientifique et commerciale croissante pour un grand nombre d'intervenants. En même temps, les créations fondées sur la tradition, par exemple le folklore et les nombreuses formes sous lesquelles il s'exprime, ont acquis un nouveau potentiel économique et culturel, grâce à la multitude d'options de commercialisation et de diffusion offertes par l'Internet et la société mondiale de l'information. Des questions de ce type ont souvent appelé des solutions internationales. À titre d'exemple, l'OMPI s'emploie en collaboration étroite avec ses États membres à clarifier les aspects de ces sujets relatifs aux droits de propriété intellectuelle. Afin d'identifier et de résoudre les questions pertinentes de propriété intellectuelle, en septembre 2000 les États membres de l'OMPI ont créé un Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore. Les questions soumises au Comité intergouvernemental concernent notamment l'accès aux ressources génétiques et le partage des bénéfices, la protection des savoirs traditionnels, qu'ils soient ou non associés à ces ressources, et la protection des expressions du folklore.

- Le régime des droits de propriété intellectuelle n'intéresse pas seulement les grandes entreprises et les sociétés multinationales qui mènent d'importants programmes de recherche-développement, mais aussi les petites et moyennes entreprises (PME). Les PME sont un moteur de l'innovation, pourtant leur capacité d'investir dans des activités innovantes n'est pas toujours pleinement exploitée. Les PME tendent à sous-utiliser le

#### Encadré 1.4. **Retombées bénéfiques des droits de propriété intellectuelle dans les pays en développement : l'évolution du débat**

Traditionnellement, un nombre limité de pays développés concentrant une forte proportion de la R-D mondiale constituaient les principaux « demandeurs » d'une protection énergique des droits de propriété intellectuelle à l'échelle internationale. Quatre tendances récentes contribuent à une plus large reconnaissance des retombées bénéfiques des droits de propriété intellectuelle.

Premièrement, davantage d'entreprises dans un plus grand nombre de pays en développement produisent désormais des produits innovants et ont donc un intérêt direct à la protection des droits de propriété intellectuelle. Au Brésil et aux Philippines, les brevets de courte durée ont aidé les entreprises nationales à adapter la technologie étrangère aux spécificités locales, tandis qu'au Ghana, au Koweït et au Maroc, les entreprises de logiciels locales se développent sur le marché international. En Inde, l'essor de l'industrie musicale et cinématographique est en partie la résultante de la protection des droits d'auteur, tandis qu'au Sri Lanka les droits protégeant les dessins et modèles contre le piratage ont permis aux fabricants de céramiques de qualité de développer leurs exportations.

Deuxièmement, un nombre croissant de pays en développement cherchent à attirer l'IDE, notamment dans les secteurs où les technologies propriétaires revêtent de l'importance. Mais les entreprises étrangères se montrent réticentes à transférer leur technologie la plus avancée ou à investir dans des installations de production avant d'avoir l'assurance que leurs droits seront protégés.

Troisièmement, il est de plus en plus admis que les consommateurs, même dans les pays les plus pauvres, peuvent pâtir de la diffusion de produits de contrefaçon, comme l'attestent maintes affaires, de l'utilisation frauduleuse de marques de pesticides au Kenya à la vente de viande toxique en Chine. Généralement, les consommateurs sont d'autant plus touchés que les lois protégeant les marques de fabrique ne sont pas rigoureusement appliquées.

Quatrièmement, on observe une tendance à traiter les questions de propriété intellectuelle au cas par cas, ce qui permet plus aisément d'identifier les points de convergence et de trouver un terrain d'entente sur les divergences. Même si le problème n'a pas encore été réglé, un accord conclu à la réunion ministérielle de l'OMC en novembre 2001 prend en compte le besoin des pays en développement d'avoir accès aux médicaments. Par ailleurs, des discussions sont en cours sur des dispositions qui offriraient aux fabricants de marchandises brevetées de plus larges possibilités de les écouler à des prix plus bas dans les pays pauvres que dans les pays riches.

Source : Banque mondiale (2004), chapitre 4.

système de propriété intellectuelle, en partie parce qu'elles sont mal informées. (Sur la promotion de l'investissement par les PME, voir aussi le chapitre sur la promotion et la facilitation de l'investissement). Des mesures élargissant l'accès au système de protection de la propriété intellectuelle peuvent ainsi contribuer à attirer l'investissement dans la recherche-développement et à propager les effets positifs de cet investissement dans la société. Les pouvoirs publics peuvent faciliter le processus, notamment par les actions suivantes : promouvoir une plus large utilisation du système de propriété intellectuelle; élaborer des stratégies, politiques et programmes spécifiques pour répondre aux besoins de propriété intellectuelle des PME; améliorer la capacité des institutions pertinentes du secteur public, du secteur privé et de la société civile, notamment des associations

professionnelles et sectorielles, de fournir aux PME des services liés à la propriété intellectuelle; fournir aux organismes de soutien aux PME des informations et des conseils sur les questions de propriété intellectuelle.

### 1.3.3. Exécution des contrats<sup>8</sup>

**Le régime d'exécution des contrats est-il efficace et aisément accessible à tous les investisseurs? Quels autres mécanisme de règlement des différends le gouvernement a-t-il mis en place pour assurer la plus large protection à un coût raisonnable ?**

La protection et la promotion des droits de propriété, notamment par l'établissement d'un régime efficace d'enregistrement foncier et d'un cadre pour la protection de la propriété intellectuelle, encouragent l'investissement, notamment en rassurant les propriétaires sur la valeur de leurs biens (et sur le fait qu'ils pourront recueillir les fruits de tout investissement destiné à accroître cette valeur). Cette dynamique s'applique indifféremment à l'exploitant rural qui pratique une agriculture de subsistance et à l'entreprise multinationale qui figure dans le classement Fortune 500. Cependant, la valeur du bien n'est réalisée qu'au travers d'une transaction. Celle-ci peut consister à utiliser le bien comme garantie pour l'obtention d'un prêt ou impliquer la vente pure et simple du bien en question. De fait, c'est en définitive la possibilité d'utiliser un bien dans une transaction marchande déterminée qui donne sa valeur à ce bien. Par conséquent, s'il est important, pour le climat de l'investissement, que les droits sur les biens soient clairement définis, il importe tout autant que les investisseurs aient confiance dans les circuits par le biais desquels se déroulent les transactions impliquant ces biens.

Il existe un lien étroit entre, d'une part, la qualité des institutions par l'intermédiaire desquelles se font les transactions impliquant des actifs et, d'autre part, l'environnement de l'investissement. Les enquêtes de la Banque mondiale sur le climat de l'investissement, par exemple, montrent que dans certains pays le délai moyen requis pour faire appliquer un contrat par le système judiciaire local peut dépasser quatre ans (contre moins de 50 jours en moyenne aux Pays-Bas, par exemple). Les procédures bureaucratiques et lourdes applicables aux transactions commerciales compromettent de fait les effets bénéfiques de droits de propriété fermement établis sur le climat de l'investissement.

Une solution de ce problème a consisté à mener de front la réforme des procédures, la réforme des systèmes de gestion dans les tribunaux et la diffusion des technologies de l'information. Dans une expérience pilote réalisée en Équateur, cette méthode a permis de réduire de 85 % le délai moyen de traitement d'une affaire (Banque mondiale, 2004, p. 86). Une autre démarche qui a produit des résultats positifs dans certains cas consiste à mettre en place des tribunaux spécialisés dans les transactions commerciales. Toutefois, ces instances spécialisées doivent bénéficier d'un solide appui politique pour ne pas être « captées » par des groupes de pression ou de puissants intérêts en place. En Tanzanie, cette méthode a bien fonctionné, en partie parce que les nouveaux tribunaux sont en relation avec les banques et d'autres institutions financières qui leur apportent un soutien ferme. De surcroît, cette initiative s'est accompagnée d'efforts concertés et efficaces de membres influents des milieux juridiques<sup>9</sup>.

Une autre source de tension en ce qui concerne l'exécution des contrats réside dans les obstacles à des formes nouvelles de règlement des différends. Ce point est particulièrement important dans les pays dont l'appareil judiciaire souffre des problèmes esquissés ci-dessus. Dans nombre de pays, l'arbitrage, la médiation et la conciliation ont largement contribué à améliorer l'efficacité, à offrir aux parties le choix de la voie de règlement la plus appropriée, à alléger la charge de travail des tribunaux, à permettre à un plus large éventail de propriétaires de biens d'accéder à une forme de règlement des différends, et enfin à réduire les coûts. La Colombie et le Pérou ont mis en place des chambres d'arbitrage efficaces par le truchement des chambres de commerce de Bogota et Lima. Toutefois, les tribunaux continuent de jouer un rôle important, surtout en ce qui concerne l'exécution des sentences prononcées par des organes de règlement des différends moins officiels, qui n'ont pas la pleine autorité juridique de l'appareil judiciaire. Mais il importe aussi de limiter les possibilités de recherche de l'instance la plus favorable, qui font que, chaque fois qu'une partie est désavouée par un organe d'arbitrage, elle saisit directement le système judiciaire officiel, ce qui réduit à néant les avantages escomptés des voies moins formelles de règlement des différends.

Indépendamment des voies effectives par lesquelles les différends sont résolus et les décisions appliquées, un système efficace qui règle ces questions en temps opportun contribue en même temps que des droits de propriété clairs à créer un climat d'investissement sain.

#### **1.3.4. Indemnisation prompte et adéquate en cas d'expropriation**

**En cas d'expropriation, le gouvernement applique-t-il une politique d'indemnisation prompte, adéquate et efficace, mais également conforme à ses obligations au regard du droit international ? Quelles limitations explicites et bien définies de la capacité d'exproprier le gouvernement a-t-il instaurées ? Quelles voies indépendantes existent pour examiner 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 État exproprie des biens privés dans l'intérêt général. Cet impératif n'est pas contesté, et du reste il est pris en compte dans de nombreux accords internationaux sur l'investissement. Les directives de 1992 de la Banque mondiale, à la section IV (1) « Expropriation et altérations unilatérales ou dénonciation des contrats », stipulent que : « un État ne peut pas exproprier ou saisir d'autre manière, en totalité ou en partie, un investissement privé étranger situé sur son territoire, ou prendre *des mesures qui ont des effets similaires*, sauf si cela est effectué en accord avec les procédures juridiques applicables, dans la défense de bonne foi d'un intérêt public, sans discrimination sur la base de la nationalité et contre paiement d'une indemnité appropriée ».

Nonobstant la reconnaissance généralisée de la nécessité d'une indemnisation prompte, adéquate et effective, le pouvoir d'expropriation de l'État soulève des questions de fond qui impliquent généralement un délicat équilibre entre la défense des intérêts et la marge d'appréciation des décideurs publics, sans compter l'impact négatif intrinsèque d'une expropriation sur le climat de l'investissement. Afin d'éviter les répercussions préjudiciables au climat de l'investissement, les gouvernements sont encouragés à examiner si des résultats

similaires pourraient être obtenus par d'autres instruments de politique publique. Si un gouvernement décide d'exproprier des terres ou d'autres biens, cette décision devrait être dictée par l'intérêt public, être non discriminatoire et guidée par des règles transparentes qui définissent les situations dans lesquelles les expropriations sont justifiées ainsi que les modalités d'indemnisation.

Certains accords récents prévoient que, sauf en de rares circonstances, des actions réglementaires non discriminatoires qui sont conçues et appliquées pour protéger des objectifs de bien-être social légitimes, tels que la santé publique, la sécurité et la protection de l'environnement, ne sont pas considérées comme constituant des expropriations. Cependant, les gouvernements doivent garder à l'esprit que, conformément à des normes internationales établies de longue date, certaines actions réglementaires peuvent constituer une expropriation.

#### **Encadré 1.5. Évolution de la question de l'expropriation en droit international**

Une règle de droit international largement admise stipule que le bien des étrangers ne peut pas être saisi, même à des fins publiques, sans une indemnisation appropriée. Il y a une vingtaine d'années, les différends portés devant les tribunaux et les analyses des spécialistes concernaient principalement le niveau d'indemnisation et l'évaluation des biens expropriés. Les divergences de vues entre pays développés et pays en développement soulevaient des questions concernant la formation et l'évolution du droit coutumier. Aujourd'hui, l'attitude plus positive des pays du monde entier à l'égard de l'investissement étranger et la prolifération des traités bilatéraux et d'autres accords relatifs à l'investissement exigeant une indemnisation prompte, adéquate et effective\* en cas d'expropriation d'investissements étrangers ont fait que ce débat n'a plus guère d'intérêt pratique pour les investisseurs étrangers.

Les différends ne portent plus sur l'expropriation directe – essentiellement liée aux nationalisations qui ont marqué les années 70 et 80 – mais sur la réglementation de l'investissement étranger et l'« expropriation indirecte ». Principalement sous l'influence des premières affaires examinées dans le contexte de l'ALENA, on craint de plus en plus que des concepts comme celui de l'expropriation indirecte ne soient applicables aux mesures réglementaires destinées à protéger les intérêts de la société en matière de santé, de sécurité et d'environnement. La question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure un gouvernement peut affecter la valeur d'un bien par une réglementation de caractère général ou par des dispositions spécifiques prévues dans le contexte de réglementations générales, dans un but légitime d'intérêt public, sans effectuer une « prise de possession » de ce bien et devoir dédommager son propriétaire pour cette action.

\* Quelques accords utilisent d'autres termes pour qualifier l'indemnisation, souvent dans le but de définir plus clairement ce que l'on entend par une indemnisation prompte (par exemple : sans retard indu), appropriée (par exemple : à la juste valeur de marché) et effective (par exemple : intégralement réalisable et librement transférable).

Source : OCDE (2005), L'« expropriation indirecte » et le « Droit de réglementer », *Droit international de l'investissement : un domaine en mouvement*.

### **1.4. La dimension internationale de la politique d'investissement**

Outre le degré de transparence et de protection offert aux investisseurs à la faveur du cadre réglementaire et juridique national, la qualité de l'environnement d'investissement d'un pays est aussi fortement influencée par ses engagements internationaux relatifs à

l'investissement. Cette section examine d'abord la question de la non-discrimination avant d'étudier quelques-unes des contributions spécifiques des accords internationaux d'investissement (AII) à la qualité du climat de l'investissement d'un pays donné.

#### 1.4.1. Non-discrimination

En tant que principe général, la non-discrimination est généralement perçue comme une caractéristique positive des politiques publiques. S'agissant de la politique sociale, la plupart des États appliquent des lois, souvent inscrites dans les constitutions nationales, qui répriment la discrimination fondée sur le sexe, la religion ou l'ethnie. En matière de politique économique, la plupart des États ne pratiquent généralement pas de discrimination en fonction de la nationalité et, de fait, les principes fondamentaux qui sous-tendent le système commercial multilatéral ont trait à la non-discrimination. Il n'en reste pas moins que, s'agissant de l'investissement, l'exercice du droit de réglementer implique parfois une discrimination à l'encontre des investisseurs étrangers<sup>10</sup>. Tandis que le droit de réglementer n'est pas en cause, les décideurs publics doivent envisager, au-delà des engagements de non-discrimination pris dans le contexte d'accords internationaux, les cas dans lesquels la discrimination en matière de politique d'investissement est involontaire ou, lorsqu'elle est délibérée, si elle constitue la meilleure solution pour atteindre des objectifs d'action particuliers. Le traitement national est un principe fondamental qui sous-tend la non-discrimination en matière de politique d'investissement.

#### Traitement national et clause NPF

**Le gouvernement a-t-il pris des mesures pour faire de la non discrimination un principe général des lois et réglementations régissant l'investissement ? Dans l'exercice de son droit de réglementer et de fournir des services publics, le gouvernement a-t-il mis en place des mécanismes pour garantir la transparence des restrictions discriminatoires restantes de l'investissement international et pour en évaluer périodiquement le coût au regard des objectifs d'intérêt public déclarés ? Le gouvernement a-t-il examiné les restrictions affectant le libre transfert des capitaux et des bénéfices, et l'effet induit sur la capacité d'attirer l'investissement international ?**

Le principe de non-discrimination prévoit que tous les investisseurs, étrangers et nationaux, font l'objet d'un traitement identique.

Le concept de « traitement national » implique qu'un gouvernement accorde aux entreprises contrôlées par les ressortissants ou les résidents d'un autre pays un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux entreprises nationales dans des situations analogues. Ainsi, le Code OCDE de la libération des mouvements de capitaux stipule que les investisseurs non-résidents doivent être autorisés à créer une filiale ou une succursale ou à prendre des participations dans une entreprise nationale 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 qu'elles sont établies dans le pays. Au-delà de cette définition simple, toutefois, le principe du traitement national a été appliqué de façon très variable par différents pays et dans des contextes différents. L'une des raisons en est que, si la

plupart des pays reconnaissent généralement les avantages de l'ouverture, tous maintiennent des exceptions au principe du traitement national, et ces exceptions varient suivant le pays considéré. Parmi les exceptions au traitement national figurent des procédures d'examen spéciales généralisées visant les entrées d'IDE, un régime d'autorisation plus lourd pour les investisseurs étrangers que pour les investisseurs nationaux, des plafonds sectoriels de participation étrangère, le refus de laisser les entreprises sous contrôle étranger établies accéder aux sources de financement et aux incitations locales, etc. Parmi les exemples courants de secteurs dans lesquels de nombreux pays maintiennent des exceptions au traitement national, on citera les services financiers, le foncier et le transport international.

Les divergences d'approche du traitement national d'un pays à l'autre sont le reflet du « droit de réglementer » des États. Sous réserve des engagements spécifiques pris dans le cadre d'accords internationaux (encadré), chaque gouvernement décide quels sont les secteurs qui bénéficieront du traitement national et quels sont ceux qui n'en bénéficieront pas. D'ordinaire, ce choix est dicté par un ensemble de considérations relatives au développement, à l'équité et à l'intérêt national, qui peuvent toutes s'avérer entièrement justifiées. Cependant, comme on le fait valoir dans le chapitre sur la politique de la concurrence, et exception faite de la prestation de certains services publics, toutes les politiques qui favorisent certaines entreprises aux dépens des autres (autrement dit, tous les dispositifs qui dérogent au principe du traitement national) ont un coût, à savoir une réduction de la concurrence. Il ne s'agit donc pas de se demander si un État peut ou non maintenir une discrimination entre les producteurs nationaux et les producteurs étrangers, mais si les gains potentiels induits par cette discrimination sont inférieurs aux coûts supportés par les consommateurs. Les exceptions au traitement national doivent être évaluées de manière à vérifier que tel n'est pas le cas, mais aussi à déterminer si la raison d'être initiale d'une exception (par exemple la protection d'une industrie naissante, pour une industrie qui a dépassé ce stade) demeure valide. Ces considérations revêtent une importance particulière dans les secteurs de services (télécommunications, par exemple) qui jouent un rôle d'intermédiaire à l'appui d'un large éventail d'activités économiques et qui contribuent à la productivité et à la croissance dans toute l'économie.

De même que le traitement national, la clause NPF est un concept relatif, dans la mesure où elle implique une comparaison du traitement des entreprises en fonction de la nationalité. Accorder le traitement NPF dans le contexte d'accords sur l'investissement signifie qu'un investisseur ou un investissement émanant d'un pays donné est traité par le pays d'accueil, en ce qui concerne un aspect déterminé, d'une façon « non moins favorable » qu'un investisseur ou un investissement émanant d'un quelconque pays tiers. Comme c'est le cas de l'application du principe du traitement national, les engagements NPF à l'égard de l'investissement varient considérablement d'un pays à l'autre (encadré 1.6). De même que pour le traitement national, l'une des principales questions relatives à la clause NPF tient à l'impact des exceptions sur la concurrence et à l'incidence négative qui peut en résulter pour l'environnement de l'investissement.

Une question rarement étudiée concerne le préjudice que les exceptions à la clause NPF peuvent causer aux entreprises nationales. Ce préjudice revêt deux formes. Premièrement, ces exceptions atténuent l'exposition des entreprises multinationales à leurs concurrentes. De fait, une entreprise multinationale qui contrôle un marché national de produits donné peut causer plus de préjudice aux acteurs de créneau locaux présents dans la même branche qu'une entreprise multinationale qui doit affronter des concurrentes internationales. Deuxièmement, les exceptions à la clause NPF peuvent nuire aux entreprises

### Encadré 1.6. **Non-discrimination dans les accords internationaux**

En ce qui concerne l'investissement étranger, le traitement national et la clause NPF sont les pierres angulaires de la non-discrimination dans la plupart des accords internationaux relatifs à l'investissement. De fait, ce n'est que dans ces accords que le traitement national et la clause NPF prennent la forme d'obligations contraignantes. Toutefois, les modalités de traitement de ces principes varient notablement d'un accord international à l'autre. Ainsi, certains accords adoptent une approche descendante (liste négative) selon laquelle l'engagement envers le traitement national et la clause NPF s'applique, sauf pour des exceptions spécifiquement identifiées (ALENA). À l'inverse, d'autres accords se caractérisent par une approche ascendante (liste positive), le traitement national ou la clause NPF ne s'appliquant qu'aux secteurs énumérés (AGCS). Par ailleurs, les dispositions sur la non-discrimination peuvent s'appliquer avant ou après implantation. De nombreux traités d'investissement bilatéraux ont mis l'accent sur l'application du traitement national et de la clause NPF après implantation. En d'autres termes, les États ont réservé leur droit de sélectionner les projets d'investissement étrangers et de maintenir des procédures d'agrément pour déterminer si ces investissements seront autorisés. Toutefois, certains États ont aussi commencé d'inclure dans leurs accords internationaux des obligations d'appliquer le traitement national et la clause NPF avant implantation (exemples : ALENA, accords d'investissement bilatéraux du Canada et des États Unis et accords récents du Japon).

locales par le biais de la chaîne d'offre. Toute entreprise multinationale qui n'est pas contestée sur un marché local est en mesure de se livrer à la « rétention », autrement dit d'évincer à la fois les fournisseurs, grâce à sa position de monopsonne, et les acheteurs, grâce à sa position de monopole. Les exceptions à la clause NPF peuvent alors aboutir à une situation telle que les liens souvent espérés entre l'activité internationale et l'économie locale se muent en facteurs négatifs. Les exceptions au traitement national peuvent susciter les mêmes problèmes, la seule différence étant que, dans ce cas, c'est une entreprise locale qui pratique la « rétention » et qui extrait des bénéfices au détriment de l'économie nationale.

Les politiques qui favorisent certaines entreprises au détriment des autres (autrement dit, toutes les dispositions qui dérogent au principe du traitement national ou à la clause NPF) ne vont pas sans coûts. Elles peuvent, par exemple, affaiblir la concurrence et engendrer des pertes d'efficacité, altérant ainsi l'environnement de l'investissement. Il faut donc évaluer les exceptions à la non-discrimination afin de déterminer si la raison d'être initiale d'une exception (par exemple la protection fondée sur l'argument de l'industrie naissante) demeure valide, à quoi doit s'ajouter une analyse coûts/avantages. Une analyse globale des coûts et des avantages est particulièrement importante dans les secteurs de services (les télécommunications, par exemple) qui soutiennent un large éventail d'activités économiques.

Pour qu'une entreprise puisse réaliser, exploiter et maintenir des investissements dans un autre pays, il importe qu'elle ait la capacité de transférer des capitaux liés à l'investissement, et notamment de rapatrier des bénéfices et du capital liquidé. De nombreux États autorisent ces libres transferts, sans préjudice toutefois de leurs capacités de prendre des mesures ainsi que d'autres lois et réglementations applicables et des mesures de politique visant à remédier à de graves difficultés de balance des paiements conformément à leurs droits et obligations dans le contexte des accords d'investissement

internationaux qu'ils ont conclus. Les mesures qui restreignent les transferts peuvent contrarier la confiance des investisseurs et, simultanément, les entrées d'investissements internationaux.

#### 1.4.2. Tirer le meilleur parti des accords internationaux d'investissement

**Les responsables de la politique d'investissement s'emploient-ils avec leurs homologues d'autres pays à développer les traités internationaux sur la promotion et la protection des investissements ? Le gouvernement a-t-il périodiquement réexaminé les traités et engagements internationaux existants pour déterminer si leurs dispositions créent un environnement plus attractif pour l'investissement ? Quelles mesures sont en place pour assurer le respect effectif des engagements du pays en vertu de ses accords d'investissement internationaux ?**

Les engagements internationaux renfermant des dispositions relatives à l'investissement représentent une forme de coopération internationale de plus en plus répandue. Les traités d'investissement bilatéraux, en particulier, constituent un pilier important de l'architecture d'investissement internationale. En 2004, plus de 2 332 accords de ce type avaient été conclus, pour la majorité d'entre eux après 1990. En outre, la plupart des accords commerciaux régionaux récents couvrent aussi les questions d'investissement. À titre d'exemple, l'ALENA contient un chapitre sur l'investissement ainsi qu'un chapitre séparé consacré aux services. Les accords bilatéraux et régionaux traitant des questions d'investissement impliquent de plus en plus des pays développés et des pays en développement, ce qui reflète les avantages mutuels perçus de la promotion et de la protection de l'investissement.

Tandis que la régionalisation est souvent décrite comme une solution de second choix par rapport aux approches multilatérales de la libéralisation des échanges et des investissements internationaux, les accords régionaux offrent bel et bien un avantage spécifique. La plupart des pays qui ont conclu des accords contenant des règles de niveau élevé sur l'investissement avaient déjà commencé de libéraliser unilatéralement leurs régimes d'investissement ou avaient expérimenté des règles d'investissement dans le contexte d'accords antérieurs. Ainsi, un certain nombre d'accords bilatéraux récemment négociés par les signataires de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (Canada-Chili et États-Unis-Jordanie, par exemple) renferment des dispositions presque identiques à celles du chapitre 11 de l'ALENA. Dans les pays qui n'ont que récemment commencé à libéraliser leurs régimes d'investissement, et où ces régimes ont toujours été relativement restrictifs, préférence a été donnée à des accords de portée plus restreinte couvrant des droits limités d'établissement et les mouvements de capitaux. On peut donc estimer que la négociation de règles d'investissement dans les accords régionaux se fait à la marge de la politique d'investissement. Des pays ayant atteint des niveaux similaires sur la « trajectoire » de libéralisation des investissements peuvent définir leurs ambitions en matière de règles d'investissement d'après les normes locales historiques relatives à l'investissement international.

L'une des principales contributions des accords internationaux à l'amélioration du climat d'investissement réside dans le surcroît de confiance qu'ils peuvent insuffler aux investisseurs étrangers et nationaux, indépendamment du niveau de confiance que le

gouvernement a déjà instauré par des engagements intérieurs crédibles. Les accords internationaux favorisent l'investissement à peu près de la même manière que la protection des titres de propriété (voir les sections 2 et 3 ci-dessus). Les accords internationaux font que les gouvernements ont plus de difficultés à modifier certaines politiques puisqu'elles font désormais partie d'un ensemble plus large d'engagements internationaux (à titre d'exemple, un « engagement unique » comme l'ALENA contient des engagements contraignants sur le commerce, l'investissement, les services et sur un ensemble d'autres questions importantes pour les investisseurs). Cela signifie que l'État qui prend ces engagements renonce à une certaine souplesse des politiques. En revanche, l'environnement réglementaire des investisseurs (nationaux et étrangers) devient ainsi plus prévisible. À titre d'exemple, de nombreux accords internationaux traitant de l'investissement limitent le recours aux mesures concernant les investissements liées au commerce (MIC), telles que les mesures prises pour des raisons d'équilibre de la balance des paiements ou du commerce extérieur. Les MIC tendent à décourager l'investissement en imposant des coûts aux entreprises

#### Encadré 1.7. **Obligations de résultat dans les accords internationaux**

Les accords internationaux renferment souvent des dispositions qui limitent la capacité des gouvernements d'imposer des obligations de résultat aux entreprises. L'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements liées au commerce et le chapitre de l'ALENA relatif à l'investissement sont deux exemples majeurs de traités qui ont influencé les dispositions des accords d'investissement bilatéraux et d'autres accords contenant des dispositions en matière d'investissement.

L'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements liées au commerce (MIC) reconnaît que certaines mesures concernant les investissements peuvent restreindre ou fausser les échanges et stipule « *qu'aucun membre n'applique de MIC qui soit incompatible avec les dispositions de l'article III [Traitement national et fiscalité et réglementation internes] ou de l'article XI [Élimination générale des restrictions quantitatives] du GATT de 1994<sup>1</sup>* ». L'annexe de l'Accord contient une liste exemplative de mesures interdites qui comprend notamment les obligations en matière de contenu local et les prescriptions d'équilibre des échanges imposées à une entreprise.

*Traités bilatéraux d'investissement et dispositions des accords commerciaux relatives à l'investissement.* Les dispositions sur les obligations de résultat inscrites dans les accords internationaux d'investissement sont généralement fondées sur l'Accord concernant les MIC et sur l'ALENA. Ce dernier dispose que les parties ne peuvent, ni dans la phase de pré-implantation, ni dans la phase de post-implantation, imposer ou appliquer aucun engagement faisant obligation aux investisseurs d'exporter une quantité ou un pourcentage donné de produits ou de services; d'atteindre un niveau ou un pourcentage donné de contenu national; d'acheter, utiliser ou privilégier les produits ou les services produits ou fournis sur son territoire; de restreindre les ventes de produits ou de services; de transférer une technologie; ou d'agir comme le fournisseur exclusif de biens ou de services sur un marché régional ou mondial. D'autres accords tels que le traité d'investissement bilatéral Japon-Corée interdisent des mesures additionnelles telles que l'obligation d'établir le siège social de l'investisseur sur le territoire de l'État, d'atteindre un niveau ou un montant donné de recherche-développement sur son territoire; ou d'embaucher un nombre donné de ressortissants de l'État<sup>2</sup>. Des exceptions à l'application des obligations de résultat peuvent aussi être inscrites dans ces accords.

1. Voir l'Accord OMC sur les MIC, article 2.

2. Voir le traitement d'investissement bilatéral Japon-Corée, article 9.

(c'est d'ailleurs pourquoi ces mesures s'accompagnent souvent de diverses incitations à investir). Le fait de s'entendre sur les limites du recours aux MIC dans le cadre d'accords internationaux permet de réduire les risques et l'incertitude associés à ces instruments d'action (encadré 1.7).

Un autre aspect important des accords internationaux concerne les voies de règlement des différends. De nombreux accords internationaux relatifs à l'investissement, y compris les traités bilatéraux les plus récents, renferment des dispositions qui autorisent le recours à l'arbitrage international pour le règlement des différends entre les investisseurs et les gouvernements des pays d'accueil. Ainsi, le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), créé en 1966 et fort de 155 États signataires<sup>11</sup>, autorise les entreprises d'un État membre à recourir à un arbitrage international contraignant pour résoudre leurs différends en matière d'investissement avec d'autres États membres. De même qu'un système national efficace d'exécution des contrats favorise l'investissement en renforçant l'assurance des investisseurs que leurs droits contractuels sont garantis (voir la section « Exécution des contrats » ci-dessus), les engagements pris dans le cadre d'accords internationaux qui prévoient le recours à des voies impartiales d'arbitrage international constituent un niveau de protection supplémentaire pour les investisseurs et, surtout, signalent l'engagement d'un gouvernement en faveur de la primauté du droit. Autre texte pertinent à cet égard, la Convention des Nations Unies pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (Convention de New York) dispose que les sentences arbitrales rendues dans une partie à la Convention sont exécutoires dans toute autre partie à la Convention.

**Le gouvernement a-t-il ratifié et appliqué des instruments d'arbitrage international contraignants pour le règlement des différends en matière d'investissement ?**

Un élément clé des accords internationaux concerne les voies de règlement des différends. La plupart des accords internationaux sur l'investissement contiennent des dispositions par lesquelles les gouvernements permettent aux investisseurs de recourir à un arbitrage international contraignant pour le règlement de différends en matière d'investissement avec le gouvernement du pays d'accueil (quelques fois dans des cas limités en fonction des dispositions sur l'épuisement des voies de recours locales). Ces engagements, qui donnent recours à des voies impartiales de règlement des différends, constituent un niveau de protection supplémentaire pour les investisseurs et, surtout, signalent l'engagement d'un gouvernement envers l'État de droit, renforçant ainsi l'assurance des investisseurs que leurs droits de propriété sont garantis (voir également les questions 1.2 et 1.4). L'arbitrage international est effectué par des instruments *ad hoc* ou institutionnels en vertu de la Convention de Washington de 1966 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États (Convention du CIRDI). La Convention de Washington a été ratifiée par 143 États et est appuyée par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), qui administre les procédures d'arbitrage dans le contexte des accords internationaux d'investissement. La Convention du CIRDI offre un mécanisme autonome, avec notamment des moyens d'exécution. Pour les sentences arbitrales hors CIRDI, la Convention de New York de 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères dispose que

les sentences arbitrales rendues dans une partie à la Convention sont exécutoires dans toute autre partie à la Convention; elle a été ratifiée par 135 États. Il est nécessaire de fournir un soutien au renforcement des capacités publiques de négociation et d'administration des traités en faveur des gouvernements qui manquent d'expérience dans le domaine du règlement des différends.

Les gouvernements, y compris ceux de tous les pays membres de l'OCDE, considèrent également qu'une transparence accrue de l'arbitrage en matière d'investissement, en particulier concernant la publication des sentences arbitrales, sous réserve de sauvegardes nécessaires à la protection des données confidentielles des entreprises et des États, se révèle souhaitable pour améliorer l'efficacité et l'acceptation par le public de l'arbitrage international en matière d'investissement, mais aussi pour contribuer au développement d'un corps de jurisprudence public. Ils sont généralement d'avis que, surtout dans la mesure où les procédures soulèvent d'importantes questions d'intérêt public, il peut aussi être utile d'autoriser la participation de tierces parties, à condition toutefois que soient édictées des lignes directrices claires et spécifiques.

### Notes

1. Comprenant le droit civil, le droit commercial, les codes de procédure civile, le droit des sociétés, les procédures d'exécution civile, etc.
2. Voir Banque mondiale (2004), p. 79.
3. Domaine initialement identifié dans Banque mondiale (2004), p. 80.
4. Banque mondiale (2004), p. 80.
5. Banque mondiale (2004), p. 84.
6. Voir De Soto (2001), *The Secrets of Non Success*, ([www.cato.org](http://www.cato.org)).
7. Le lien entre la protection de la propriété intellectuelle et la concurrence est également examiné dans le chapitre sur la politique de la concurrence.
8. Cette section est consacrée à l'exécution des contrats dans le contexte national. La section 1.4 étend l'analyse à l'application des contrats par des voies internationales.
9. Banque mondiale (2004), p. 88.
10. À l'inverse, les mesures de discrimination à rebours ou positive, en vertu desquelles les investisseurs étrangers sont traités plus favorablement que les investisseurs nationaux, sont également fréquentes lorsque des pays se battent pour attirer l'IDE au moyen de mesures financières préférentielles ou d'autres incitations. La question des incitations est traitée dans le chapitre Promotion et facilitation de l'investissement.
11. Dont 142 avaient ratifié la Convention du CIRDI à la date du 25 mai 2005.

### Références et autres ressources

APEC (1994), *Non-Binding Investment Principles*.

Banque mondiale (2004), *Rapport sur le développement dans le monde 2005 : un meilleur climat d'investissement pour tous* (Groupe Banque mondiale, Washington, D.C.).

Banque mondiale (1992), *Directives de la Banque mondiale sur le traitement de l'investissement étranger direct*.

Banque mondiale, *Doing Business database* ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)).

Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), *Convention et règlements du CIRDI* ([www.worldbank.org/icsid/](http://www.worldbank.org/icsid/)).

Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) ([www.uncitral.org](http://www.uncitral.org)).

- FIAS, (Service de conseil en investissements étrangers) ([www.fias.net/](http://www.fias.net/)).
- FIAS, Investment Climate Surveys Database (<http://rru.worldbank.org/InvestmentClimate/>).
- FIAS, Private Sector Toolkits (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>).
- OCDE (2002), Forty Years' Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements ([www.oecd.org/daf/investment/instruments](http://www.oecd.org/daf/investment/instruments)).
- OCDE (2002), L'investissement direct étranger au service du développement : optimiser les avantages, minimiser les coûts ([www.oecd.org/daf/investment](http://www.oecd.org/daf/investment)).
- OCDE (2003), Codes OCDE de la libéralisation des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes : Guide de l'utilisateur ([www.oecd.org/daf/investment/instruments](http://www.oecd.org/daf/investment/instruments)).
- OCDE (2003), « The Benefits of Public Sector Transparency for Investment and Beyond », Public Sector Transparency and the International Investor ([www.oecd.org/daf/investment](http://www.oecd.org/daf/investment)).
- OCDE (2003), Cadre pour la transparence de la politique d'investissement ([www.oecd.org/daf/investment](http://www.oecd.org/daf/investment)).
- OCDE (2003), Liste de critères pour apprécier les stratégies d'incitation à l'IDE ([www.oecd.org/daf/investment](http://www.oecd.org/daf/investment)).
- OCDE (2005), L'Instrument relatif au traitement national ([www.oecd.org/daf/investment/instruments](http://www.oecd.org/daf/investment/instruments)).
- OCDE (2005), « Transparence et participation de tiers aux procédures de règlement des différends entre investisseurs et États », Droit international de l'investissement : un domaine en mouvement ([www.oecd.org/daf/investment](http://www.oecd.org/daf/investment)).
- OCDE (2005), « La norme du traitement juste et équitable dans le droit international de l'investissement », Droit international de l'investissement : un domaine en mouvement ([www.oecd.org/daf/investment](http://www.oecd.org/daf/investment)).
- OCDE (2005), L'« expropriation indirecte » et le « droit de réglementer » dans le droit international de l'investissement, Droit international de l'investissement; un domaine en mouvement ([www.oecd.org/daf/investment](http://www.oecd.org/daf/investment)).
- OCDE (2005), « Le traitement de la nation la plus favorisée dans le droit international de l'investissement », Droit international de l'investissement; un domaine en mouvement ([www.oecd.org/daf/investment](http://www.oecd.org/daf/investment)).
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), ([www.wipo.org](http://www.wipo.org)).
- Organisation mondiale du commerce ([www.wto.org](http://www.wto.org)).



## *Chapitre 2*

# **Promotion et facilitation de l'investissement\***

\* Cette synthèse a été établie par Michael Gestrin, Division de l'investissement, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE.

## 2.1. Introduction

Bien que les entreprises nationales soient de loin les plus gros investisseurs dans les économies en développement et les économies en transition, les investisseurs étrangers sont souvent particulièrement recherchés pour leur technologie, leurs compétences et leur expertise et pour l'accès qu'ils offrent aux marchés internationaux. La plupart des gouvernements, y compris parfois au niveau infranational, encouragent aujourd'hui activement l'investissement étranger par le biais d'agences se consacrant expressément à cette tâche et proposent un ensemble d'incitations pour relier plus étroitement les entreprises multinationales à l'économie locale. Les objectifs traditionnels de l'investissement direct étranger (IDE) en termes d'emploi, d'exportation et, dans une moindre mesure, de substitution aux importations demeurent, mais, globalement, la priorité est accordée bien davantage aujourd'hui à la contribution que les entreprises multinationales étrangères peuvent apporter au développement général et à la compétitivité du secteur des entreprises locales.

Le présent chapitre est axé sur les mesures que les autorités pourraient prendre pour encourager et faciliter l'investissement dans le pays d'accueil, notamment les mesures destinées à encourager toutes les retombées potentielles de l'investissement étranger pour le développement des entreprises locales, sur la base de l'expérience accumulée dans les pays de l'OCDE et dans les économies non membres.

## 2.2. Promotion stratégique de l'investissement : le cadre global

**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 visant à promouvoir et à faciliter les investissements peuvent être efficaces si elles s'inscrivent dans le contexte plus large d'une stratégie d'amélioration des conditions de l'investissement, ce qui suppose l'intégration de l'investissement dans un vaste ensemble de politiques intéressant le climat d'investissement, comme celles couvertes dans le Cadre d'action. L'élaboration d'une large stratégie en faveur de l'investissement exige un soutien et une direction politiques sans faille, depuis les plus hauts niveaux de l'administration jusqu'aux organismes en première ligne et aux ministères responsables de la mise en œuvre. D'après une étude récente, si les conditions d'investissement ne sont pas adaptées, les efforts de promotion rendront en fait sans doute l'investissement étranger encore moins probable. Morriset (2030) passe en revue la performance des organismes de promotion de l'investissement dans 58 pays en développement et en transition du point de vue du niveau des entrées d'IDE. Il constate que la promotion de l'investissement est plus efficace dans les pays où les conditions d'investissement sont bonnes, mais qu'elle peut même aller à l'encontre du but recherché si ces conditions ne sont que médiocres. « Il semble plus difficile de convaincre un investisseur de revenir s'il a été déçu lors de sa

première visite dans un pays. L'investisseur déçu sera aussi vraisemblablement prolix sur les raisons de sa déconvenue et découragera ainsi d'autres investisseurs potentiels<sup>1</sup>. » M. Morriset avance que les pays où les conditions d'investissement sont médiocres auraient intérêt à dépenser leurs ressources limitées pour améliorer ce climat au lieu de les utiliser pour promouvoir l'investissement.

Cependant, une fois qu'un pays a établi des conditions d'investissement généralement satisfaisantes, les autorités peuvent prendre des mesures supplémentaires pour encourager et faciliter les entrées de capitaux. Les investisseurs étrangers ont sans doute besoin de temps pour percevoir les avantages potentiels de l'économie d'accueil, en particulier lorsqu'il s'agit de marchés plus petits et plus éloignés ou de pays où les conditions politiques n'ont généralement pas été stables. Ils préféreront aussi vraisemblablement traiter avec les fournisseurs qu'ils connaissent déjà ailleurs plutôt que de prendre le temps et faire l'effort nécessaires pour établir des contacts avec les entreprises locales. La mise en œuvre par le pays d'accueil de politiques de promotion active peut encourager à la fois l'investissement et les interactions avec les entreprises locales. Dans cette optique, une approche institutionnelle courante consiste à créer une agence de promotion des investissements ou une autre structure institutionnelle. Cette agence peut non seulement contribuer à simplifier les procédures administratives, à améliorer la transparence réglementaire et à recentrer les activités de promotion de l'investissement, mais elle peut aussi servir d'intermédiaire pour la contribution du secteur privé au processus de réforme lui-même. Dans nombre de cas, l'agence de promotion des investissements est aussi utilisée comme instrument pour développer les liens entre investisseurs étrangers et fournisseurs nationaux.

### 2.3. L'agence de promotion des investissements

Dans le cadre de la Charte pour la réforme, l'investissement, l'intégrité et la croissance en Europe du Sud-Est, l'OCDE a formulé des directives stratégiques concernant les activités institutionnelles de promotion de l'investissement, sur la base des pratiques élaborées dans certains des pays d'accueil ayant le mieux réussi à attirer des investissements étrangers<sup>2</sup>. Ces directives prônent notamment :

- l'établissement d'une agence de promotion des investissements ou d'une autre structure institutionnelle<sup>3</sup>, en définissant ses objectifs et les structures législatives et de gouvernance pertinentes ;
- le développement au sein de l'agence d'une culture du service et de la gestion professionnelle, d'une démarche axée sur les résultats et de pratiques de commercialisation innovantes, afin de pouvoir soutenir la concurrence avec les autres structures cherchant à attirer de nouveaux investissements et d'assurer une continuité satisfaisante de la culture organisationnelle; et
- la définition d'options stratégiques et l'élaboration d'une stratégie globale et d'un plan de mise en valeur pour l'agence de promotion des investissements, de façon à améliorer sa compétitivité et à assurer la réalisation de certaines options.

**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 centralisation d'un grand nombre des fonctions de l'État concernant la promotion et la facilitation de l'investissement étranger au sein d'un seul organisme est une méthode courante d'organisation et de mise en œuvre des politiques stratégiques de promotion de l'investissement. L'Association mondiale des agences de promotion de l'investissement comptait 188 membres en février 2006, contre seulement une poignée il y a 20 ans<sup>4</sup>. Le cycle de vie d'une agence de promotion des investissements peut être résumé comme suit : a) se faire connaître et apprécier; 2) générer des investissements; et 3) encourager des interactions. En outre, l'agence remplit deux fonctions supplémentaire à chaque étape de son cycle de vie : a) diffuser des informations et faciliter l'investissement; et b) mener une action de sensibilisation.

À tout moment, une agence de promotion des investissements s'acquitte de toutes ces fonctions à des degrés divers, mais, au fil du temps, elle tend à réorienter ses ressources vers les dernières phases de son cycle de vie, à mesure que l'investissement étranger s'accroît dans l'économie. Le principal objectif d'un tel organisme, du moins dans les premières phases, est d'appeler l'attention sur les possibilités d'investissement rentable dans l'économie d'accueil. La faiblesse des niveaux d'investissement étranger n'est pas nécessairement un signe de l'absence de telles possibilités<sup>5</sup>.

En raison des ressources limitées dont dispose l'agence de promotion des investissements et compte tenu de l'offre quasi illimité d'investisseurs potentiels, les efforts de promotion ont dans certains cas été axés sur les entreprises les plus à même d'investir. Il faut pour cela bien comprendre à la fois comment la géographie influe sur les structures d'investissement ainsi que les objectifs des investisseurs, leur opinion du pays en tant que localisation de l'investissement, les besoins de leur secteur particulier et de l'entreprise, les avantages concurrentiels du pays en matière d'IDE et la mesure dans laquelle ils peuvent être comparés avec ceux des autres pays<sup>6</sup>. D'après une étude des agences de promotion de l'investissement réalisée par la CNUCED, celles-ci se préoccupent de plus en plus de ce ciblage et moins des incitations supplémentaires et d'une plus grande libéralisation<sup>7</sup>.

Le ciblage des secteurs d'activité, voire de certaines entreprises, suppose généralement la promotion de localisations particulières pour les investisseurs dans des activités spécifiques. Une telle approche prend du temps et exige des capacités institutionnelles relativement sophistiquées. Le ciblage des investisseurs les plus probables peut parfois être abandonné au profit d'une politique industrielle implicite dans le cadre de laquelle les cibles sont choisies en fonction de l'objectif de développement de certains secteurs jugés stratégiques. Un examen de la politique industrielle sortirait du cadre du présent chapitre. Cependant, il faut faire preuve de prudence lorsqu'on cherche à cibler les investisseurs potentiels car l'identification des secteurs d'activité pouvant sortir gagnants d'une telle stratégie s'est toujours révélée difficile. En outre, dans la mesure où le ciblage aboutit à préférer certaines entreprises à d'autres, cela pourrait avoir des conséquences négatives pour la concurrence. Néanmoins, les stratégies proactives fondées sur une analyse rationnelle des avantages comparatifs et des possibilités offertes par un marché ou un pays particulier, peut-être même en tenant compte des besoins spécifiques des différents types d'investisseurs (recherche de débouchés, recherche de l'efficacité et recherche de ressources naturelles) restent une option importante, notamment pour les pays qui possèdent des atouts particuliers dont la communauté d'investissement internationale pourrait ne pas être consciente.

### 2.3.1. Caractéristiques d'une agence de promotion des investissements efficaces

**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 donne à penser que seul un engagement total de l'État à l'égard des agences de promotion des investissements permet à celles-ci de réussir à attirer de nouveaux investisseurs. Ces agences doivent recevoir des financements adéquats afin d'attirer et de garder du personnel qualifié et motivé, ayant dans l'idéal une expérience du secteur privé. Il apparaît également que les agences ayant des liens avec le centre du gouvernement et au conseil desquelles le secteur privé est représenté ont une plus grande visibilité et crédibilité et, par conséquent, obtiennent de meilleurs résultats pour ce qui est d'attirer l'investissement privé. Elles sont aussi plus dynamiques et adaptables face à l'évolution des enjeux et possibilités économiques, ce qui revêt une importance centrale pour les pays connaissant une transformation économique majeure.

Morriset (2003) apporte plusieurs éclairages sur les caractéristiques d'une agence de promotion des investissements efficace. Les agences ayant des liens avec le centre du gouvernement et au conseil desquelles le secteur privé est représenté ont une plus grande visibilité et crédibilité et, par conséquent, un meilleur bilan pour ce qui est d'attirer l'investissement privé. Elles sont aussi plus dynamiques et adaptables face à l'évolution des enjeux et possibilités économiques, ce qui revêt une importance centrale pour les pays connaissant une transformation économique majeure. La taille compte également : Morriest constate que les petites agences ne sont pas vraiment efficaces<sup>8</sup>. Un budget minimum est indispensable pour que l'activité de promotion puisse donner des résultats. Globalement, l'auteur constate que les agences de promotion des investissements peuvent aider les pays à attirer l'IDE : chaque augmentation d'un point de pourcentage du budget de l'agence se traduit par une augmentation de 0.25 % de l'IDE.

### 2.3.2. Facilitation de l'investissement et guichet unique

**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 ?**

L'un des obstacles rencontrés pour réaliser de nouveaux investissements et activités entrepreneuriales tient à la longueur des délais requis et aux coûts des procédures nécessaires pour établir une nouvelle entité commerciale. Nombre de gouvernements ont introduit des réformes pour accélérer et simplifier le processus de création d'une nouvelle entreprise. Une approche commune face à ce problème a consisté à établir un guichet unique. Celui-ci permet aux investisseurs d'accéder aux informations sur les formalités à

accomplir pour lancer ou développer une entreprise et fournir des services de façon à accélérer l'obtention des autorisations et licences nécessaires. Les guichets uniques assurent aussi un accès commode à d'autres informations qui contribuent à faciliter l'investissement, national et étranger, par exemple dans les domaines des dispositions légales et réglementaires, des options de financement, du choix de l'emplacement ou du recrutement et de la formation. Avec les guichets uniques, il est plus facile pour le gouvernement de centraliser la fourniture de ces services en veillant à la qualité. Des économies substantielles en temps et en coût peuvent en découler pour les investisseurs existants et potentiels, ce qui devrait faciliter les nouveaux investissements (s'agissant des effets positifs de l'assouplissement des règles d'immatriculation des entreprises, voir encadré 2.1).

« La facilitation de l'investissement ne consiste pas seulement à aider les entreprises à naviguer entre les obstacles administratifs. Une fois que le pays commence à attirer les investisseurs, des activités telles que les visites dans le pays, les négociations, les conseils, l'examen des dispositions légales et réglementaires, les rencontres avec les investisseurs existants, la recherche de financements, le choix de l'emplacement, la détermination du mode de propriété, le recrutement, la formation et la facilitation postinvestissement doivent aussi être soutenues de manière professionnelle dans l'intérêt de l'investisseur<sup>9</sup> ».

« Les investisseurs potentiels cherchant souvent à contacter les investisseurs étrangers en place, surtout s'ils sont originaires de leur propre pays ou secteur, afin de connaître leur expérience dans l'économie d'accueil, l'agence de promotion des investissements devrait aussi faciliter les opérations en cours et l'expansion des investisseurs existants. Dans une vaste étude de la promotion de l'investissement en Afrique subsaharienne, l'ONUDI a constaté que les investisseurs estimaient beaucoup plus probable d'être attiré dans un emplacement sur la base de la recommandation d'un investisseur existant. C'est pourquoi, la satisfaction des investisseurs déjà dans le pays devrait être au centre de toute stratégie de promotion<sup>10</sup>. »

Outre la fourniture d'informations, les guichets uniques sont parfois conçus comme un moyen de centraliser le processus d'approbation de l'investissement étranger. Cela a été particulièrement le cas dans le passé, lorsque les investissements étaient présélectionnés. Cependant, habiliter une agence à accorder toutes les licences, permis et approbations s'est révélé aussi inapplicable. Dans le pire des cas, le guichet unique devient une autre étape à franchir, alourdissant les formalités administratives auxquelles l'investisseur est confronté. Les gouvernements sont rarement disposés à transférer toute l'autorité décisionnelle à une seule organisation, en particulier en ce qui concerne une question aussi sensible politiquement que l'investissement direct étranger. Les ministères compétents répugnent aussi à céder leur autorité réglementaire à un autre organisme.

Du fait de ces difficultés, un grand nombre de guichets uniques n'ont pas répondu aux attentes qu'on plaçait en eux. L'ONUDI avance que « aucun résultat de recherche ni aucune donnée empirique n'a montré que le « guichet unique » est bien la solution magique pour l'Afrique subsaharienne<sup>11</sup> ». L'Organisation estime plutôt que l'agence de promotion des investissements doit établir des contacts étroits et efficaces avec les entités administratives compétentes, au lieu d'essayer d'internaliser toutes les fonctions d'approbation et de mise en œuvre. Néanmoins, l'agence de promotion des investissements qui est conçue comme un guichet unique du point de vue de l'investisseur (parce qu'elle sert de liaison entre l'investisseur et les diverses branches de l'État concernées) peut jouer un rôle utile de facilitateur ou de médiateur dans les cas difficiles.

### Encadré 2.1. Assouplissement des règles d'immatriculation des entreprises

Des règles opaques et complexes en matière d'immatriculation découragent les nouvelles entreprises d'entrer dans l'économie formelle. Le Viêtnam et l'Ouganda sont deux exemples de stratégie mise en œuvre avec succès pour réduire ces coûts grâce à des règles plus simples et plus transparentes.

**Viêtnam :** Avant l'adoption d'une nouvelle loi sur les entreprises en janvier 2000, les règles en matière d'immatriculation et de licences des entreprises étaient extrêmement lourdes au Viêtnam. Les entrepreneurs devaient soumettre des plans d'activité détaillés, des curriculum vitae, des références sur leur personnalité, des certificats médicaux et d'autres documents en même temps que leur demande d'immatriculation. En moyenne, il fallait environ trois mois pour enregistrer une entreprise, rendre visite à dix agences différentes et soumettre environ 20 documents différents avec des timbres officiels. Des autorisations supplémentaires étaient souvent requises avant que les entreprises ne puissent commencer leurs opérations. Certaines de ces autorisations ne semblaient pas servir un intérêt public vital (tels que celles nécessaires pour faire fonctionner les machines à photocopier). Il fallait 6 à 12 mois pour remplir les formalités légales nécessaires à la création d'une entreprise pour un coût situé entre 700 et 1 400 dollars. La nouvelle loi a réduit ces coûts : le délai nécessaire pour les formalités a été ramené à deux mois environ – l'immatriculation ne prenant plus que 15 jours – et les coûts totaux de démarrage ont été ramenés à 350 dollars environ. Les entrepreneurs vietnamiens ont répondu favorablement. Si moins de 6 000 nouvelles entreprises étaient immatriculées en 1999, ce chiffre est passé à plus de 14 000 en 2000 et à plus de 21 000 en 2001 et 2002.

**Ouganda :** Un programme pilote mené récemment à Entebbe a réduit les délais nécessaires et les coûts monétaires afférents à l'immatriculation d'une entreprise. En simplifiant les procédures d'octroi de licences et en réduisant le nombre d'approbations et d'évaluations précédemment requises, le délai requis pour immatriculer une entreprise a été ramené de 2 jours à environ 30 minutes, ce qui a permis de réduire le coût d'immatriculation d'une entreprise de 75 %. Bien que l'immatriculation ne soit que l'une des étapes nécessaires à la création d'une nouvelle entreprise en Ouganda (les entreprises doivent s'immatriculer à des fins fiscales et nombre d'entre elles ont besoin d'autorisations supplémentaires), le coût peut être important car l'immatriculation doit être renouvelée chaque année pour la plupart des activités. Le programme pilote a conduit à une augmentation des immatriculations, environ quatre fois plus d'entreprises s'immatriculant à Entebbe l'année après sa mise en œuvre, selon les estimations. Malgré la diminution des droits, la progression du nombre d'immatriculations s'est traduite par une augmentation des recettes collectées de 40 %. Avec des économies administratives de 25 % au titre du personnel employé et de 10 % au titre des ressources financières, le programme a aussi bénéficié à l'autorité municipale.

Source : Encadré 5.4 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2005*, p. 101, sur la base de Mallon, Raymond 2004. « Managing Investment Climate Reforms : Vietnam Case Study ». Document de fond pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2005* et Sander, Cerstin 2004 « Less is More: Better Compliance and Increased Revenues by Streamlining Business Registration in Uganda ». Étude de cas demandé par le Département pour le développement international du Royaume-Uni pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2005*.

### 2.3.3. Amélioration de l'image

L'amélioration de l'image est un élément indispensable du processus visant à attirer l'investissement. Il s'agit essentiellement d'intéresser l'investisseur à un emplacement et de supprimer les perceptions négatives au lieu de persuader directement une société multinationale d'investir. De fait, il a été avancé que le climat d'investissement perçu est

aussi important que le climat d'investissement effectif, de sorte que répondre aux perceptions négatives contribue pour beaucoup à encourager l'investissement<sup>12</sup>. Comme c'est le cas pour toute marque commerciale, l'agence doit donner une bonne image du pays d'accueil aux investisseurs. Cela est particulièrement important pour les pays qui n'ont guère d'expérience dans la promotion de l'investissement étranger, pour ceux qui connaissent une réforme économique ou politique rapide, pour ceux qui sortent d'une période de troubles civils ou encore pour ceux qui sont trop petits pour retenir l'attention des médias du pays d'origine et, par conséquent, qui ne figurent même pas sur la carte des investisseurs multinationaux. Dans ce contexte, la promotion régionale peut compléter de façon importante la promotion nationale, car nombre d'investisseurs potentiels réfléchissent dans une optique régionale (devons-nous investir en Europe du Sud-Est ou dans la Baltique?). La reconnaissance de ce fait a suscité un intérêt croissant pour les réseaux de promotion régionaux.

Si les pays voisins se considèrent souvent comme des concurrents pour ce qui est de l'IDE, il est plus probable qu'une activité efficace de promotion dans un pays renforcera les perspectives d'investissement dans les pays voisins, en particulier dans les régions qui sont bien moins connues des investisseurs. Ainsi, la réalisation de certaines opérations conjointes de promotion génère souvent des économies d'échelle lorsqu'il s'agit d'améliorer l'image.

Les données disponibles donnent à penser que cette amélioration de l'image peut être coûteuse mais que, en persistant, les pays d'accueil peuvent réussir à surmonter les perceptions négatives (encadré 2.2 sur l'Ouganda). Par ailleurs, l'amélioration de l'image ne devrait ni faire oublier que des efforts plus larges doivent être faits pour renforcer les conditions d'investissement ni amener à détourner des ressources rares d'autres fonctions de l'agence de promotion des investissements. En outre, l'amélioration de l'image non seulement nécessite de « grands projets », mais peut aussi impliquer que l'on réponde à des problèmes plus fondamentaux de « qualité de vie », comme la qualité des services offerts par les autorités d'immigration et les agences responsables de l'octroi des visas. L'étude de l'ONUDI mentionnée plus haut a constaté que les agences de promotion des investissements dans la région ne jouent qu'un rôle mineur dans le processus de sensibilisation<sup>13</sup>. Morriset (2003), dans une étude de 58 agences de diverses régions, a constaté que l'amélioration de l'image permet d'attirer des investissements mais moins que les activités de sensibilisation.

#### 2.3.4. Activités de sensibilisation

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

La plupart des pays reconnaissent désormais que l'IDE peut jouer un rôle clé dans le développement économique et, par conséquent, recherchent activement des investisseurs étrangers. Il n'est pas toujours garanti qu'une telle politique sera soutenue par les consommateurs ou les travailleurs locaux ou aux échelons inférieurs de l'administration. L'investissement étranger est souvent associé à des politiques plus générales d'ouverture

### Encadré 2.2. Ouganda : d'État paria à modèle

L'exemple de l'Ouganda montre comment la persévérance et la volonté politique peuvent être payantes, même dans des circonstances très défavorables et même si beaucoup reste à faire. L'expérience de l'Ouganda met en évidence les aspects essentiels suivants :

- La promotion de l'investissement doit s'inscrire dans un contexte global de libéralisation.
- Le soutien politique est indispensable.
- La cohérence et la persistance revêtent une plus grande importance que l'ouverture effective.
- Les investisseurs viennent même si certains éléments de l'environnement sont encore « en cours de construction ».

L'histoire n'a pas toujours été tendre avec l'Ouganda. Considéré autrefois comme la perle de l'Afrique, ce pays est devenu la proie d'une dictature et d'un conflit armé dans les années 70 et 80. L'économie a été désorganisée, premièrement par les nationalisations des années 60, puis par l'expulsion de la communauté asiatique au début des années 70. Bien qu'ils ne représentaient qu'une petite partie de la population totale, les Asiatiques jouaient un rôle central dans le commerce et l'industrie. Par ailleurs, de par sa propre situation géographique, l'Ouganda n'attire guère les investissements : il s'agit d'un pays sans littoral ayant peu de ressources naturelles facilement exploitables et situé dans une région instable.

Malgré ses handicaps, l'Ouganda a été l'une des économies d'Afrique subsaharienne connaissant la plus forte croissance en Afrique subsaharienne et également une de celles ayant le mieux réussi à attirer des investissements de l'étranger par rapport à sa taille économique. La promotion de l'investissement a occupé une place essentielle dans la stratégie de développement du pays, mais aurait probablement en elle-même suscité peu d'investissements supplémentaires si elle ne s'était pas inscrite dans une démarche large et cohérente de libéralisation, qui a rassuré les investisseurs sur l'orientation économique du pays. L'Autorité des investissements de l'Ouganda a aussi bénéficié d'un solide appui politique au plus haut niveau.

L'Ouganda a réussi à attirer des investissements alors même que le Code de l'investissement de 1991 constitue un régime restrictif et fondé sur des contrôles, qui, s'il était appliqué à la lettre et dans un esprit peu conciliant, pourrait gravement freiner l'investissement\*. En vertu de ce Code, les autorités ont le pouvoir de restreindre tout investissement qu'elles jugent contraires aux intérêts du pays. Le fait que l'Ouganda ait réussi à attirer des investisseurs malgré ce potentiel de restriction témoigne de l'importance d'un passé de mise en œuvre libérale des lois existantes. Rien ne rassure les investisseurs plus que la cohérence.

Mais tout n'est pas parfait aux yeux des investisseurs. Outre les déficiences de l'infrastructure physique, les entreprises se plaignent des retards et de la corruption dans l'administration des douanes et l'administration fiscale ainsi que des difficultés rencontrées par les tribunaux pour statuer équitablement et rapidement sur les différends commerciaux. Les échelons inférieurs de l'administration ont résisté aux efforts faits pour réduire leur rôle réglementaire suite à la libéralisation. Cependant, le gouvernement étant résolu à mener à bien la réforme, les investisseurs sont davantage disposés à supporter ces inconvénients.

\* CNUCED (2000), p. 22.

Source : CNUCED, 2000.

des marchés et à la fourniture privée des infrastructures, deux éléments qui peuvent se révéler impopulaires dans les pays d'accueil. Conjugué à un mécontentement plus général, cet aspect a souvent incité les ministères gouvernementaux, les administrations régionales et les fonctionnaires publics des échelons inférieurs à se montrer réticents à abandonner leur pouvoir réglementaire sur les investisseurs étrangers.

Une agence de promotion des investissements ou un guichet unique ne saurait se substituer à la réforme réglementaire. Elle peut néanmoins servir d'instrument utile, en faisant prendre conscience au gouvernement du pays d'accueil de la lourdeur des règles en matière de licences des entreprises et des chevauchements qui existent entre elles. Elle peut aussi envoyer apporter aux investisseurs étrangers et nationaux un témoignage de la détermination des autorités à mettre en œuvre la réforme et à promouvoir l'investissement<sup>14</sup>. Une approche plus directe pour simplifier les procédures consisterait à améliorer l'efficacité de chaque ministère responsable des différents aspects de l'approbation des investissements. En Tanzanie, par exemple, la disposition « pas d'objection » du Code d'investissement signifie que, sauf si un ministre formule une objection dans un délai de 14 jours, le Centre d'investissement de la Tanzanie est habilité à approuver la demande<sup>15</sup>.

Les agences de promotion des investissements peuvent beaucoup contribuer à faciliter des communications efficaces entre les investisseurs et les gouvernements. En tant qu'interlocuteur entre le gouvernement et l'investisseur étranger, l'agence de promotion des investissements est souvent la principale source d'informations en retour permettant aux responsables gouvernementaux de comprendre les préoccupations des investisseurs. Inversement, du fait de ses contacts réguliers avec l'administration et les organismes gouvernementaux, l'agence peut contribuer efficacement à faire passer aux investisseurs des informations sur les activités gouvernementales ayant une incidence sur l'environnement de l'investissement.

Morriset (2003) constate que les agences de promotion des investissements qui consacrent plus de temps à la sensibilisation réussissent mieux à attirer des investisseurs, vraisemblablement en raison du rôle que cette action joue dans l'amélioration du climat d'investissement.

### **2.3.5. Promotion des investissements par le biais d'incitations spécifiques**

**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 financières et à d'autres incitations pour attirer les investisseurs étrangers (voir aussi le chapitre sur la politique fiscale) ne saurait se substituer à la mise en œuvre de mesures propres à améliorer les conditions d'investissement, pour les investisseurs nationaux comme pour les investisseurs étrangers. Faute d'un environnement de l'investissement solide, la concurrence entre les pays souhaitant attirer des IDE pourrait conduire à une augmentation globale de l'investissement et détourner des ressources publiques d'utilisations plus productives. Dans certains cas, toutefois, les incitations peuvent compléter un environnement habilitant déjà attrayant pour l'investissement ou

servir à rectifier partiellement les imperfections du marché auxquelles il ne peut être fait face par des réformes politiques directes. Néanmoins, les autorités lançant des stratégies d'incitation pour attirer l'investissement doivent périodiquement évaluer leur pertinence, leur opportunité et leurs avantages économiques par rapport à leurs coûts budgétaires et autres, notamment leurs incidences à long terme sur l'allocation des ressources. Ce faisant, elles doivent aussi prendre en compte leurs engagements au regard des accords internationaux, car les incitations à l'investissement peuvent avoir des effets allant au-delà des pays qui les offrent. C'est le cas notamment des mises aux enchères qui conduisent à un gaspillage de ressources. Un grand nombre de gouvernements, y compris ceux de tous les pays membres de l'OCDE, considèrent qu'il ne convient pas d'encourager l'investissement au détriment de la qualité de la santé, de la sécurité ou de l'environnement ou en assouplissant les normes fondamentales du travail.

C'est dans cette optique que le Comité de l'investissement de l'OCDE a mis au point une liste pour l'évaluation des politiques d'incitation en faveur de l'IDE (voir encadré 2.3). Cette liste permet d'évaluer les coûts-avantages du recours à des incitations pour attirer l'investissement; définit des critères opérationnels pour éviter les gaspillages; et identifie les écueils et risques potentiels du recours excessif à des stratégies fondées sur les incitations. La liste et son application pour l'examen des incitations à l'investissement peuvent avoir une incidence positive en minimisant les effets négatifs potentiels des incitations à la fois pour ceux qui les utilisent et pour les autres gouvernements cherchant à attirer l'investissement étranger.

### **2.3.6. Vers de nouvelles relations interentreprises**

**Quels 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 ?**

Les pays bénéficient de l'IDE en partie parce que les actifs intangibles (technologie propriétaire, compétences en matière de gestion et de commercialisation) transférés de la société mère à ses filiales à l'étranger ont des retombées dans l'ensemble de l'économie locale. Ces retombées découlent essentiellement des relations entre investisseurs étrangers et entreprises locales, qu'il s'agisse de fournisseurs, de clients, de partenaires ou de concurrents.

Au niveau plus large, les avantages des investissements de l'étranger dépendent de l'existence d'un environnement habilitant. Des régimes ouverts de commerce et d'investissement, associés à une politique de la concurrence active, assurent généralement un environnement favorable au transfert de technologies. L'hypothèse sous-jacente est que plus une entreprise est soumise à la concurrence, plus elle devra transférer de technologies à la filiale pour maintenir sa compétitivité sur ce marché. En outre, le gouvernement du pays d'accueil peut mettre en œuvre des mesures pour améliorer la capacité d'absorption de l'économie locale afin de renforcer les transferts de technologie, notamment par le biais de l'éducation et de la formation et par le biais d'investissements en capital humain. Les pays qui réussissent à répondre en permanence à l'évolution des besoins de compétences de l'industrie ont un très fort avantage concurrentiel pour attirer de nouveaux investissements

### Encadré 2.3. Liste de l'OCDE pour l'évaluation des politiques en faveur de l'IDE

*Mesure dans laquelle il est souhaitable et opportun d'offrir des incitations à l'IDE*

- Les incitations à l'IDE sont-elles un instrument approprié dans la situation considérée?
- Les interactions entre l'environnement habilitant et les incitations sont-elles suffisamment bien comprises?

*Cadres pour la conception et la mise en œuvre des politiques*

- Les objectifs et les critères pour la fourniture d'incitations à l'IDE sont-ils clairement définis?
- À quel niveau d'administration ces objectifs et ces critères sont-ils établis et qui est responsable de leur mise en œuvre?
- Dans les pays ayant des juridictions multiples, comment peut-on empêcher les incitations locales de s'annuler les unes des autres?

*Adéquation des stratégies et instruments*

- Les liens entre la politique de promotion de l'IDE et les autres objectifs de l'action publique sont-ils suffisamment clairs?
- Les effets sur les entreprises locales du traitement préférentiel accordé aux entreprises étrangères sont-ils suffisamment bien compris?
- Offre-t-on des incitations à l'IDE qui ne reflètent pas la sélectivité des objectifs qu'elles sont censées soutenir?
- Accorde-t-on suffisamment d'attention à la maximisation de l'efficacité et à la minimisation des coûts globaux à long terme?

*Conception et mise en œuvre des programmes*

- Les programmes sont-ils mis en place sans évaluation réaliste des ressources nécessaires pour les gérer et les suivre?
- Le calendrier des incitations est-il adéquat? Est-il adapté à l'investissement en question, sans donner lieu à des abus?
- Le plafonnement des dépenses des organismes d'exécution est-il suffisant pour garantir qu'il n'y aura pas de gaspillages?
- Quelles procédures sont en place pour mener à bien les grands projets qui sortent du cadre des compétences normales des organismes d'exécution?
- Quelle devrait être la durée maximale d'un programme d'incitation?

*Transparence et évaluation*

- Des principes rationnels et complets ont-ils été établis pour l'analyse coûts-avantages?
- Une analyse coûts-avantages est-elle réalisée suffisamment régulièrement?
- Des analyses supplémentaires sont-elles entreprises pour démontrer les avantages non quantifiables des projets d'investissement?
- Les décideurs, les organes parlementaires compétents et la société civile ont-ils un droit de regard sur le processus d'offre d'incitations à l'IDE?

*Conséquences extrajuridictionnelles*

- Les autorités veillent-elles à la compatibilité des mesures d'incitation qu'elles prennent avec les engagements internationaux contractés par leur pays?
- Les autorités ont-elles suffisamment évalué les réactions que leurs politiques d'incitation déclencheront probablement dans d'autres juridictions?

et progresser sur la chaîne des compétences et des valeurs dans le secteur où ces investissements sont réalisés<sup>16</sup>.

Par le passé, les pouvoirs publics se sont efforcés d'imposer des relations interentreprises par le biais d'obligations en matière de contenu local, de capital local ou de coentreprises et, parfois même, d'obligations directes de transferts de technologie. Cependant, les décideurs cherchent de plus en plus à encourager des relations plus « naturelles », notamment au moyen des bases de données électroniques visant à faciliter les partenariats entre entreprises. L'une des raisons de ce changement d'approche tient aux résultats généralement médiocres associés à la mise en œuvre de politiques imposant des interactions. Par exemple, lorsque les investisseurs étrangers se trouvent confrontés à un marché protégé en contrepartie de leurs obligations de résultats, ils ne sont guère incités à transférer à leurs filiales les dernières technologies, alors que les entreprises locales sont souvent prêtes à partager les rentes économiques engendrées par la protection au lieu de s'employer à améliorer leur propre compétitivité en nouant des relations avec des entreprises étrangères. On peut aussi observer le même manque de dynamisme des transferts de technologie lorsque l'investisseur est contraint de constituer une coentreprise avec une entreprise locale. Quand Kodak a investi en Chine, par exemple, il n'a été autorisé à détenir qu'une seule filiale à 100 %, le reste de ses filiales devant constituer des coentreprises. Kodak a donc investi six fois plus dans la filiale qu'il détenait à 100 % que dans les coentreprises et cette filiale a fini par produire ses matériels filmographiques et photographiques les plus avancés technologiquement<sup>17</sup>.

Les obligations de résultats ont dans une large mesure été remplacées par un système plus flexible dans lequel des incitations sont offertes à l'investisseur en contrepartie du respect de certaines obligations concernant les relations interentreprises. Les investisseurs sont en théorie libres de refuser ces obligations, encore que, lorsqu'il s'agit d'exemptions des droits à l'importation, l'investisseur exportateur n'aura vraisemblablement que des options limitées. Néanmoins, certains gouvernements des pays d'accueil ont réussi à encourager les interactions en offrant des incitations positives aux entreprises.

Les pays les plus fréquemment cités à cet égard sont Singapour, l'Irlande et la Malaisie. Dans le cadre du Programme d'amélioration de l'industrie locale de Singapour, le Conseil de développement économique fournit un soutien financier et organisationnel à tout ingénieur ou tout cadre d'une filiale étrangère prêt à aider les fournisseurs locaux sur une période de deux à trois années. Depuis 1999, le Programme d'amélioration de l'industrie locale a favorisé l'établissement de relations entre 670 entreprises locales et 30 filiales étrangères et 11 grandes entreprises locales, compagnies d'État et agences gouvernementales. Le consensus général à propos du Programme est que « l'approche de Singapour, associant une stratégie ciblée de promotion de l'IDE à un programme en faveur des interactions, a eu des effets positifs en matière d'approfondissement économique »<sup>18</sup>.

L'approche adoptée par des pays comme Singapour et l'Irlande témoigne de la reconnaissance croissante du rôle vital joué par les petites et moyennes entreprises dans une économie. Les PME représentent généralement plus de 95 % du nombre total d'entreprises, encourageant l'innovation et soutenant la croissance économique durable et la création d'emplois. Inversement, ce sont aussi elles qui tendent à souffrir le plus lorsque le cadre d'action pour l'investissement est déficient, car elles accèdent plus difficilement au crédit et n'ont souvent pas les capacités requises pour développer les interactions pertinentes avec les clients et les fournisseurs. Pour toutes ces raisons, les décideurs élaborent de plus en plus leurs politiques en tenant compte des besoins des PME et cherchent à encourager

le développement de ces entreprises. De fait, une Conférence ministérielle de l'OCDE, tenue à Istanbul (Turquie) en juin 2004, a été axée expressément sur les priorités d'action pour soutenir les PME. Ces priorités sont résumées dans l'annexe.

Si l'Irlande et Singapour sont généralement considérées comme des économies ayant bien réussi, un gouvernement qui souhaite suivre leurs traces doit néanmoins se souvenir de certains faits essentiels. Premièrement, les programmes en faveur des relations interentreprises sont coûteux : les deux pays dépensent plus de 40 millions de dollars par an chacun pour une population de moins de 4 millions dans chaque cas<sup>19</sup>. On peut comparer ces chiffres avec un budget moyen annuel de seulement 450 000 dollars parmi les 58 agences de promotion des investissements étudiées par Morriset (2003). Deuxièmement, le Conseil de développement économique de Singapour et l'Agence de développement irlandaise disposent de pouvoirs forts au sein du gouvernement pour élaborer et mettre en œuvre la politique dans ce domaine. Troisièmement, les deux pays peuvent s'appuyer sur un pool important de travailleurs qualifiés et de petites entreprises ayant la capacité de devenir les fournisseurs des filiales étrangères. Le succès de ces programmes dépend dans une large mesure de la collaboration active et positive des investisseurs existants. En fournissant une aide financière et organisationnelle, les organes gouvernementaux compétents réduisent les risques perçus pour les investisseurs étrangers dans les activités de renforcement des capacités des fournisseurs.

## 2.4. Coopération internationale pour la promotion et la facilitation de l'investissement

À long terme, ce sont l'aide à l'amélioration du climat des entreprises dans les pays d'accueil et l'assistance technique nécessaire pour développer le capital humain local et la capacité de production des entreprises locales qui auront le plus gros impact sur les flux d'investissement vers les pays en développement. L'aide au développement fournie par les donateurs bilatéraux et multilatéraux a représenté plus de 20 milliards de dollars chaque année dans le domaine de l'amélioration du climat d'investissement dans les pays en développement entre 1998 et 2002. Une grande partie de cette aide est allée à l'infrastructure (54 pour cent), suivie de l'aide à la définition des politiques (33 pour cent) et de l'assistance technique (13 pour cent)<sup>20</sup>. Mais ces améliorations ont besoin souvent de temps pour porter leurs fruits. Entre-temps, un grand nombre de mesures peuvent contribuer à accroître à la fois l'investissement local et les interactions avec les entreprises locales<sup>21</sup>. Ces mesures se sont multipliées ces dernières années.

### 2.4.1. Renforcement des capacités des agences de promotion des investissements

**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 ?**

Diverses organisations internationales collaborent avec les agences de promotion de l'investissement pour le renforcement de leur capacité au niveau régional (voir encadré 2.4 pour l'exemple de l'AMGI). En outre, l'Association mondiale des agences de promotion de

#### Encadré 2.4. Boîte à outils de l'AMGI pour la promotion de l'investissement

Reconnaissant les nombreux enjeux auxquels sont confrontées les agences de promotion des investissements dans leurs efforts d'ouverture vers les investisseurs, l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) du groupe de la Banque mondiale a mis au point la boîte à outils pour la promotion des investissements. Cette boîte à outils est destinée à aider les intermédiaires dans la promotion de l'investissement à réaliser leurs objectifs pour attirer et garder l'IDE. Elle sert de manuel sur la promotion de l'investissement qui peut être utilisé par les agences spécialisées dans le domaine, les cabinets de consultation en matière d'investissement, les ministères sectoriels, les organisations internationales de développement, les organismes de développement économique nationaux, des États et locaux et les agences de privatisation, entre autres.

La boîte à outils comprend neuf modules : appréhension des tendances et des facteurs sous-tendant l'IDE; mise en place d'une agence de promotion des investissements; élaboration d'une stratégie de promotion des investissements eu égard aux atouts et aux faiblesses des différents emplacements; mise en place de partenariats efficaces avec les autres organisations; amélioration de l'image du lieu de destination; ciblage et génération de possibilités d'investissement, y compris maintien d'une base de données de repérage; offre de services aux investisseurs, y compris l'organisation de visites, des activités de suivi et d'évaluation, avec communication de leurs résultats; et utilisation des technologies de l'information.

Source : OCDE (2002a, p. 41), d'après AMGI.

l'investissement offre des possibilités de constitution de réseaux entre les agences et facilite l'échange des meilleures pratiques. L'Association mondiale aide aussi les agences individuelles à conseiller leurs gouvernements respectifs sur la formulation de stratégies de promotion de l'investissement appropriées.

Le service-conseil pour l'investissement étranger du Groupe de la Banque mondiale (FIAS) établit des diagnostics sur le climat d'investissement à la demande des pays d'accueil. Ces études passent généralement en revue le cadre légal et réglementaire dans le pays concerné ainsi que la politique de la concurrence, la structure du marché et la privatisation. Elles analysent aussi les politiques et institutions de promotion de l'investissement et les régimes d'imposition directs et indirects, y compris les incitations à l'investissement. En outre, le FIAS fournit une aide à la promotion de l'investissement qui consiste en des recommandations concernant les réformes opérationnelles, réglementaires et de procédure; les cadres institutionnels pour la promotion de l'investissement et les méthodes pour le suivi de l'efficacité. Les projets du FIAS consistent à fournir des conseils, notamment dans les domaines suivants :

- élaboration d'approches stratégiques pour attirer l'IDE ;
- mise en place des bases légales de la promotion des investissements ;
- conception du cadre organisationnel pour les agences nationales et infranationales de promotion des investissements ;
- réalisation d'études pour aider les gouvernements clients à mieux comprendre comment les investisseurs prospectifs et les investisseurs qui sont partis perçoivent le pays<sup>22</sup>.

La CNUCED publie à la fois des examens de la politique d'investissement et des guides d'investissement (conjointement avec la Chambre internationale de commerce). Afin d'améliorer le cadre des politiques pour l'investissement dans les pays d'accueil et d'appeler l'attention sur les possibilités d'investissement sur ce marché. Les Services consultatifs de la CNUCED pour l'investissement et la formation ont 30 ans d'expérience dans la fourniture d'une formation destinée à accroître la capacité des économies en développement et des économies en transition d'attirer l'IDE et d'en bénéficier. Ces services couvrent les politiques d'investissement, les cadres juridiques et réglementaires propices à l'investissement et les stratégies de promotion de l'investissement.

L'ONUDI dispose d'un programme d'assistance technique actif avec les agences de promotion des investissements en Afrique subsaharienne. Le réseau ONUDI/agences africaines de promotion des investissements est constitué par les agences subsahariennes, les bureaux de l'ONUDI et un conseil consultatif du secteur privé. Le réseau étudie les dispositifs pratiques et à faible coût propres à améliorer l'efficacité des agences membres dans la mobilisation de l'investissement intérieur et étranger. Il s'agit aussi d'une plateforme permanente pour la formation, le renforcement des capacités et le maintien de liens avec le réseau mondial des Bureaux de l'ONUDI pour l'investissement et la promotion de la technologie.

D'autres exemples d'initiatives régionales menées de concert avec les agences de promotion de l'investissement sont la Charte pour la réforme, l'investissement, l'intégrité et la croissance en Europe du Sud-Est (Charte pour l'investissement) et le Programme d'investissement MENA-OCDE. Ce dernier travaille avec les agences de promotion des investissements de la région du MENA, qui jouent un rôle clé dans les efforts menés conjointement pour améliorer le cadre d'investissement et promouvoir une image plus positive de la région. Mis à part les travaux concrets réalisés dans le cadre de projets, les principaux enjeux auxquels sont confrontées les agences en question restent la fourniture de conseils efficaces sur les politiques à suivre dans des domaines comme les modifications des cadres réglementaires, la mise en œuvre de politiques favorables à l'investissement, l'élaboration de stratégies sectorielles concurrentielles, le ciblage efficace des investisseurs, la fourniture de services postinvestissement et la promotion d'interactions entre les investisseurs internationaux et intérieurs.

Outre les divers programmes mentionnés plus haut, nombre d'autres initiatives revêtent un caractère bilatéral. Par exemple, l'Agence pour la coopération internationale du Japon (JICA) envoie régulièrement des experts dans les agences de promotion des investissements des pays de l'ASEAN et de l'Europe de l'Est pour fournir une assistance technique. Dans le cadre du Programme de coopération MEDA entre l'Union européenne et dix États partenaires du Sud et de l'Est de la Méditerranée, la Commission européenne soutient le projet ANIMA qui vise à développer un réseau européen d'agences de promotion des investissements<sup>23</sup>. L'objectif ultime du projet est d'accroître l'investissement direct étranger dans la région méditerranéenne en provenance soit de pays de l'UE soit d'autres pays méditerranéens grâce à un renforcement des capacités des agences de promotion des investissements des pays partenaires du MEDA.

Face à cette pléthore de programmes, les agences de promotion des investissements ne manquent pas de conseils sur la façon d'adopter les meilleures pratiques mises en œuvre ailleurs. Mais les ressources sont souvent limitées, des choix doivent être faits et il n'est pas nécessairement évident que tous les pays doivent poursuivre les mêmes stratégies.

Davantage de travaux empiriques sont nécessaires pour aider les agences de promotion des investissements à choisir entre les différents instruments à leur disposition. En outre, Morriset (2003) démontre que l'efficacité de ces agences dans la génération de l'investissement est pour partie fonction de facteurs extérieurs : l'environnement local des entreprises, le degré de soutien politique et les ressources disponibles. Les activités en faveur des agences pourraient de toute évidence être plus efficaces et mieux ciblées, mais cette formation et ces conseils ne devraient pas détourner l'attention de l'environnement politique plus large dans lequel ces organismes opèrent.

#### **2.4.2. Promotion des interactions**

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

#### **Accords internationaux encourageant le transfert de technologies**

Les accords internationaux peuvent être utilisés pour encourager un renforcement des interactions. Dans le domaine de la propriété intellectuelle, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) contient des dispositions spécifiques concernant le transfert de technologies. En vertu de l'article 66(2), les pays développés membres doivent offrir « des incitations aux entreprises et institutions sur leur territoire afin de promouvoir et d'encourager le transfert de technologie vers les pays moins avancés membres pour leur permettre de se doter d'une base technologique solide et viable ».

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales représentent un engagement politique de la part des gouvernements adhérents, qui se déclarent déterminés à promouvoir le respect de ces recommandations par les entreprises multinationales basées dans tout pays signataire et opérant où que ce soit dans le monde. Il s'agit de principes adoptés de plein gré par les gouvernements pour assurer un bon comportement des entreprises, dans lesquels sont prévues des procédures pour la mise en œuvre et le suivi. En vertu de ces Principes directeurs, les entreprises doivent 1) favoriser le renforcement des capacités locales grâce à une coopération étroite avec la communauté locale, y compris les entreprises, et développer leurs activités sur les marchés nationaux et étrangers, eu égard à la nécessité de pratiques commerciales saines; 2) encourager la formation de capital humain, en particulier en créant des possibilités d'emploi et en favorisant les possibilités de formation pour les salariés et 3) adopter, si possible dans le cadre de leurs activités commerciales et industrielles, des pratiques qui permettent le transfert et la diffusion rapide des technologies et du savoir-faire, eu égard à la protection des droits de propriété intellectuelle.

#### **Rapprochement des fournisseurs et des investisseurs étrangers**

Les bourses de l'ONUDI sur la sous-traitance et les partenariats (SPX) jouent le rôle de centres techniques d'information, de promotion et de rapprochement pour la sous-traitance industrielle, la sous-traitance de type OEM et les partenariats entre les principaux entrepreneurs, fournisseurs et sous-traitants. Ce réseau fournit des données détaillées,

normalisées, actualisées et certifiées sur environ 20 000 entreprises manufacturières partout dans le monde. Jusqu'ici, plus de 60 réseaux ont été établis avec l'aide de l'ONUDI dans plus de 30 pays. Le réseau organise aussi des programmes d'amélioration et de développement de l'offre pour des groupes de petits fournisseurs et sous-traitants afin de les aider à répondre aux impératifs de qualité plus rigoureux des grands entrepreneurs et acheteurs internationaux<sup>24</sup>. L'OCDE assure aussi aux pays de l'Europe du Sud-Est les mêmes possibilités de rapprochement pour encourager les interactions entre les investisseurs et les entreprises locales.

Des forums, comme la Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD), ont aussi contribué à cet effort. Le Centre Asie-Afrique pour la promotion des investissements et de la technologie (CAAPIT) a été établi en 2003 par la Conférence en question. Les activités du Centre sont financées par le gouvernement japonais et mises en œuvre par l'intermédiaire de l'ONUDI pour encourager l'investissement asiatique en Afrique en fournissant des possibilités d'associations aux entreprises des deux régions. Récemment le processus lancé par la Conférence internationale de Tokyo a permis l'établissement d'un réseau pour faciliter les échanges d'informations liées aux entreprises grâce aux technologies informatiques (site web de la TICAD) ainsi que les interactions dans les secteurs public et privé pour la promotion du commerce et de l'investissement entre l'Asie et l'Afrique.

## 2.5. Conclusions

Les mesures de facilitation et de promotion de l'investissement peuvent faire une différence. Il faut parfois du temps aux entreprises multinationales pour discerner les possibilités d'investissement rentables et elles hésitent souvent avant de faire appel aux fournisseurs locaux. Mais une promotion réussie est coûteuse et les ressources doivent être utilisées sagement. Certaines fonctions des agences de promotion des investissements sont plus utiles que d'autres, suivant le stade de développement de l'économie d'accueil et du stock existant d'IDE dans ce pays.

La promotion de l'investissement devrait chercher à corriger, et non à compenser, al médiocrité du climat d'investissement. Sans un environnement habilitant adapté, la promotion pourrait même aller à l'encontre du but recherché. De même, des agences de promotion des investissements sous-financées pourraient également empirer les choses, car une agence inefficace donne aux investisseurs une mauvaise image des conditions générales dans le pays. Les agences qui atteignent leurs objectifs sont celles ayant assuré la participation du secteur privé à leurs activités et bénéficiant d'un fort soutien politique. Les guichets uniques ne sont pas efficaces, s'ils ne contribuent pas à simplifier les réglementations et à susciter une réaction rapide de chaque ministère aux demandes des investisseurs.

L'agence de promotion des investissements peut avoir aussi indirectement une incidence positive : du fait du rôle que joue cet organisme dans l'élaboration des politiques. L'agence de promotion des investissements est souvent l'interlocuteur entre pouvoirs publics et investisseurs et, de par sa fonction de guichet unique, est tout à fait consciente de la complexité des réglementations locales. Certaines données montrent que plus les ressources consacrées à la sensibilisation sont importantes, plus les entrées d'investissement sont conséquentes. Les agences des pays pauvres devraient envisager aussi de concentrer leurs efforts sur la solution des problèmes rencontrés par les investisseurs en place au lieu de

dépenser de l'argent sur des campagnes de publicité coûteuses et des missions vers les pays d'origine potentiels. La recommandation d'un investisseur existant est souvent le meilleur outil promotionnel.

Le ciblage des investisseurs ou des industries est souvent une stratégie dictée par la nécessité. Ce ciblage doit être fondé sur une évaluation des entreprises multinationales les plus à même d'investir et ayant le profil industriel qui correspond le mieux à la structure industrielle existante de l'économie d'accueil. Il devrait aussi être fondé sur une analyse rationnelle des avantages et possibilités du pays concerné.

Les interactions dépendent surtout de la qualité du capital humain local et de l'environnement intérieur. Les investisseurs peuvent néanmoins souvent bénéficier des services d'appariement de l'agence locale de promotion des investissements, mais ces services exigent de fortes capacités institutionnelles. Les programmes de promotion des interactions reposent dans une large mesure sur les investisseurs étrangers qui doivent assurer la formation et le renforcement des capacités. Ils ne peuvent fonctionner que dans un environnement de confiance.

## Notes

1. Morriset (2003), p. 19.
2. Sur la base de OCDE (2002a), p. 12.
3. Les autorités ne créent pas toujours un organisme indépendant, mais établissent parfois une division ou une direction au sein de l'administration existante en la chargeant plus précisément de la promotion et de la facilitation de l'investissement. Chaque fois qu'une agence de promotion des investissements est mentionnée, il est fait référence à ces autres dispositions également.
4. L'Association mondiale elle-même a été constituée en 1995.
5. CNUCED, 1999, p. 17.
6. OCDE, 2002a, p. 22.
7. CNUCED (2004), p. 34.
8. Morriset (2003), p. 14.
9. OCDE (2002a), p. 43.
10. *Ibid.* p. 67.
11. ONU (2003), p. 66.
12. Commission pour l'Afrique de l'Est, p. 233.
13. ONUDI, 2003, p. 50.
14. OCDE (2002b), p. 136.
15. *Ibid.*, p. 101.
16. OCDE (2000a), p. 34.
17. Banque mondiale (2004), p. 172.
18. CNUCED (2001), p. 177.
19. Banque mondiale (2004), p. 171.
20. Banque mondiale (2004), p. 191.
21. Dans ce contexte, les préférences commerciales, comme l'African Growth and Opportunity Act (AGOA) des États-Unis et l'Initiative européenne « Tout sauf des armes », peuvent jouer un rôle de promotion important en développant les marchés vers lesquels les pays bénéficiant de ces dispositifs peuvent exporter (ce qui, à son tour, encourage l'investissement). Ce sujet est abordé dans le chapitre du Cadre d'action concernant les échanges.
22. FIAS (2004), p. 20.

23. Les pays de l'Euromed sont les suivants : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie et Turquie.

24. Liang Dan (2003), p. 83.

### **Références et autres ressources**

Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) : Investment Promotion Toolkit ([www.faipromotion.com/toolkit/user/index.cfm](http://www.faipromotion.com/toolkit/user/index.cfm)).

Association mondiale des agences de promotion de l'investissement (WAIPA) ([www.waipa.org](http://www.waipa.org)).

Banque mondiale (2004), – Rapport sur le développement dans le monde 2005. *Un meilleur climat de l'investissement pour tous* (Groupe de la Banque mondiale, Washington).

Banque mondiale, Réseau secteur privé (2004), Pratique des affaires en 2005 Afrique subsaharienne, Profil régional, *Conférence sur le commerce et l'investissement Asie-Afrique (CCIAA)*.

Centre Asie-Afrique pour la promotion des investissements et de la technologie (Le Centre Hippalos) ([www.unido-aaitpc.org](http://www.unido-aaitpc.org)).

Commission pour l'Afrique (2005), Notre intérêt commun, Londres.

CNUCED (1999), Foreign Direct Investment in Africa: Performance and Potential, New York et Genève.

CNUCED (2000), Uganda: Investment Policy Review, New York et Genève.

CNUCED (2001), Rapport sur l'investissement dans le monde : Vers de nouvelles relations interentreprises, New York et Genève.

CNUCED (2004), Rapport sur l'investissement dans le monde : La montée en puissance des services, New York et Genève.

Dan, Liang (2003), « Creating efficient networking and effective linkages in investment promotion », dans *Attracting International Investment for Development*, Forum mondial de l'OCDE sur l'investissement international, Paris.

FIAS (2004), Annual Report, Washington.

FIAS, Private Sector Toolkits (<http://rru.worldbank.org/Toolkits/>).

Morriset, Jacques (2003), « Does a country need a promotion agency to attract foreign direct investment? A small analytical model applied to 58 countries », Document de travail consacré à la recherche sur les politiques, Banque mondiale – FIAS, Washington.

OCDE (2004), Déclaration ministérielle d'Istanbul : Promouvoir des PME innovantes et compétitives sur le plan international.

OCDE (2003a), Liste de critères pour apprécier les stratégies d'incitation à l'IDE, Paris.

OCDE (2003b), *Attracting International Investment for Development*, Forum mondial sur l'investissement international, Paris.

OCDE (2003c), « Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE », Les Synthèses de l'OCDE, juin, Paris.

OCDE (2002a), « Strategic Investment Promotion: Successful Practice in Building Competitive Strategies », South East Europe Compact for Reform, Investment, Integrity and Growth, Paris.

OCDE (2002b), *New Horizons for Foreign Direct Investment*, Global Forum on International Investment, Paris.

OCDE (2002), *SEE Investment Compact, Strategic Investment Promotion: Successful Practice in Building Competitive Strategies* (Paris).

OCDE (2000), La Charte de Bologne sur les PME (Paris).

OCDE (2000), Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales ([www.oecd.org/daf/investment/instruments](http://www.oecd.org/daf/investment/instruments)).

OCDE Programme LEED (Développement économique et création d'emplois locaux).

ONUDI (2003), Investisseurs étrangers en Afrique, Enquête 2003. Motivations, activités, perceptions et projets futurs : Incidences sur la promotion des investissements, Vienne.

Société financière internationale (SFI) ([www.ifc.org](http://www.ifc.org)).

Thomsen, Stephen (2004), « Perspectives de l'investissement international » : Stratégies d'incitation à l'investissement et IDE dans plusieurs pays de l'ANASE, OCDE, Paris.

TICAD (Tokyo International Conference on African Development) ([www.ticad.net](http://www.ticad.net)).

TICAD Exchange Network ([www.ticadexchange.org](http://www.ticadexchange.org)).

Us, Melek (2002), « Removing administrative barriers to FDI: particular case of Turkey », in *New Horizons for Foreign Direct Investment*, Forum mondial de l'OCDE sur l'investissement international, Paris.

Wells, Louis and N. Allen (2001), « Tax holidays to attract foreign direct investment: lessons from two experiments », in *FIAS, Using Tax Incentives to Compete for Foreign Direct Investment*, Occasional Paper 15, Washington.

Wells, Louis et Alvin Wint (1991), « Facilitating foreign investment: government institutions to screen, monitor, and service investment from abroad », *FIAS Occasional Paper 2*, Washington.

## ANNEXE 2.A1

### *Déclaration ministérielle d'Istanbul : promouvoir la croissance des PME innovantes et compétitives sur le plan international*

Les ministres et les représentant réaffirment la nécessité d'appuyer l'élaboration d'un ensemble optimal de politiques publiques susceptibles de stimuler la création et la croissance rapide de PME innovantes. Ceci suppose :

**a) Des politiques et un dispositif institutionnel contribuant à un environnement d'entreprise** propice à l'entrepreneuriat et facilitant l'entrée, le transfert de la propriété et la sortie sans heurts des entreprises. Parmi ces politiques et institutions, qui doivent être cohérentes aux niveaux international, national, régional et local, figurent :

- des politiques macroéconomiques stables et des politiques structurelles bien conçues dans les domaines qui touchent les PME : concurrence, échanges et investissements internationaux, marchés financiers, marchés du travail et de la formation; et, en ce qui concerne les économies en développement, l'intégration des stratégies du secteur privé visant les PME à des programmes plus larges de développement national et de réduction de la pauvreté ;
- des lois-cadres réglementaires prenant en compte les besoins des PME et facilitant leur intégration dans le secteur formel; des dispositifs fiscaux auxquels il est possible de se conformer sans frais excessifs; une application transparente et équitable des lois et règlements; des systèmes simples et transparents de licences et de permis; des lois et procédures efficaces en matière de faillite; des normes de produits compréhensibles et homogènes sur les marchés mondiaux; des droits de propriété clairement définis; des procédures de règlement des litiges justes et financièrement raisonnables; et une charge administrative prévisible et modeste ;
- des lois et des systèmes de gouvernance soutenant le développement et la diffusion des nouvelles technologies par des mesures qui permettent aux PME de tirer pleinement parti de ces technologies et les y encouragent, notamment en renforçant l'interface science-innovation; en assurant la cohérence, la bonne compréhension et l'utilisation efficace du système de la propriété intellectuelle; et en favorisant l'accès et le recours à des infrastructures d'information et de communication de qualité et à des tarifs raisonnables ;

**b) Des politiques et programmes d'aide pour le développement des PME** clairs du point de vue de leurs motivations, de leurs objectifs et des bénéficiaires visés. Ces politiques et programmes doivent :

- reposer sur des recherches pertinentes, des faits empiriques, un dialogue et des partenariats public-privé et faire l'objet d'évaluations régulières du point de vue de leur efficacité et de leur efficience ;
- être économiquement rentables et conçus pour encourager des activités qui n'auraient pas existé sans eux; et aider les PME à surmonter les effets des défaillances du marché sans apporter de distorsion inutile à ses structures, ni créer d'obstacles anticoncurrentiels ;
- viser à apporter un soutien à de larges groupes de PME, et notamment les micro entreprises, sans favoriser tel ou tel secteur ni telle ou telle entreprise, par exemple en les aidant à améliorer leurs compétences managériales; à obtenir un financement à des conditions raisonnables; à accroître leur capacité d'entrer en compétition pour les marchés publics; à accéder à temps au conseil et à l'information; à renforcer leur capacité d'exploitation optimale des technologies de l'information et de la communication; et à améliorer leurs liaisons avec d'autres PME et de grandes entreprises, de manière à encourager l'émergence et le développement de grappes d'entreprises innovantes ;

**c) Des politiques contribuant à mobiliser les ressources humaines afin de promouvoir l'entrepreneuriat.** Ceci suppose de :

- développer une culture qui encourage l'entrepreneuriat et reconnaît la réussite entrepreneuriale, ce qui peut être facilité par l'intégration de l'esprit d'entreprise à tous les niveaux du système d'enseignement. L'enseignement général doit être complété par l'acquisition de connaissances par l'expérience et par des travaux pratiques, ce qui implique de porter attention aux programmes de formation des enseignants ;
- favoriser la diffusion de programmes de formation et de possibilités de formation tout au long de la vie en stimulant leur fourniture par le marché et, là où le besoin existe, en mettant en place des cours pratiques ciblés financés sur fonds publics.



## Chapitre 3

# Politique commerciale\*

\* Ce document de référence a été préparé par Jonathan Gage et Sebastien Miroudot de la Direction des échanges de l'OCDE, sous la supervision de Dale Andrew, Chef de la Division des liens en matière de politique commerciale. Il a été publié dans une version précédente en tant que document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale, n° 19.

### 3.1. Introduction

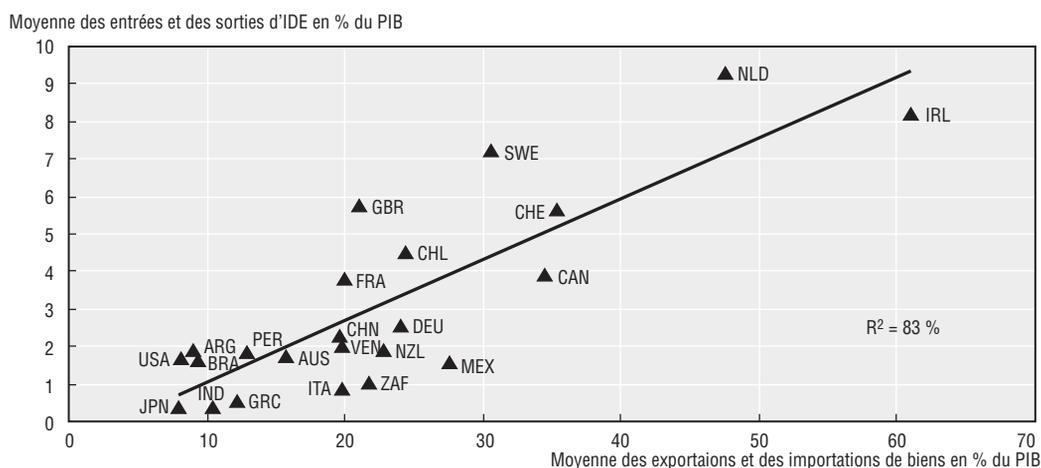
La politique commerciale d'un pays influence les investissements tant intérieurs qu'étrangers et est importante pour toute stratégie de développement. Les investissements sont considérés depuis longtemps comme un élément clé du développement et de la croissance économiques. On examinera dans ce chapitre comment la politique commerciale peut :

- encourager les investissements – tant intérieurs qu'étrangers. Le cas échéant, l'accent est mis sur l'investissement direct étranger (IDE). Le rôle positif de l'IDE pour le développement a été récemment souligné par le Consensus de Monterrey. La politique commerciale est l'un des principaux déterminants des décisions d'investissement des sociétés étrangères ;
- maximiser la contribution des investissements à la croissance et au développement, en favorisant les transferts de technologie et d'autres liens qui sont source de croissance.

La section 3.2 analyse l'interdépendance évolutive entre l'investissement (intérieur et, surtout, direct étranger) et le commerce. La section 3.2 donne un aperçu de la façon dont les politiques commerciales peuvent instaurer un cadre propice à l'investissement (intérieur et étranger) et examine à quel moment la croissance économique peut en résulter. Cette section utilise la méthode du tableau 2 x 2 pour analyser les politiques d'importation et d'exportation des pays d'accueil et d'origine. La section 3.4 conclut en soulignant les points que les décideurs doivent prendre en compte lors de la formulation des politiques commerciales. Le Cadre d'action pour l'investissement devant être un guide pratique et opérationnel destiné aux dirigeants, une annexe détaille également un cadre de politique commerciale axé sur les mesures et techniques disponibles pour les responsables de la politique commerciale, qui pourra être utilisé pour vérifier si les politiques commerciales nationales reflètent les bonnes pratiques.

### 3.2. L'interdépendance évolutive entre le commerce, l'investissement intérieur et l'IDE

Les relations entre le commerce international, l'investissement intérieur et l'investissement direct étranger (IDE) sont complexes et intrinsèquement interdépendantes. Tout d'abord, les échanges peuvent soit se substituer à l'IDE, soit le compléter. Les entreprises à la recherche de marchés<sup>1</sup> peuvent accéder aux marchés étrangers par l'exportation ou *via* des filiales étrangères. Cette dernière solution substitue véritablement l'IDE au commerce. Cependant, les filiales de sociétés étrangères créent à leur tour de nouveaux flux d'échanges avec leurs sociétés mères ou avec des fournisseurs étrangers et peuvent également exporter vers des pays tiers ou vers le pays d'origine, ce qui génère des échanges supplémentaires. Les échanges peuvent également attirer l'attention sur des ressources et des marchés qui mettent en lumière des possibilités d'investissement. Il n'est donc pas surprenant qu'une intensification des échanges aille de pair avec un renforcement des flux d'investissements (graphique 3.1).

Graphique 3.1. **Corrélation entre l'IDE et les échanges**

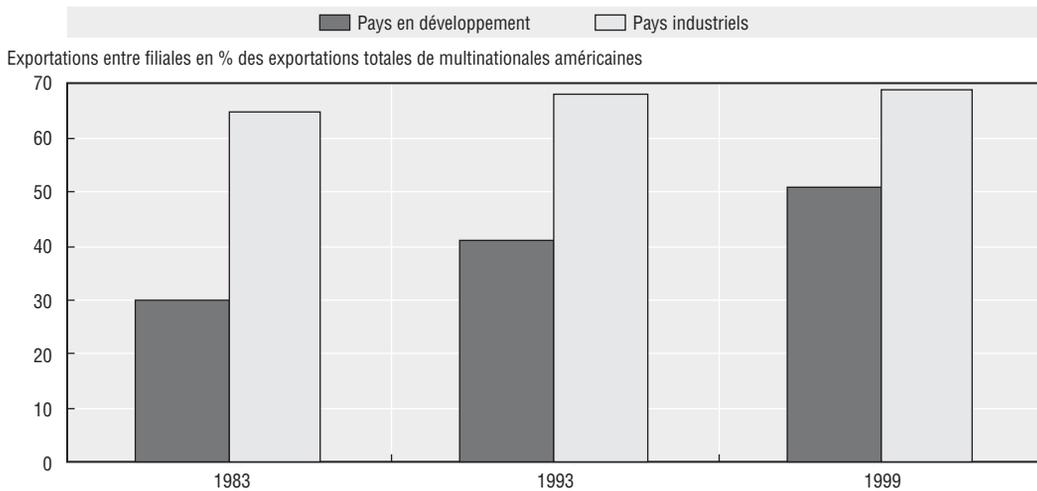
Source : OCDE (2002a mis à jour).

L'investissement intérieur peut également soit se substituer à l'IDE, soit le compléter. Pour une situation donnée, il peut devenir non concurrentiel face à l'IDE, ou être utilisé concomitamment à l'IDE (en cas de coentreprise), ou il peut l'intensifier (en cas d'emprunt intérieur). Lorsque les investissements nationaux et l'IDE sont complémentaires (en cas de coentreprise ou d'effet levier), on constate une augmentation de l'activité économique et des échanges pour une même quantité d'IDE. Par ailleurs, dans la mesure où l'investissement (intérieur ou direct étranger) a un impact positif sur la croissance économique du pays d'accueil, cela peut également avoir pour effet d'accroître les échanges.

L'IDE (et dans une moindre mesure l'investissement intérieur) peut générer des importations à court terme. Une entreprise qui investit par exemple en construisant une nouvelle usine peut avoir besoin de biens d'équipement disponibles uniquement (ou à moindre coût) auprès de sources étrangères. Les agences de notation qui évaluent la dette souveraine des économies émergentes ont conscience de l'impact sur la balance des opérations courantes et distinguent parfois les types d'importations – consommation pure ou investissements non productifs par rapport aux importations de capitaux pour un investissement qui rapportera.

L'augmentation des échanges intra-entreprises entre pays développés et pays en développement illustre la tendance actuelle en faveur d'investissements étrangers davantage tournés vers les échanges. Par exemple, la part des exportations des filiales de multinationales américaines situées dans des pays en développement vers d'autres filiales de pays en développement a augmenté par rapport aux exportations vers la société mère (graphique 3.2). Cela reflète les nouvelles stratégies adoptées par les entreprises multinationales, qui optent pour l'externalisation et la production mondialisée au sein d'un réseau de filiales installées dans plusieurs pays, afin de créer une « chaîne de valeur mondiale » (CNUCED, 2002); cela traduit également une évolution des déterminants de l'IDE. Bien que les investissements effectués pour rechercher des marchés ou des ressources représentent toujours la majorité des IDE réalisés entre les pays développés et les pays en développement, le souci d'efficacité intervient de plus en plus depuis une dizaine d'années.

**Graphique 3.2. L'augmentation des exportations intra-entreprises dans les pays en développement est synonyme d'IDE davantage tournés vers les échanges**



Source : Banque mondiale (2003b).

La reconnaissance de l'importance de l'introduction de nouvelles technologies et de compétences de gestion – par voie de liaisons en amont – a affiné la réflexion sur le développement. Au sens le plus étroit, on entend par « liaisons en amont » les contrats entre les filiales étrangères d'une multinationale et les fournisseurs locaux de produits utilisés directement ou indirectement lors de la fabrication ou de la fourniture du produit ou du service de la filiale. Les liaisons en amont peuvent également englober les flux de personnes, les effets de démonstration et l'intensification de la concurrence. Les multinationales, en particulier celles qui respectent les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, encouragent la création de capacités locales<sup>2</sup>. S'il est vrai que l'investissement intérieur éclipse généralement l'IDE, ce dernier, en particulier lorsqu'il est lié aux échanges, peut jouer un rôle de catalyseur pour l'innovation, l'amélioration de la productivité et une croissance soutenue. Les liaisons en amont sont considérées comme les retombées positives les plus fortes et les plus cohérentes (OCDE, 2002a). Les pays ont instauré des programmes pour favoriser ces liaisons (encadré 3.1).

L'influence du commerce électronique interentreprises (e-B2B) modifie également la chaîne de valeur mondiale. Les multinationales se spécialisent davantage et créent des marchés e-B2B pour s'approvisionner en composants et services afin de tirer profit d'économies d'échelle et de gains d'efficacité de grande ampleur<sup>3</sup>. Cela représente une occasion pour les pays d'accueil. Il y a plus de possibilités de transferts de technologie plus fructueux à partir de liaisons en amont avec des fournisseurs locaux dans les pays d'accueil si les multinationales recourent davantage à l'externalisation avec l'e-B2B<sup>4</sup>.

Compte tenu de ce recours accru aux IDE davantage tournés vers les échanges et de la nature évolutive de la chaîne de valeur mondiale, les pays d'accueil et d'origine pourraient devoir renouveler toujours plus rapidement leurs politiques afin de garantir l'application des meilleures pratiques au bénéfice de leur population.

### Encadré 3.1. Succès à un moment décisif du programme national irlandais destiné à favoriser la création de liens

Depuis le milieu des années 80, *Enterprise Ireland (EI)* a mis en œuvre divers programmes de renforcement des liens pour intégrer des entreprises étrangères à l'économie irlandaise, avec deux objectifs : premièrement, le soutien aux entreprises irlandaises pour la création de capacités, l'innovation et la mise en place de nouveaux partenariats; et deuxièmement, l'assistance aux investisseurs internationaux pour trouver des fournisseurs clés en Irlande. *EI* collabore étroitement avec les filiales étrangères, leurs multinationales mères et les différents organismes publics en contact avec les fournisseurs locaux.

Entre 1985 et 1987, 250 filiales étrangères auraient participé activement au programme de création de liens. Au cours de cette période, les filiales présentes en Irlande ont multiplié leurs achats locaux de matières premières par quatre (de 438 millions à 1 831 millions de livres irlandaises), et plus que doublé leurs achats de services, qui sont passés de 980 millions à plus de 2 milliards de livres irlandaises. Dans le seul secteur de l'électronique, la valeur des intrants de provenance locale a grimpé de 12 % à 20 %. En moyenne, les fournisseurs ont vu leurs ventes se développer de 83 %, leur productivité de 36 % et leurs effectifs de 33 %.

Pour rapprocher les entreprises, *EI* a travaillé en étroite collaboration avec les filiales étrangères pour garantir la capacité des fournisseurs à répondre à la demande et aux impératifs de qualité. L'un des critères majeurs utilisés par *EI* pour sélectionner les fournisseurs locaux était l'attitude de l'équipe de gestion et le potentiel de croissance. Il convient également de noter que le rapprochement des entreprises par *EI* n'est plus considéré comme tellement essentiel. Sa nécessité a diminué au fur et à mesure que la composition des filiales, leurs motivations pour s'installer en Irlande et leurs connaissances locales ont évolué. Les avantages concurrentiels de l'Irlande dans la chaîne de valeur mondiale sont maintenant bien reconnus.

Source : CNUCED (2001).

### 3.3. L'impact des politiques commerciales sur l'investissement

**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 ?**

Pour déterminer quel type de politique commerciale peut aider un pays à stimuler l'investissement et la croissance, il convient d'étudier les politiques qui ont une incidence sur les importations et les exportations dans les pays d'accueil et les pays d'origine. Un tableau 2 x 2 a été utilisé : les lignes correspondent aux politiques d'exportation et d'importation; les colonnes indiquent si les politiques sont utilisées par le pays d'accueil (hôte du projet d'investissement) ou le pays d'origine. L'« origine » signifie traditionnellement la source des IDE, mais, s'il y a lieu, cette définition est élargie pour également inclure d'une façon générale le bénéficiaire du produit final ou la source de biens d'équipement ou de biens intermédiaires. Cette hypothèse sert à étudier l'impact de projets financés par l'IDE ou par l'économie nationale. Les pays d'accueil et d'origine ne sont pas nécessairement censés être des pays développés ou en développement<sup>5</sup>. Généralement, les problèmes sont

les mêmes dans les pays développés et en développement, mais ils sont parfois mis en lumière différemment<sup>6</sup>. Le cas échéant, ce chapitre met particulièrement l'accent sur les politiques commerciales visant les pays en développement car ce sont ces pays d'accueil qui ont le plus besoin de croissance économique et le Cadre d'action pour l'investissement est une initiative en faveur du développement.

Tableau 3.1. **Taxinomie 2 x 2 des politiques commerciales**

	Pays d'accueil	Pays d'origine
Avec effets sur les importations	Obstacles tarifaires et non tarifaires. Obstacles aux importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires. Restrictions sur les services. Accords commerciaux régionaux <sup>1</sup> . Administration douanière, règlements techniques et facilitation du commerce.	Accès aux marchés pour les produits de pays d'accueil. Mesures correctrices commerciales. Préférences commerciales. Accès aux marchés des services.
Avec effets sur les exportations	Restrictions sur les exportations. Stratégies de promotion des exportations. Exportations de services. Procédures douanières pour les exportations.	Subventions à l'exportation. Contrôle des exportations.

1. Le cas échéant, les politiques peuvent être mentionnées dans plus d'une case. Les accords commerciaux régionaux peuvent par exemple figurer dans les quatre cases, mais pour éviter les doubles exemples, ils n'ont été mentionnés que dans la première.

### 3.3.1. Politiques commerciales dans le pays d'accueil ayant une incidence sur les importations

**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 obstacles tarifaires et non tarifaires aux importations pourraient attirer les investissements mais, en général, ils les découragent**

Des obstacles aux importations élevés peuvent entraîner un IDE qui contourne les droits de douane, pour se substituer aux échanges. On constate que les entreprises ont tendance à substituer l'IDE aux exportations lorsque les droits de douane sont élevés. Des études empiriques montrent toutefois que, bien qu'il ait existé une corrélation positive entre les droits de douane et l'IDE dans le passé, cette corrélation est maintenant négative. Cette évolution correspond à la nouvelle organisation de la production internationale, dans laquelle les entreprises multinationales choisissent d'exercer leurs activités dans différents pays d'accueil afin de tirer parti des différences de coûts et des économies d'échelle. Les obstacles tarifaires et non tarifaires peuvent neutraliser les avantages concurrentiels offerts par le pays d'accueil et influencer négativement le choix du lieu d'installation.

Comme le montre la croissance de certains pays d'Asie de l'Est, des politiques commerciales stratégiques utilisant des obstacles aux échanges peuvent également stimuler l'investissement (essentiellement intérieur) en compensant les coûts supportés par l'entreprise pour son adaptation et les risques qu'elle prend (notamment en cas d'activité

nouvelle). Les coûts externes auxquels doivent faire face les entreprises pionnières sont compensés par un pouvoir de marché temporaire dans le pays d'accueil. Mais faire croître ces « industries naissantes » n'est pas sans problème : i) les gouvernements des pays d'accueil doivent prévoir leur avantage comparatif futur, ce qui est difficile ; ii) le secteur doit devenir compétitif au niveau international, sinon les ressources sont mal employées. Les industries naissantes ont des difficultés à se développer. Un libre accès au marché permet de rationaliser ce dernier et de ne garder que les entreprises efficaces qui produisent aux prix mondiaux. Même les pays est-asiatiques qui ont adopté des politiques commerciales stratégiques et des politiques industrielles proactives ont eu recours à des stratégies orientées vers l'exportation ; et, iii) les gouvernements des pays d'accueil doivent avoir repéré une défaillance du marché que les investisseurs ne considèrent pas comme une opportunité – pratique incertaine. D'autres moyens existent pour corriger ces coûts externes auxquels doivent faire face les entreprises pionnières sans recourir à des politiques commerciales qui créent des distorsions.

Les politiques commerciales restrictives diminueront également les effets positifs de l'investissement sur l'économie du pays d'accueil. Les obstacles aux importations, comme tout autre obstacle à l'entrée, peuvent encourager l'emprise d'entreprises (étrangères ou nationales) sur le marché national, ce qui conduit généralement à une efficacité plus faible, à des prix plus élevés pour les consommateurs et parfois à l'utilisation de technologies de « seconde génération ». Par conséquent, les liaisons en amont induites par l'IDE avec des entreprises nationales et les retombées technologiques seront moindres en présence de politiques commerciales restrictives. En outre, les petits marchés intérieurs protégés par des obstacles aux importations élevés gênent la réalisation d'économies d'échelle en limitant encore plus les gains potentiels générés par les échanges et leur interaction avec l'investissement.

La plupart des études empiriques mettent en évidence une corrélation positive entre le degré d'ouverture commerciale et l'investissement. Les analyses de sensibilité des régressions transnationales indiquent que l'ouverture commerciale est la variable explicative la plus susceptible d'être corrélée avec l'IDE<sup>7</sup>. La libéralisation des échanges encourage l'investissement grâce à l'avantage comparatif que confèrent les gains de productivité obtenus par une meilleure spécialisation ainsi que les gains dynamiques résultant des économies d'échelle. Lorsque les obstacles au commerce (et à l'IDE) sont supprimés, les facteurs économiques deviennent déterminants dans le choix d'implantation de l'investisseur (CNUCED, 2003). Un engagement en faveur du libre-échange, garanti par des mesures de consolidation en vertu d'accords régionaux et multilatéraux, encourage les entreprises étrangères (et nationales) à investir dans le pays d'accueil.

### ***Les obstacles aux importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires peuvent être particulièrement préjudiciables***

L'une des principales questions, en termes d'accès aux marchés, concerne les biens d'équipement et les biens intermédiaires. La compétitivité à l'exportation des entreprises – particulièrement des filiales étrangères – dépend de la disponibilité de biens d'équipement et de biens intermédiaires de dernière génération aux prix mondiaux. En fournissant des biens d'équipement relativement moins chers, le commerce international augmente l'efficacité de l'accumulation de capital. Il est un fait que des droits de douane élevés sur les intrants peuvent inciter les entreprises à recourir davantage aux produits locaux, mais cela a un coût. Les entreprises nationales peuvent ne pas être compétitives au niveau

### Encadré 3.2. Chili : Droits de douane uniformes avec annonce de réductions programmées

Bon nombre de pays développés et de pays en développement pratiquent la progressivité tarifaire – les taux des droits de douanes sont élevés pour les produits transformés et à plus forte valeur ajoutée, et faibles pour les matières premières (voir graphique 3.4). Ils pratiquent également souvent les crêtes tarifaires pour certains produits. Le but est d'encourager la production intérieure de ces produits à plus forte valeur ajoutée et de soutenir ainsi une amélioration de la productivité et des salaires. Dans l'ensemble, le Chili ne recourt pas à la progressivité ou aux crêtes tarifaires. Il applique un taux NPF uniforme à presque tous les produits. Ce taux est tombé de 11 % en 1996 au taux actuel de 6 % en vigueur depuis janvier 2003, suite à des réductions clairement programmées.

L'uniformité tarifaire a plusieurs avantages :

- Les distorsions sont créées non seulement par le niveau des droits de douane, mais aussi par leur dispersion. Si le Chili appliquait un droit de douane de 20 % sur le bœuf importé, mais pas de droits sur les vins, les ressources tendraient à être réaffectées de la production de vins – où il a sans doute un avantage comparatif – vers celle de bœuf, pour laquelle l'Argentine voisine a sans doute un avantage comparatif. Les Chiliens n'ont peut-être pas cherché d'autres secteurs compétitifs dans lesquels se diversifier tels que, par exemple, la pisciculture. La réaffectation pourrait être évitée s'il y avait un taux uniforme de 10 %. Des droits disparates pénalisent les activités efficaces (souvent les exportations), favorisent les inefficacités et accroissent les coûts dans l'économie avec pour conséquence de réduire la compétitivité globale du pays. Des droits de douane sur les importations peuvent par essence être des taxes sur les exportations du fait des inefficacités et des coûts majorés. Des droits de douane nominaux uniformes amélioreront généralement l'affectation des ressources, augmentant ainsi le bien-être économique\*.
- Les droits uniformes sont plus faciles à gérer. Les services des douanes n'ont pas besoin de rechercher le taux des droits de douane des différents produits.
- L'administration est moins sujette au lobbying ou à la recherche de rente, activités de valeur contestable (quand ce n'est pas négative) pour l'économie. Il est plus facile pour le gouvernement chilien de rejeter les demandes de traitement spécial.
- Le processus se prête moins à la corruption. Les services des douanes prennent moins de décisions concernant la classification tarifaire dont dépendra le montant à payer; les incitations à la corruption sont moindres.
- Des droits de douane disparates faussent les prix à la consommation intérieurs – c'est-à-dire qu'ils ne reflètent pas les coûts de production relatifs réels sur un marché libre. L'uniformité tarifaire nivelle les prix relatifs des biens importés, en ne laissant conceptuellement des distorsions qu'entre les produits nationaux et étrangers pris collectivement. Selon la part des produits importés dans la consommation totale, elle pourrait ouvrir la voie à l'adoption d'une taxe à la consommation à taux fixe et à large assiette. Une telle approche est généralement considérée comme meilleure par les économistes et peut s'inscrire dans d'autres domaines couverts par le Cadre d'action pour l'investissement.

L'importance d'un tarif douanier uniforme a été reconnue par certaines agences de notation. Par exemple, le *Fraser Institute* inclut une mesure de l'écart-type des taux de droits de douane (voir encadré 3.1).

### Encadré 3.2. **Chili : Droits de douane uniformes avec annonce de réductions programmées** (suite)

En annonçant à l'avance leur programme de réduction des droits de douane, les Chiliens ont également pu s'engager dans un programme permettant à leurs industries nationales (et aux sociétés étrangères) de s'adapter. Cette annonce rend possible une adaptation progressive de l'économie chilienne.

\* Certains théoriciens estiment que l'optimisation du bien-être nécessiterait des droits qui reflètent l'élasticité de la demande des produits, mais cela est plus théorique que pratique.

Source : Banque mondiale (2003b).

international et les entreprises étrangères peuvent être dissuadées de s'établir localement. Cela explique pourquoi ces stratégies de substitution ont généralement échoué et ont été abandonnées. Pour atténuer l'incidence des droits de douane sur les biens d'équipement et les biens intermédiaires tout en maintenant une certaine protection, des programmes de réduction ou d'exonération des droits peuvent être proposés aux exportateurs. Ces mécanismes peuvent encourager les investissements orientés vers l'exportation, mais uniquement si le système est géré de manière efficiente, sans coûts supplémentaires pour les exportateurs.

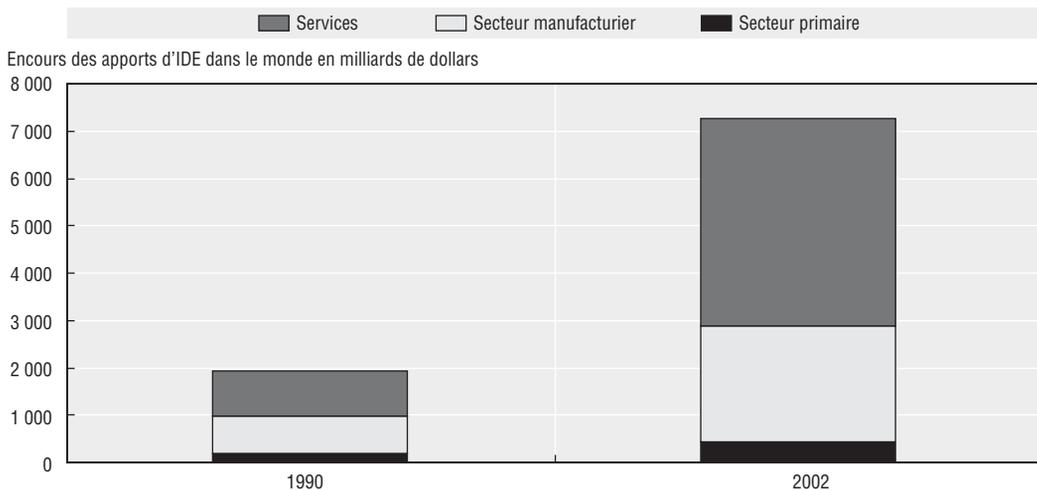
Des liaisons en amont et en aval particulièrement fructueuses entre entreprises étrangères et entreprises nationales sont plus susceptibles de se produire lorsque les obstacles au commerce des biens intermédiaires sont peu élevés et que les filiales locales des multinationales sont totalement intégrées dans une chaîne mondiale de production qui utilise des technologies de pointe. Cela est dû au fait que ces technologies sont régulièrement incorporées dans les biens intermédiaires importés. Partant, les entreprises locales peuvent trouver plus d'avantages à fournir ces biens intermédiaires de pointe et, souvent, les filiales des multinationales cherchant à diversifier leurs sources aideront les entreprises locales et leurs salariés à acquérir le savoir-faire et les capacités nécessaires à leur fabrication et leur utilisation (ce qui permet d'augmenter la « capacité d'absorption » de l'économie d'accueil). Cela aura pour conséquence de réduire les coûts d'apprentissage pour d'autres applications de ces nouvelles technologies et de baisser les frais initiaux pour d'autres investissements nouveaux. Ces liaisons en amont et en aval peuvent constituer une source de retombées technologiques dans toute l'économie d'accueil.

### **Les services sont importants pour le reste de l'économie**

L'IDE dans les services est aujourd'hui plus important que l'IDE dans le secteur manufacturier (graphique 3.3). De nombreux services sont le mieux transférés grâce à l'IDE (mode 3 dans la terminologie de l'AGCS, voir encadré 3.3). La croissance rapide de l'IDE dans les services s'explique également par le progrès technique et la mondialisation de la production, se traduisant par une forte hausse des échanges intra-entreprises de services (Banque mondiale, 2003b).

En moyenne, les obstacles aux échanges et aux investissements dans les services sont plus élevés dans les pays en développement que dans les pays développés, notamment dans les télécommunications et les secteurs bancaire et financier (OCDE, 2004a). Certaines études empiriques laissent à penser que, pour les pays en développement, la libéralisation des échanges de services pourrait générer des gains jusqu'à quatre fois supérieurs à ceux que procure la libéralisation des échanges de marchandises, dans la mesure où ses

Graphique 3.3. **Les échanges de services et les services intra-entreprises deviennent plus importants**



Source : CNUCED (2004c), Banque mondiale (2004b).

avantages vont au-delà des secteurs des services. La libéralisation des échanges de services peut également aider à promouvoir les échanges de marchandises et faciliter la diffusion des connaissances dans des secteurs clés tels que les techniques de financement (Banque mondiale, 2003b).

Parmi ces secteurs majeurs, les services d'infrastructures revêtent un intérêt particulier pour les pays en développement. Le faible niveau de l'IDE dans ces pays s'explique en partie par le manque d'infrastructures telles que les transports, les télécommunications, les services d'utilité publique ou les systèmes juridiques. Les importations de services d'infrastructures (qui sont souvent eux-mêmes des IDE) peuvent compenser le manque d'infrastructures locales et faciliter l'IDE.

Les listes d'engagements de l'AGCS fournissent un cadre utile pour la libéralisation des échanges de services. L'approche par liste positive permet à un pays d'accueil de préciser des engagements par secteur, progressifs et programmés, de libéralisation de la concurrence et de la propriété. Certains pays d'Amérique latine ont utilisé cette souplesse pour leurs engagements dans le secteur des télécommunications (encadré 3.4). Comme indiqué précédemment, les mesures de consolidation dans le cadre d'accords multilatéraux et régionaux peuvent encourager les entreprises étrangères (et nationales) à investir dans l'économie d'accueil.

L'approche par liste positive ménage une certaine souplesse et latitude pour souscrire des engagements internationaux. Il existe également une approche par liste négative – dans laquelle le pays indique les secteurs et les mesures explicitement exclus – qui permet de savoir plus clairement ce qui est inclus ou exclu. Pour les exportateurs de services, cette approche peut offrir davantage de transparence et de certitude quant aux règles qui s'appliquent à leurs opérations. La liste négative permet par ailleurs d'écartier clairement et sans ambiguïté des secteurs tels que l'enseignement public, la santé et l'eau potable. La préparation de la liste impose en outre aux pouvoirs publics d'évaluer minutieusement la cohérence de l'ensemble de leurs réglementations avec des mesures de traitement national, NPF, etc., ce qui peut s'avérer utile en soi<sup>8</sup>.

### Encadré 3.3. **Relation entre le commerce et l'investissement dans l'AGCS**

De tous les accords de l'OMC, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est celui qui traite le plus spécifiquement des interactions entre le commerce et l'investissement. L'AGCS définit quatre modes de fourniture de services :

**Mode 1 – Fourniture transfrontière :** fourniture d'un service « en provenance du territoire d'un membre et à destination du territoire de tout autre membre ». Le service traverse la frontière, mais le fournisseur et le consommateur restent chacun dans leur pays.

**Mode 2 – Consommation à l'étranger :** fourniture d'un service « sur le territoire d'un membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre membre ». Le consommateur se déplace physiquement vers un autre pays pour obtenir le service.

**Mode 3 – Présence commerciale :** fourniture d'un service « par un fournisseur de services d'un membre, grâce à la présence commerciale sur le territoire de tout autre membre » (moyennant un investissement dans la création d'une succursale, d'une agence ou d'une filiale détenue à 100 %).

**Mode 4 – Présence de personnes physiques :** fourniture d'un service « par un fournisseur de services d'un membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un membre sur le territoire de tout autre membre ». Les personnes physiques entrent temporairement dans un autre pays pour y fournir des services.

Le mode 3 de l'AGCS considère donc l'IDE comme un mode de fourniture de services. Bien que le mode 3 n'implique pas nécessairement la présence d'étrangers travaillant dans des sociétés affiliées, le mode 4 accompagne souvent le mode 3, dans la mesure où une entreprise étrangère peut devoir employer des non-ressortissants du pays d'accueil (par exemple, des salariés de la société mère admis dans le cadre de « détachements intra-entreprises »). Les modes 1 et 2 peuvent également être complémentaires du mode 3 lorsque des filiales d'entreprises étrangères dans des pays en développement exportent des services vers la société mère (par exemple, externalisation des processus d'entreprise : une société crée une filiale dans un pays en développement pour lancer des services liés à des bases de données et sous-traite la gestion de ses bases de données à la filiale, exemple d'exportations d'un pays développé relevant du mode 3 qui entraînent des exportations d'un pays en développement relevant des modes 1 et 2). Toute tentative de libéralisation de l'investissement étranger dans les services (mode 3) doit donc tenir compte des obstacles au commerce des services relevant des modes 1, 2 et 4.

Source : OCDE (2002c, 2004b).

### *Les accords commerciaux régionaux élargissent les marchés*

**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 régionaux (ACR) conformes aux règles de l'OMC peuvent aider les petites économies à attirer l'investissement intérieur et étranger en créant des marchés élargis et en renforçant les gains dynamiques procurés par les échanges. Selon le

### Encadré 3.4. Les engagements des pays d'Amérique latine dans le cadre de l'Accord sur les services de télécommunication de base annoncent une libéralisation

Dans l'Accord de 1997 sur les services de télécommunication de base, quatre pays d'Amérique latine se sont engagés à mettre en œuvre progressivement une libéralisation générale dans le secteur des télécommunications en supprimant l'exclusivité en vigueur pour les services locaux fixes et à longue distance : le Pérou (à compter de 1999), l'Argentine (2000), le Venezuela (2000) et la Bolivie (novembre 2001).

#### Un exemple : les engagements de la Bolivie en vigueur en novembre 2001

Secteur considéré	Engagement concernant l'accès au marché
Services locaux, services à longue distance nationaux et internationaux, de communication vocale et de transmission de données, de messages ou d'images vidéo d'usage non public (fournis à des groupes fermés d'usagers sans lien avec le fournisseur) : a) Téléphonie vocale ; b) Services de transmission de données avec commutation par paquets ; c) Services de transmission de données avec commutation de circuits ; d) Services de télex.	1) Jusqu'au 27 novembre 2001, les services à longue distance nationaux et internationaux seront fournis exclusivement par le biais de l'infrastructure d'ENTEL, qui dispose du monopole local. Pour les services locaux, la présence commerciale est exigée. 2) Néant, c'est-à-dire non autorisé/non pertinent. 3) Jusqu'au 27 novembre 2001, les services à longue distance nationaux et internationaux seront fournis exclusivement par le biais de l'infrastructure d'ENTEL. Pour les services locaux, la présence commerciale est exigée. 4) Non consolidé, sauf comme indiqué dans la section 1, limitations générales concernant l'immigration.

Modes : 1) Fourniture transfrontière; 2) Consommation à l'étranger; 3) Présence commerciale; 4) Présence de personnes physiques.

Source : [www.wto.org](http://www.wto.org).

Parmi les régions des pays en développement, l'Amérique latine présente la pénétration du téléphone – mesure de l'équipement en lignes téléphoniques – la plus élevée, et cette pénétration a progressé à l'un des rythmes les plus rapides. Dans trois des quatre pays qui entreprennent une libéralisation progressive, la pénétration par habitant a augmenté en moyenne de 9.1 % par an de 1993 à 2001, alors que, par exemple, le Paraguay, l'Uruguay, le Surinam, et la Guyane, qui ont pris des engagements moindres au titre de l'Accord de 1997, n'ont connu qu'une hausse moyenne de 6.5 %.

La procédure d'annonce permet à des segments de l'économie de s'adapter. Des études récentes portant sur la succession des étapes des réformes (privatisation, réglementation et concurrence) insistent sur la nécessité d'éviter de longues périodes de non-concurrence, mais les circonstances peuvent justifier la progressivité résultant de l'annonce.

Source : OMC; Banque mondiale (1998, 2002b, 2004d); calculs du Secrétariat, base de données de la Banque mondiale sur les indicateurs du développement dans le monde.

secteur, ces marchés élargis, ajoutés aux économies d'échelle, peuvent rendre l'investissement plus rentable. Dans le cadre d'une chaîne de valeur mondiale (les entreprises multinationales produisant sur de multiples sites), la taille d'un marché ne se définit plus par des frontières nationales. Elle dépend aussi du réseau d'accords commerciaux signés par un pays, qui n'a plus de limites géographiques<sup>9</sup>. Les ACR peuvent attirer les investissements intérieurs et étrangers motivés par la recherche de marchés et par la recherche d'efficacité (le but étant de tirer parti d'économies d'échelle bénéficiant aux investisseurs originaires de pays parties ou non à l'ACR).

En revanche, l'IDE peut être utilisé pour contourner les droits de douane dans des zones de libre-échange dont les tarifs douaniers extérieurs sont élevés, mais ce type

d'investissement n'améliore pas forcément le bien-être si les coûts de production locaux dépassent le coût des importations (Banque mondiale, 2000). Les récents accords commerciaux préférentiels récents, outre qu'ils élargissent les marchés grâce à la libéralisation des échanges, comportent des dispositions relatives à d'autres aspects, tels que l'investissement, les services, la propriété intellectuelle ou la politique de la concurrence, qui ont également d'importantes répercussions sur l'investissement et les échanges. Il semble que ces ACR modernes ne génèrent que peu d'IDE pour des motifs de contournement des droits de douane.

### ***La facilitation des échanges peut favoriser simultanément les investissements et le commerce***

Les investissements motivés par la recherche d'efficacité impliquent de grandes quantités d'importations de biens intermédiaires et d'échanges intra-entreprises entre les filiales locales et leurs sociétés mères. Les formalités de dédouanement des importations en Inde et en équateur, qui durent en moyenne 10 et 14 jours respectivement, supportent difficilement la comparaison avec la moyenne de seulement 2 jours environ pour les pays à revenu élevé. Les coûts résultant des procédures douanières et des règlements techniques sont parfois plus élevés que les droits de douane (Banque mondiale, 2004b). On estime que les coûts de transaction liés aux formalités aux frontières pour le commerce international représentent entre 1 et 15 % de la valeur des produits échangés. Des procédures douanières inefficaces, notamment en allongeant les délais d'attente, peuvent limiter le nombre et la valeur de projets rentables dépendant du commerce international et nuire à l'IDE et à l'investissement en général. Même sans considérer les gains dynamiques résultant de ces investissements, les gains de revenus découlant de la réduction des coûts de transaction liés aux formalités aux frontières sont considérables, surtout pour les pays non membres de l'OCDE. En supposant une réduction minimale de 1 % de ces coûts uniquement sur le commerce de marchandises, les gains de revenus pourraient représenter en moyenne 0.47 % du produit intérieur brut dans les pays non membres de l'OCDE (soit sept fois plus que dans les pays de l'OCDE), du fait de leurs procédures généralement moins efficaces et de la composition de leurs échanges (OCDE, 2003c).

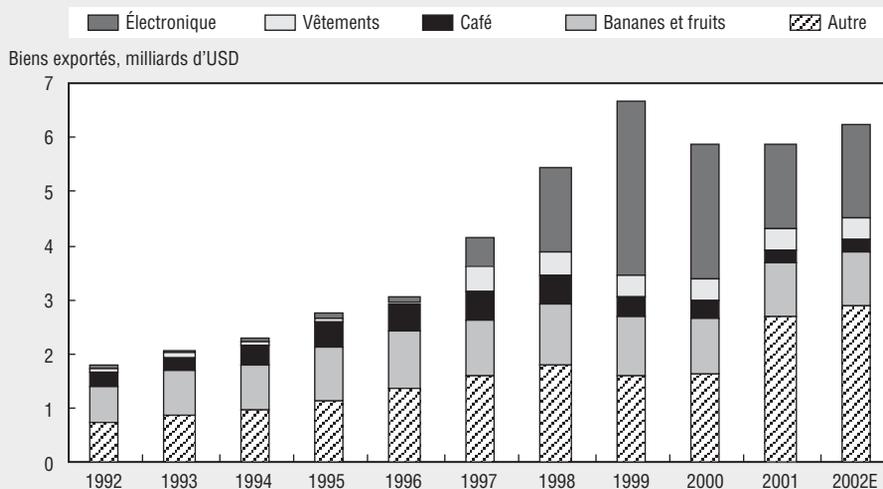
L'amélioration de l'efficacité des administrations douanières peut avoir des effets positifs sur les décisions d'investissement des entreprises nationales, et surtout étrangères. Les coûts de transaction peuvent être réduits grâce à des procédures plus transparentes et prévisibles, des formalités administratives à la frontière impartiales et uniformes, des régimes de dédouanement simplifiés, l'harmonisation des obligations administratives, la suppression des procédures redondantes et la simplification des procédures trop lourdes, la coordination, la gestion des risques et la mise en place de systèmes de dédouanement électroniques. Les administrations douanières de certains pays en développement ont entrepris depuis peu des réformes importantes, avec un certain succès dans plusieurs cas (OCDE, 2003a). L'OMC étudie en outre actuellement des règles de facilitation des échanges basées sur des engagements concernant les procédures de dédouanement et aux frontières pour accélérer le dédouanement et la mise à la consommation des marchandises, un programme d'assistance technique global étant également envisagé.

La facilitation du commerce est essentielle pour attirer l'investissement (en particulier l'IDE), au-delà des procédures douanières et des règlements techniques. L'augmentation des volumes d'échanges est liée à une amélioration des infrastructures de transport maritime, terrestre et aérien. Dans une large mesure, l'efficacité des ports explique les

### Encadré 3.5. Costa Rica et Intel – Promotion et facilitation des échanges

Le géant américain des microprocesseurs Intel a construit au Costa Rica une usine de 300 millions de dollars qui a commencé à fonctionner en 1998. Un petit pays de seulement 3.5 millions d'habitants, grâce à une politique de promotion sectorielle et d'orientation sur les exportations, a été capable d'attirer un acteur majeur et de créer une grappe d'industries de haute technologie de niveau international.

De nombreuses leçons peuvent être tirées de ce succès, mais pour ce qui est de la politique commerciale, il convient de noter que l'organisme de promotion des investissements du Costa Rica (CINDE) a utilisé la promotion des échanges et des investissements, combinée à la facilitation des échanges, pour persuader Intel. Si le Costa Rica a écouté attentivement les besoins d'exploitation et d'infrastructures d'Intel et l'a choyé en se montrant prodigue, en attentions et en informations, de nombreux observateurs ont estimé qu'il ne lui avait pas fait de concessions excessives, et que les éventuelles concessions ont bénéficié également à toutes les autres entreprises. Elles ont notamment consisté en une suppression d'une taxe de 1 % sur les actifs (étendue à toutes les entreprises des zones franches d'exportation), l'amélioration des accès routiers, l'augmentation du nombre de transporteurs aériens autorisés à desservir le Costa Rica de façon à ce que les importations et les exportations répondent aux exigences du juste à temps, l'ajustement des accords en matière d'énergie et de tarification de l'électricité, et le renforcement de la formation en électronique et en anglais. Autant d'évolutions qui ont été nécessaires pour répondre aux attentes légitimes d'Intel.



Source : Statistics Canada World Trade Analyser; 2002 OECD Estimates.

Intel n'a pas été le premier investisseur étranger dans l'électronique, mais il a été le catalyseur : son arrivée a notablement réduit les risques perçus pour les nouveaux investisseurs. Outre Intel, de nombreuses autres entreprises telles que ACER, ALCATEL, Baxter Healthcare, Panasonic, Lucent, Conair, Siemens et Hitachi ont diversifié l'économie du Costa Rica en la sortant de sa dépendance vis-à-vis des bananes et du café. Même si les prix des puces ont fortement chuté en 2000 et Intel s'est réorganisé en 2001, les recettes sont revenues. L'électronique représentait environ un tiers des exportations du Costa Rica en 2002.

Source : Banque mondiale, FIAS, 1998, *Occasional Paper 11*.

échanges bilatéraux mieux que les marges préférentielles. En ce qui concerne les télécommunications, la réaction de l'offre à la réduction des droits à l'importation sur les marchandises est plus forte lorsque le taux de pénétration des télécommunications est plus élevé. La gestion de la chaîne d'approvisionnement en flux tendus peut nécessiter de bonnes infrastructures et des améliorations des procédures et réglementations (OMC, 2004). Une telle facilitation du commerce peut être cruciale pour les investissements dans des projets dépendant des échanges, comme l'illustrent les liens entre le Costa Rica et Intel (encadré 3.5).

En matière d'infrastructures, un pays d'accueil peut envisager des partenariats public-privé (PPP). Des PPP ont été utilisés avec succès pour des projets clairement définis avec des recettes bien déterminées (ou négociées). Les PPP peuvent être particulièrement intéressants pour les entités publiques dans le cadre de contraintes budgétaires strictes et si, en outre, le partenaire privé apporte ses compétences techniques au projet. Les risques, les coûts et les bénéfices peuvent être partagés entre les entités publiques et privées. Ce type d'IDE peut stimuler la concurrence, mais avec une influence du pays d'accueil sur le contrôle de la propriété. En particulier, les PPP peuvent encourager les échanges de services dans des secteurs où les autorités publiques veulent rester responsables du secteur ouvert à la participation privée. Ils ont été utiles pour favoriser l'investissement privé dans des secteurs d'intérêt public. Lorsque la concurrence est ouverte à des entreprises étrangères, les PPP suscitent de nouveaux flux d'échanges grâce aux contrats conclus entre ces entreprises étrangères et des entités publiques et gouvernementales.

### **3.3.2. Politiques commerciales dans le pays d'accueil ayant une incidence sur les exportations**

#### ***Les obstacles aux exportations peuvent décourager les investissements***

Bien que l'utilisation de restrictions quantitatives soit généralement interdite par les accords de l'OMC, des restrictions à l'exportation telles que les régimes de licences ou les permis d'exportation existent encore dans certains pays pour certains produits (OCDE, 2003c). Ces mesures créent des obstacles aux exportations qui découragent l'investissement, surtout l'IDE à vocation exportatrice qui est potentiellement le plus intéressant pour l'économie d'accueil<sup>10</sup>.

#### ***Des stratégies de promotion des exportations peuvent aider à attirer les investissements***

Les mesures favorables aux exportations attirent l'IDE, et qui contribue à la compétitivité des exportations. Le Costa Rica (encadré 3.5) a combiné la facilitation des échanges et la promotion des exportations, ce que beaucoup considèrent comme une solution payante. Dans la mesure où les pays en développement peuvent avoir des difficultés à lancer de nouvelles exportations pour lesquelles ils ont un avantage comparatif, les mesures de promotion des exportations ont souvent un effet proactif. Il convient toutefois de veiller à ce que les concessions éventuelles ne soient pas excessives. Une stratégie de promotion des exportations appropriée devrait être « neutre du point de vue des échanges » ou « sans effet de distorsion » et n'implique pas nécessairement un soutien public. Une stratégie sans incidence sur les échanges aboutissant à la suppression de tous les obstacles aux exportations peut suffire pour attirer l'IDE à vocation exportatrice.

Certains pays ont mis en place des mesures qui favorisent l'IDE à vocation exportatrice dans des secteurs se caractérisant par des gains de productivité et des effets d'entraînement

### Encadré 3.6. **L'interdiction de l'exportation de grumes est peu susceptible de générer des IDE**

Des pays producteurs de bois ont imposé des interdictions d'exporter des grumes au motif que cela favoriserait la transformation du bois en aval, améliorerait la rentabilité de l'industrie de transformation nationale grâce à des économies d'échelle, créerait des emplois, conserverait davantage de valeur ajoutée au niveau national et limiterait la déforestation.

L'efficacité de cette stratégie d'industrialisation ne s'est pas confirmée dans les faits. Au Cambodge, la production de produits forestiers a chuté de 40 % en un an après l'instauration de l'interdiction d'exportation de grumes en 1995 et a encore diminué depuis. Les interdictions d'exportation de grumes imposées à différentes époques en Malaisie ont augmenté la fabrication de produits dérivés du bois, mais certains observateurs ont remarqué qu'il était peu probable que la plupart de ces industries deviennent jamais concurrentielles au niveau international, ce qui signifie qu'elles représentent une perte de bien-être. On estime que l'élimination de l'interdiction d'exporter des grumes au Costa Rica se solderait par une amélioration du bien-être au sens de Pareto et pourrait générer 14 millions de dollars de gains économiques par an.

La valeur ajoutée nationale des industries de sciage du bois est souvent négative aux prix mondiaux dans les économies où sont appliquées des interdictions d'exporter des grumes. En Indonésie, 100 dollars de grumes ne valent plus que 85 dollars nets après sciage local. Cela n'engendrera pas d'IDE. Les usines nationales sont inefficaces derrière des barrières protectionnistes et/ou elles abattent peut-être des espèces ou des qualités ne convenant pas à leurs installations. Ce dernier problème disparaît si les usines peuvent faire le commerce des grumes.

Ces interdictions d'exportation des grumes diminuent également la valeur du bois sur pied compte tenu des contraintes qu'elles imposent sur le marché. La dynamique de l'appréciation à long terme de la possession de forêts convient bien aux placements des fonds de pension. Les investissements des institutionnels dans les régions boisées sont passés d'environ 1 milliard de dollars en 1989 à près de 14,4 milliards de dollars en 2002\*. Cette source potentielle d'IDE considère généralement les interdictions à l'exportation de grumes d'un mauvais œil.

Les données empiriques ne confirment pas non plus d'éventuels effets positifs des interdictions d'exportation de grumes sur la conservation de la forêt. Pour que la libéralisation des échanges augmente la surexploitation des ressources et nuise au bien-être, il faut que les ressources soient un pool commun en libre accès. Les systèmes intégrés de gestion forestière étant de plus en plus renforcés en raison du problème de patrimoine commun, un tel scénario devient de plus en plus rare. Au mieux, une interdiction des exportations de grumes est un instrument d'action de second rang pour réduire la déforestation et remédier aux répercussions connexes sur l'environnement.

\* Les organismes de gestion des investissements forestiers basés aux États-Unis gèrent actuellement plus de 18 millions d'acres de terres évaluées à plus de 14,4 milliards de dollars, y compris à l'étranger (<http://research.yale.edu>).

Source : Base de données FAO; Kishor et al., *Economic and Environmental Benefits of Eliminating Log Export Bans – The Case of Costa Rica*, *The World Economy*, avril 2004; Pearce, *Ready for a Change – Crisis and Opportunity in the Coastal Forest Industry*, novembre 2001; Ferreira, *Trade Policy and Natural Resource Use : The Case for a Quantitative Restriction*, University College Dublin; Sundaram and Rock, *Resource Exports And Resource Processing For Export In Southeast Asia*, UNU, Tokyo.

importants pour les entreprises locales. Cette stratégie peut se justifier sur le plan de la théorie des échanges dans la mesure où les économies d'échelle et les gains dynamiques sont pris en compte. Toutefois :

- La politique commerciale n'est généralement pas considérée comme le meilleur moyen d'attirer les investisseurs car elle peut introduire des distorsions coûteuses dans les échanges.
- L'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIM) interdit aux membres de l'OMC d'utiliser des prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine locale ou à l'équilibrage des échanges pour obtenir des liaisons en amont.
- Les membres de l'OMC sont également soumis à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC), qui interdit de lier des subventions à des prescriptions en matière d'exportation.
- Plusieurs accords commerciaux régionaux ou accords bilatéraux concernant l'investissement interdisent les obligations d'exportation ou les obligations de transfert de technologie<sup>11</sup>.
- Les données empiriques sur l'efficacité des obligations de transfert de technologie et d'exportation sont mitigées. Plusieurs études ont conclu que les obligations d'intégration locale pouvaient être coûteuses et inefficaces sur le plan de la croissance et de l'affectation des ressources (CNUCED, 2004b).

Les zones franches d'exportation (ZFE) permettent à un pays de libéraliser les échanges dans une zone limitée et d'accorder des avantages spécifiques à des entreprises exportatrices (mesures fiscales et règlements administratifs). Des zones franches industrielles ont été créées dans de nombreux pays en développement pour attirer l'IDE, avec des résultats inégaux pour l'économie d'accueil<sup>12</sup>. Outre les zones franches, il existe d'autres formes de libéralisation sélective qui visent à attirer les investisseurs étrangers tout en continuant à protéger les producteurs nationaux face à la concurrence étrangère. Certains pays ont réussi à appliquer ce type de stratégie, mais d'autres ont échoué.

**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 exportations de services peuvent être particulièrement avantageuses pour les pays en développement***

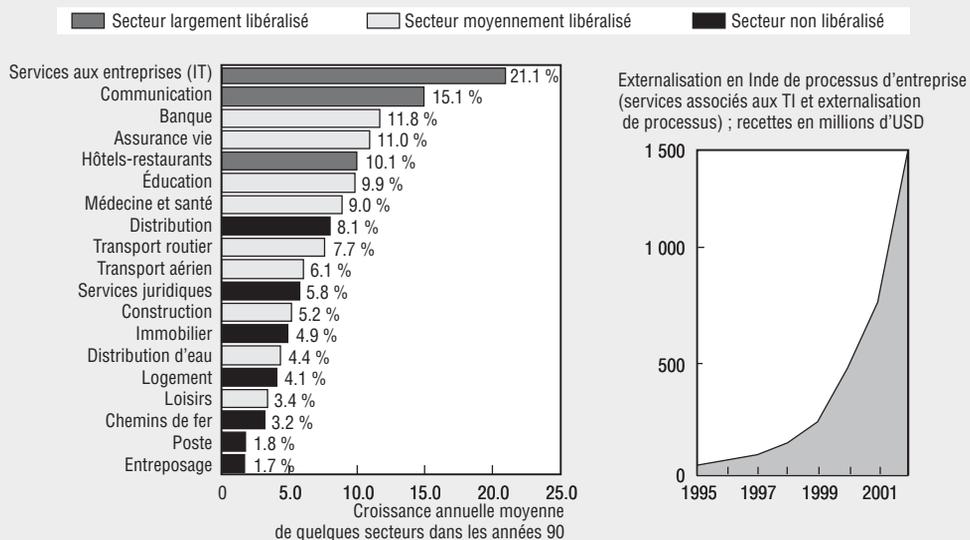
Les pays en développement ont un important potentiel d'exportation de services (CNUCED, 2002). Outre le tourisme, certains pays en développement ont particulièrement bien réussi dans des secteurs tels que les services portuaires et maritimes, les services audiovisuels, les services de construction et les services de santé (OCDE, 2004a). Comme le montre le secteur des logiciels en Inde, les services informatiques et associés (encadré 3.7) et d'autres activités hautement spécialisées peuvent également présenter un intérêt à l'exportation pour les pays en développement. Ces exportations de services s'appuient souvent sur l'IDE. Nombre des entreprises de pays en développement qui exercent des

### Encadré 3.7. L'externalisation internationale des services aux entreprises vers l'Inde a créé de la valeur

Les activités d'externalisation vers l'Inde, qui s'élèvent à 1.5 milliard de dollars, témoignent des effets bénéfiques des échanges et de l'investissement étranger pour le pays. Avec les technologies de l'information et les logiciels, l'externalisation des processus d'entreprise est sans doute le secteur le plus ouvert. En 2002, il a attiré 15 % du total de l'investissement direct étranger et représenté 10 % de l'ensemble des exportations. D'ici 2008, il devrait attirer un tiers du total de l'IDE et générer 60 milliards de dollars par an d'exportations, créant de ce fait presque un million de nouveaux emplois.

Grâce à leur libéralisation et aux investissements de quelques multinationales clés, les activités externalisées ont décollé. Des pionniers tels que British Airways, GE et Citigroup ont été parmi les premiers à délocaliser des services informatiques et des services administratifs en Inde (installation en 1996, 1997 et 1998 respectivement). Le succès de ces opérations a montré que le pays était une destination d'externalisation sérieuse. Les multinationales ont formé des milliers de travailleurs locaux, dont beaucoup ont transféré leurs compétences aux entreprises indiennes qui ont démarré par la suite. Par exemple, Tata Consultancy Services s'est récemment introduite en bourse en Inde en valorisant l'entreprise à 8.8 milliards de dollars avec 1.2 milliard de chiffre d'affaires (en augmentation de 30 % par an depuis 1997 et dont plus de 90 % sont réalisés à l'exportation) et 28 000 salariés (en hausse de 17 % par an). Désormais, les entreprises de sous-traitance indiennes contrôlent plus de la moitié du marché mondial extrêmement concurrentiel de l'externalisation des services informatiques et administratifs. Les principales entreprises de ce secteur ont souvent débuté en tant que coentreprises ou filiales de multinationales ou ont été fondées par des dirigeants qui avaient travaillé dans ces dernières.

### Croissance plus rapide des secteurs libéralisés et envolée de l'externalisation des processus d'entreprise



Source : McKinsey Quarterly, 2004; Banque mondiale 2004c; OCDE 2004c.

activités sous-traitées par des entreprises de pays développés sont elles-mêmes des filiales de sociétés de pays développés (OCDE, 2004a). La filiale peut alors non seulement fournir des services à sa société mère, mais aussi desservir d'autres marchés.

L'IDE orienté vers l'exportation de services a considérablement augmenté. Même si les pays développés dominent les échanges de services en général, les pays en développement ont particulièrement réussi dans certains secteurs mentionnés précédemment tels que les services audiovisuels, les services portuaires et maritimes, les services de construction et les services de santé. Ils ont tout intérêt à prendre ces secteurs stratégiques dans leurs mesures de promotion des exportations. Un marché intérieur solide et des échanges intrarégionaux importants peuvent être essentiels pour le renforcement de la capacité d'exportation dans les activités de services (OCDE, 2004a).

**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 procédures douanières et les obstacles informels aux exportations peuvent être trop contraignants***

Comme on l'a indiqué précédemment à propos des importations, des procédures douanières efficaces contribuent à créer des conditions propices à l'activité des entreprises étrangères. Des procédures douanières et des formalités de dédouanement qui ne sont pas trop contraignantes facilitent les projets à vocation exportatrice. Une évaluation concernant la Moldova montre qu'une diminution de moitié des obstacles aux exportations informels tels que les pratiques douanières pesantes, les règlements coûteux et les pots-de-vin, pourrait permettre de sortir de la pauvreté entre 100 000 et 180 000 personnes (Banque mondiale, 2004e). Des procédures d'exportation efficaces (encadré 3.8) sont essentielles pour le succès des zones franches d'exportation.

### **3.3.3. Politiques commerciales dans le pays d'origine ayant une incidence sur les importations**

**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 ?**

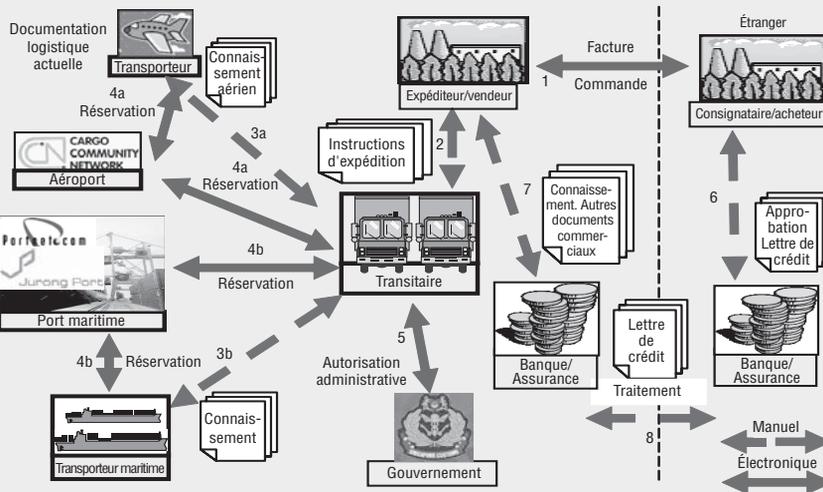
### ***L'accès aux marchés pour les produits de pays en développement peut créer de nouveaux débouchés***

Les investissements nationaux et étrangers à vocation exportatrice dans les pays en développement dépendent de l'accès aux marchés des pays développés ou à d'autres pays à grand marché. Si les entreprises du pays d'accueil se heurtent à des obstacles commerciaux importants à l'entrée de leurs principaux marchés, il y aura moins d'investissements –

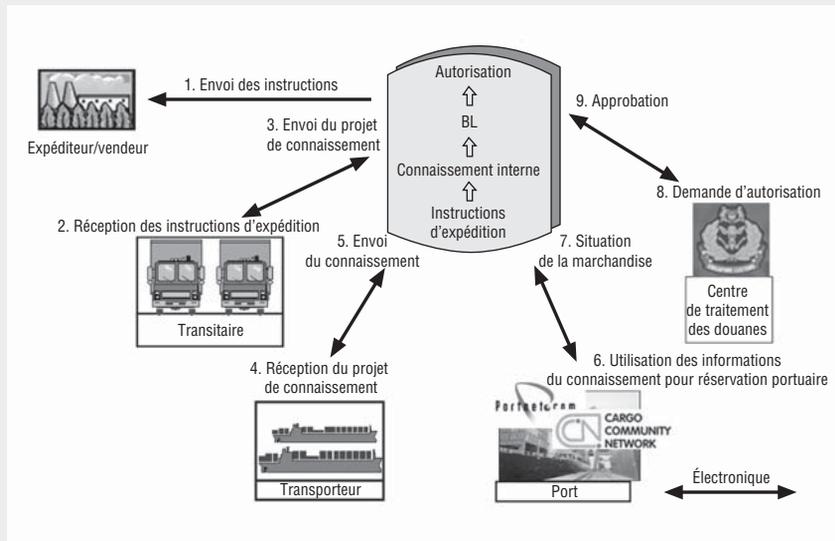
### Encadré 3.8. Singapour : la logistique en matière de documentation et de commerce devient encore plus intégrée

L'utilisation de la documentation d'expédition traditionnelle lors des exportations complexifie et ralentit le processus auquel participent jusqu'à 25 intervenants différents et qui comprend 30 à 40 documents commerciaux différents tels que notamment les réservations, les consignes d'expédition, les connaissements, les lettres de crédit, les permis délivrés par les autorités, etc. Une étude de l'ONU indique qu'au moins 60-70 % des données utilisées dans un formulaire sont à nouveau saisies dans un autre.

#### La documentation logistique actuelle



#### Le futur



Singapour a mis au point en 1989 le premier système au monde de documentation commerciale électronique à l'échelle nationale, TradeNet, pour recevoir les autorisations des douanes singapouriennes et d'autres organismes gouvernementaux presque instantanément. Le temps de traitement des documents commerciaux types est passé de 2-4 jours à 15 minutes. Ce système a accru l'efficacité et diminué les frais de gestion des

**Encadré 3.8. Singapour : la logistique en matière de documentation et de commerce devient encore plus intégrée (suite)**

entreprises tout en profitant aux services des douanes. En juin 2004, une nouvelle plate-forme technologique et d'informations intégrée de logistique et d'échanges était annoncée pour centraliser toutes les informations concernant les expéditions en provenance ou à destination de Singapour. Les entreprises n'auront plus à accéder à plusieurs systèmes pour saisir des informations redondantes. Singapour prévoit d'économiser potentiellement 400 millions de dollars sur 20 ans. En outre, de nouveaux services logistiques à valeur ajoutée tels que le groupage pour plusieurs pays pourraient générer cinq fois ce montant en nouveaux revenus. Les entreprises intervenant sur la plate-forme d'exportations de Singapour devraient en bénéficier.

Source : OCDE, 2003a; Harvard Business CAER Paper 72, avril 2000; Singapore IDA Media Portal.

nationaux ou étrangers – dans le pays d'accueil. Les avantages traditionnels des pays en développement (faibles coûts de main-d'œuvre et abondance des ressources naturelles) peuvent même être neutralisés par ces obstacles.

L'existence d'obstacles importants dans le pays d'origine peut contrarier les stratégies d'intégration et de production mondiale des multinationales du pays d'origine. Cela peut compromettre leur capacité concurrentielle au niveau international. Plus généralement, tout ralentissement du processus de libéralisation multilatérale nuit aux possibilités d'investissement motivé par la recherche d'efficience.

Deux techniques méritent d'être signalées en ce qui concerne l'accès aux marchés : i) les *crêtes tarifaires* sont souvent utilisées par les pays pour protéger leurs producteurs nationaux contre de nouveaux concurrents et portent surtout sur des produits tels que<sup>13</sup> certains types de tabac, les fruits (y compris à coque), les céréales, les viandes préparées, le cuir et les chaussures – des produits que les pays en développement exportent ou pourraient exporter (Banque mondiale, 2002); et ii) la *progressivité des droits de douane*, à savoir l'application de droits plus élevés aux produits transformés qu'aux matières premières qui les composent. Le graphique 3.4 illustre la progressivité des droits de douane pour des produits représentatifs du secteur du bois, des textiles de coton et des voitures particulières. Les droits ont tendance à grimper avec la valeur ajoutée. Une telle progressivité peut nuire à la diversification et à la montée en gamme des exportations des pays en développement et décourager l'IDE à vocation exportatrice.

Les obstacles aux importations mis en place dans les pays en développement sont en moyenne plus élevés que ceux des pays développés. Ils peuvent prendre la forme de droits de douane élevés, de restrictions quantitatives, de contrôles à l'importation, d'interdictions d'importation, etc. Ces obstacles entre pays en développement peuvent être particulièrement préjudiciables. Plus de la moitié du gain de bien-être découlant pour les pays en développement, de la suppression des obstacles aux échanges subsistant après le cycle d'Uruguay pourrait provenir de la libéralisation des échanges avec d'autres pays en développement (échanges Sud-Sud) plutôt qu'avec les pays développés (échanges Nord-Sud)<sup>14</sup>. Les obstacles entre pays en développement réduisent les échanges intrarégionaux, ce qui peut empêcher l'apparition de marchés plus vastes et décourage non seulement les investisseurs étrangers, mais aussi la création de multinationales à la recherche d'efficience dans les pays en développement. Plus d'un tiers de l'IDE dans les pays en développement viendrait d'autres pays

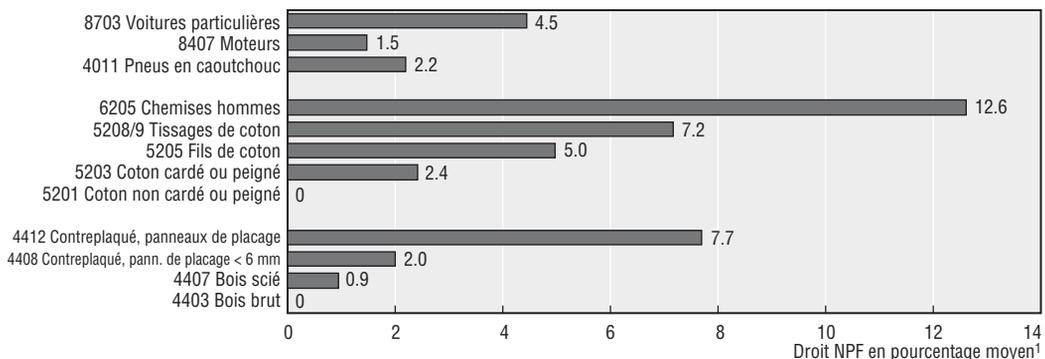
### Encadré 3.9. L'élimination des contingents de l'AMF pourrait modifier profondément les avantages concurrentiels

Les contingents imposés au titre de l'Arrangement multifibres (AMF) dans les secteurs des textiles et de l'habillement illustrent la façon dont les politiques protectionnistes des pays industrialisés peuvent influencer la localisation de l'IDE dans les pays en développement. Les pays dont les contingents sont sous-utilisés ont bénéficié de flux d'IDE et de gains dynamiques plus importants, générés par de nouvelles activités qui auraient pu autrement être localisées dans d'autres pays plus compétitifs. Les contingents obligatoires imposés aux exportateurs les plus compétitifs ont réduit les gains de bien-être qu'ils peuvent tirer de la spécialisation et des économies d'échelle. Non seulement ces mesures impliquent la désignation de « gagnants » et de « perdants », mais elles introduisent également des distorsions dans les échanges et entraînent une perte générale pour l'économie mondiale.

Il y a également le risque que les pays se soient spécialisés dans des secteurs où ils n'avaient pas d'avantage comparatif réel ou des secteurs qui génèrent potentiellement moins de gains dynamiques. La suppression des restrictions quantitatives, programmée pour fin 2004, pourrait profondément modifier l'économie de la production textile et vestimentaire. Beaucoup s'attendent à ce que la fragmentation internationale actuelle entre les phases de la production textile et vestimentaire de la chaîne de l'offre fasse l'objet d'une intégration et que l'intérêt des dispositifs de perfectionnement passif disparaisse progressivement. La planification dans l'optique du marché tel qu'il se présentera après 2004 a déjà encouragé une réorganisation des plans de production et d'investissement en faveur des fournisseurs les plus compétitifs et les plus intégrés, notamment en Chine.

Source : OCDE (2004d); Banque mondiale (2002).

Graphique 3.4. **Progressivité des droits : des droits plus élevés pour des produits à plus forte valeur ajoutée dans la même chaîne de valeur**



1. Moyenne des États-Unis, de l'Union européenne, du Japon et du Canada pour ces rubriques du Système harmonisé en 2000.

Source : Données tirées du système TRAINS de la CNUCED; Calculs du Secrétariat.

en développement et cet IDE Sud-Sud pourrait avoir augmenté plus vite que les sources des pays développés et être resté relativement plus solide après la crise asiatique (CNUCED, 2004c).

### Les mesures commerciales correctrices sont source de préoccupations pour les investisseurs

Les procédures antidumping, les mesures de sauvegarde et les mesures compensatoires sont utilisées pour protéger un secteur menacé ou mis à mal par la concurrence étrangère. Dans certains cas, ces procédures peuvent avoir une valeur économique<sup>15</sup>. Il s'agit de

mesures légales acceptées dans les accords de l'OMC, mais elles peuvent être particulièrement préoccupantes pour les exportateurs. À l'instar de la progressivité des droits de douane, ces mesures tendent à frapper des produits à plus forte valeur ajoutée et sont destinées à soulager les industries qui font face à une concurrence accrue. Par conséquent, elles ont tendance à empêcher les pays en développement de progresser dans la chaîne de valeur.

Les procédures antidumping, comme les mesures de sauvegarde et les mesures compensatoires, sont quelquefois considérées comme pouvant avoir un « effet de blocage » des investissements, car elles sont source d'incertitude quant à l'accès aux marchés des produits exportés par les pays d'accueil. Ne serait-ce que l'éventualité de telles mesures peut rediriger l'IDE d'un possible pays d'accueil vers le pays d'origine, ce qui constitue un investissement dit « de substitution »<sup>16</sup>. Or, les investisseurs recherchent des conditions prévisibles.

### ***Les préférences commerciales peuvent profiter aux pays en développement***

Les préférences commerciales encouragent l'investissement en offrant aux pays en développement un meilleur accès aux marchés. Elles peuvent influencer le choix du lieu de l'investissement en augmentant la rentabilité de l'investissement dans les pays choisis.

Parfois, les préférences commerciales peuvent ne pas être efficaces. Comme on a pu le constater avec l'élimination des contingents imposés au titre de l'AMF (encadré 3.9), si les préférences ne renforcent pas un avantage comparatif, le risque existe qu'en cas d'érosion de ces préférences, l'investissement ne soit pas compétitif. L'investissement sera particulièrement sensible à ce risque si son délai de récupération dépasse le terme de la préférence accordée.

Les règles d'origine associées aux préférences et aux ACR peuvent également influencer les décisions d'investissement des entreprises. Lorsqu'elles empêchent une entreprise d'importer des intrants en provenance des pays les plus performants, les règles d'origine découragent l'IDE motivé par la recherche d'efficacité (CNUCED, 2002). Les préférences accordées aux pays en développement peuvent être contrariées par les règles d'origine, dans la mesure où la plupart des produits exportés par ces pays sont exclus du traitement préférentiel s'ils comportent des intrants provenant de fournisseurs de pays tiers (OCDE, 2004d).

### ***L'accès aux marchés des services peut être crucial***

L'accès aux marchés des services contribue également à encourager l'IDE à vocation exportatrice dans les pays en développement. Pour pouvoir fournir des services par le biais du mode 1 ou du mode 2 et tirer parti de possibilités d'externalisation, les pays en développement doivent pouvoir accéder à des marchés dans des secteurs pour lesquels ils possèdent un fort potentiel.

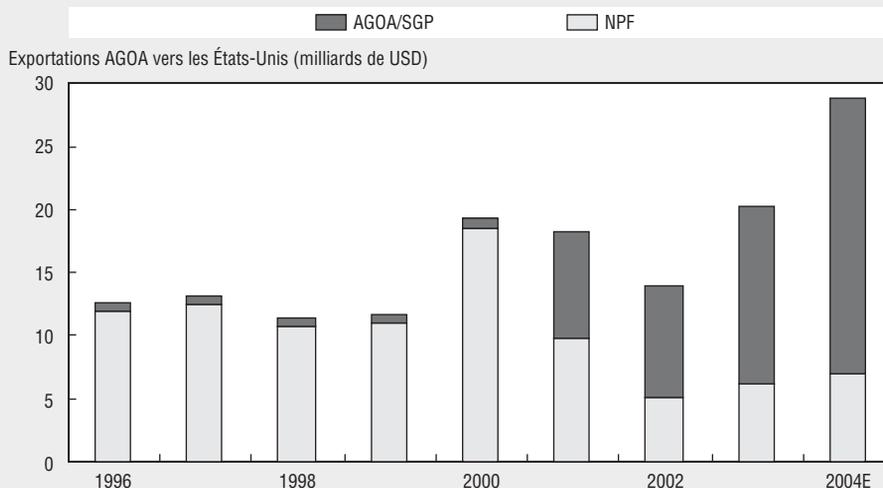
La libéralisation des échanges relevant du mode 4 dans les pays d'origine peut également contribuer à augmenter l'investissement et à créer des effets d'entraînement dans les pays d'accueil. Les travailleurs des pays en développement qui sont employés temporairement dans les pays développés peuvent retourner dans leur pays et aider les entreprises étrangères ou nationales à débiter de nouvelles activités (encadré 3.11).

Les mouvements temporaires de personnes physiques en qualité de prestataires de services peuvent également faire connaître aux entreprises du pays d'origine les possibilités qu'offre la main-d'œuvre du pays d'accueil et encourager ainsi une sous-traitance avantageuse

### Encadré 3.10. Les exportations africaines dans le cadre de l'AGOA augmentent et l'IDE parfois aussi\*

Les importations en provenance d'Afrique subsaharienne à destination des États-Unis ont augmenté de manière spectaculaire. Le prix du pétrole n'explique pas tout. Depuis son adoption en 2000, l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA : loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique) permet l'accès en franchise de droits et de contingents sur le marché américain pour diverses exportations en provenance de certains pays africains sélectionnés. Les importations américaines au titre de l'AGOA pourraient dépasser 20 milliards de dollars en 2004, alors qu'elles représentaient moins de 9 milliards de dollars en 2002.

Si l'augmentation des échanges est assez claire, le lien avec une hausse de l'IDE vers l'Afrique est plus ténu. Dans son rapport complet 2004, le Bureau du représentant des États-Unis pour le commerce extérieur (USTR) a recensé sept projets dans les secteurs du textile et de l'habillement, à divers stades d'avancement, qui nécessitent environ 500 millions de dollars d'IDE fournis par différentes sources internationales. Il a également mentionné l'oléoduc Tchad-Cameroun de 350 millions de dollars. Dans le passé, il a été reconnu que l'AGOA a permis de créer 38 000 emplois en Afrique du Sud (beaucoup dans l'automobile). Maurice a bien réussi grâce aux secteurs du textile et du tourisme avant le lancement de l'AGOA, mais bon nombre de ses entreprises textiles investissent ailleurs en Afrique, notamment avec une filature de coton au Mali. Maurice prévoit également de créer une usine de tissage pour tirer profit de l'AGOA III.



L'AGOA III, dernière loi signée en juillet 2004, prolonge l'accès préférentiel pour les importations jusqu'en 2015 et autorise davantage d'approvisionnements de tissus auprès de pays tiers pour trois ans. Avec ce délai plus long, il peut être plus intéressant d'investir. En ayant la possibilité de recourir à plus de fournisseurs de tissus non américains, et en subissant donc moins le désavantage de coût de l'expédition des tissus à partir des États-Unis, les secteurs du textile et de l'habillement africains pourraient devenir plus compétitifs.

\* L'AGOA n'est pas la seule possibilité pour l'Afrique subsaharienne. Bon nombre de pays développés proposent des traitements préférentiels, notamment l'UE dans le cadre du SGP et d'accords de partenariat économique.

Source : *The Economist*; site web de l'AGOA, USITC mai 2004 *Comprehensive Report* ; OCDE (2003b, 2004d).

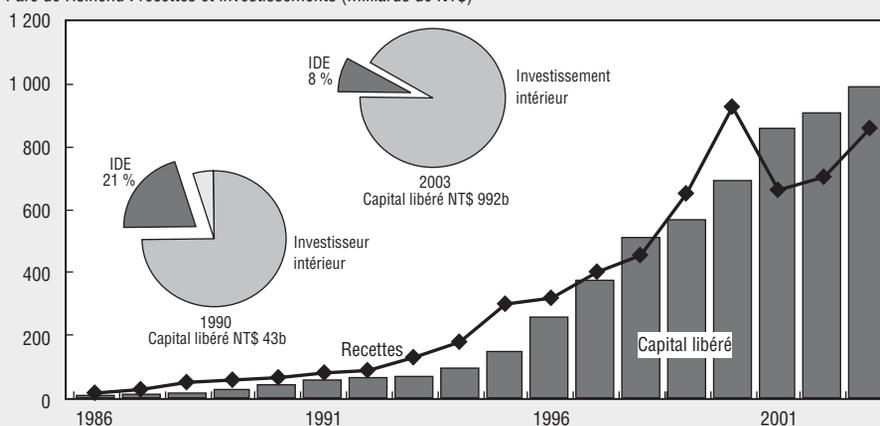
### Encadré 3.11. Retour au pays : les entrepreneurs du parc industriel scientifique de Hsinchu (Taipei chinois)

Deux tiers des ordinateurs portables sont fabriqués au Taipei chinois. Le Taipei chinois doit l'essentiel de son succès d'exportations de produits électroniques à deux facteurs : i) ses liens étroits avec les États-Unis, notamment grâce aux milliers de jeunes qui, chaque année, vont étudier dans les universités américaines et finissent par travailler dans la Silicon Valley ; ii) la banalisation du PC au début des années 80, qui a fait que des entreprises telles que Dell et Hewlett Packard se sont approvisionnées auprès d'équipementiers tels que ceux qui sont installés dans le Taipei chinois. Ce sont des personnes originaires du Taipei chinois travaillant dans la Silicon Valley qui, les premières, ont décelé cette banalisation et compris que leur pays était un lieu idéal pour tous ces fournisseurs de produits en marque blanche.

Des fonctionnaires ont régulièrement voyagé en Amérique dans les années 70 et au début des années 80, en demandant conseil à des binationaux des États-Unis et du Taipei chinois dans l'industrie et les universités et en attirant au pays certains des meilleurs. Le Taipei chinois avait déjà passé les phases de développement habituelles qui consistent à attirer des entreprises étrangères orientées vers l'exportation et à développer les industries locales à vocation exportatrice. Mais comme sa main-d'œuvre n'était plus bon marché, il lui fallait des exportations à plus forte valeur ajoutée. Avec des entrepreneurs issus de la Silicon Valley, le gouvernement a jeté les bases de Hsinchu, en favorisant l'installation des entreprises grâce à des incitations fiscales, à des locaux partagés et au voisinage d'un laboratoire national dont bon nombre des principales entreprises locales de haute technologie ont essaimé. Les autorités ont encore encouragé les activités de capital-risque, en convainquant un cadre du Taipei chinois de Hambrecht & Quist, l'une des grandes banques d'affaires de la Silicon Valley, de créer au Taipei chinois un fonds de capital-risque qui a suscité de nombreux émules.

Depuis ses débuts en 1980, le parc de Hsinchu a hébergé 369 entreprises qui exportent des circuits intégrés, des ordinateurs personnels et d'autres produits électroniques pour un total de 25 milliards de dollars par an. Le capital libéré a atteint 29 milliards de dollars, dont seulement 8 % provenant de l'étranger, contre 21 % en 1990.

Parc de Hsinchu : recettes et investissements (milliards de NT\$)



Les travailleurs du mode 4 ont été essentiels pour le succès de Hsinchu, mais le Taipei chinois n'a pas été le seul bénéficiaire en tant que pays d'accueil. Les consommateurs nationaux ont profité d'ordinateurs portables à plus bas coût tandis que Dell et Hewlett Packard – multinationales des pays d'origine – se sont concentrées sur leurs avantages compétitifs pour la conception, la commercialisation et la distribution.

Source : The Economist; Market Intelligence Center; site web de Hsinchu.

et la création de valeur. L'externalisation des processus d'entreprise en Inde (encadré 3.7) illustre la façon dont la valeur peut être créée dans les pays en développement dans le secteur des services, permettant aux multinationales des pays développés de devenir plus efficaces et concurrentielles au niveau mondial et, à supposer que leurs activités soient compétitives, d'en faire largement partager les avantages aux consommateurs, potentiellement à l'échelle de la planète.

### **3.3.4. Politiques commerciales dans le pays d'origine ayant une incidence sur les exportations**

#### ***Les subventions à l'exportation dans le pays d'origine peuvent décourager les investissements des pays d'accueil***

Les subventions à l'exportation (comme les mesures de soutien interne) mises en place dans le pays d'origine pour des produits qui pourraient autrement être importés de pays en développement découragent l'investissement à vocation exportatrice dans ces pays. Les produits subventionnés vendus sur les marchés de pays tiers constituent également un handicap pour les producteurs des pays en développement et découragent les entreprises d'investir dans leur industrie. Cela peut représenter un exemple rare de cas où, avec plus d'échanges, des bénéfices potentiels et des investissements réorientés, le résultat serait en définitive préjudiciable au bien-être.

Les subventions à l'exportation des biens d'équipement et des biens intermédiaires (ces derniers si on est sûr que les subventions seront durables) pourraient aboutir à des investissements. Ces subventions peuvent améliorer le rendement de l'investissement dans le pays d'accueil. On peut également se trouver en présence de défaillances des mécanismes de financement auxquelles les marchés des valeurs mobilières et du crédit plus établis d'un pays d'origine pourront mieux remédier que ceux d'un pays d'accueil. Si tel est le cas, des crédits à l'exportation, des assurances ou des services de financement du commerce extérieur, mis en place par le pays d'origine, peuvent se justifier si des sources commerciales ne sont pas disponibles. Un tel cas devient plus rare si les marchés de capitaux continuent d'approfondir et d'élargir les opérations de crédit qu'ils financent.

**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) ?**

#### ***Les contrôles et les restrictions des exportations, tout en s'imposant parfois, peuvent empêcher les transferts de technologie vers les pays d'accueil***

Il existe des obligations internationales qui imposent aux pays d'appliquer des restrictions à l'exportation<sup>17</sup>. Certains contrôles des exportations<sup>18</sup> sont destinés à éviter la diffusion des technologies sensibles susceptibles d'avoir des répercussions sur la sécurité nationale et internationale. Lors de la mise en œuvre de ces contrôles, il convient de trouver un équilibre entre la sécurité et les échanges dans le respect des obligations internationales. Un équilibre est nécessaire entre les préoccupations de sécurité nationale légitimes des pays d'origine et les intérêts commerciaux des pays d'accueil.

Il se peut également que des contrôles ou restrictions à l'exportation génèrent un investissement dans un pays d'accueil qui aurait autrement eu un sens dans le pays d'origine. Cela serait l'équivalent d'un IDE ayant pour but de contourner les droits de douane, mais dans le contexte de restrictions à l'exportation et pas en raison de droits à l'importation<sup>19</sup>.

Les capitaux et les biens circulant plus librement, l'action des gouvernements des pays d'origine en ce qui concerne leurs politiques d'exportation et son incidence sur le développement dans les pays d'accueil devient moins décisive – les politiques des pays d'accueil ayant tendance à devenir plus déterminantes. Par conséquent, il n'est sans doute pas surprenant que très peu de travaux aient été réalisés au sujet des effets des politiques d'exportation des pays d'origine sur les flux d'investissements.

## Notes

1. L'IDE est souvent classé en 4 catégories selon les motifs de l'entreprise qui effectue l'investissement : recherche de marchés (pour pénétrer de nouveaux marchés étrangers), recherche de ressources (pour accéder à des ressources non disponibles dans le pays d'origine), recherche d'efficacité (pour tirer parti des différences de coûts des économies d'échelle et rationaliser la production), recherche d'avantages stratégiques (pour obtenir des avantages stratégiques ou empêcher des concurrents d'en obtenir). Dunning, J. (2002), « Determinants of Foreign Direct Investment : Globalization Induced Changes and the Role of FDI Policies », document présenté à la Conférence ABCDE-Europe sur le développement économique, Oslo, 24 juin 2002.
2. En vertu des Principes directeurs, les multinationales devraient l'encourager « en coopérant étroitement avec la communauté locale, y compris les milieux d'affaires locaux » (Principes généraux, para. 3), et encourager le transfert et la diffusion rapide des technologies et du savoir-faire (Science et technologie, para. 1 à 5) (OCDE, 2000).
3. Après plusieurs échecs retentissants en 2002, les statistiques de l'e-B2B se sont améliorées. Une étude a montré qu'en 2003, les entreprises dépensant 100 millions de dollars ou plus en biens ont acheté en ligne 11.7 % des produits intermédiaires, chiffre pour la première fois supérieur à celui des produits annexes, telles que les fournitures de bureau. L'approvisionnement en ligne peut représenter une économie annuelle de 5 % (*Financial Times/Forester Research*, octobre 2003).
4. Certaines technologies peuvent profiter davantage aux petites entreprises dans les pays pauvres. Par exemple, les crédits disponibles pour de petites entreprises dans des pays pauvres augmentent plus que la moyenne quand une technologie de partage des informations sur la solvabilité est utilisée (Banque mondiale, 2004b, 2004g). Comme les coûts baissent pour de nombreuses technologies nouvelles, les effets bénéfiques peuvent être plus marqués pour les participants les plus petits et les plus pauvres.
5. Les flux d'IDE vers les pays en développement proviennent essentiellement de pays développés, mais ils proviennent aussi pour une part importante d'autres pays en développement. Les investissements Sud-Sud ont été estimés à environ 36 % de l'ensemble des flux d'IDE vers les pays en développement en 2000 et ils augmentent plus rapidement que les flux d'IDE Nord-Sud (Banque mondiale, 2003a).
6. Le graphique 3.A1.2 de l'annexe A montre que les obstacles aux échanges considérés comme graves ou très graves par les entreprises sont semblables pour les pays développés et en développement, mais évidemment, par exemple, les « obstacles à la mobilité professionnelle » sont davantage un problème pour les entreprises des pays en développement et les « restrictions à l'investissement étranger » sont davantage un problème pour les entreprises des pays développés.
7. Chakrabarti, A. (2001), « The Determinants of Foreign Direct Investment : Sensitivity Analyses of Cross-Country Regressions », *Kyklos*, vol. 54, 1, pp. 89-114.
8. En ce qui concerne les avantages potentiels, la Nouvelle-Zélande précise les raisons de l'adoption d'une approche par liste négative dans ses accords de rapprochement économique avec le Chili et Singapour, [www.mfat.govt.nz/foreign/tnd/ceps/cepchilenzsing/infobulletinJuly04.html](http://www.mfat.govt.nz/foreign/tnd/ceps/cepchilenzsing/infobulletinJuly04.html). Le document de l'OCDE *Le régionalisme et le système commercial multilatéral*, publié en 2003, examine également les approches par liste positive et négative (pp. 37-40).

9. La tendance est à plus d'ACR transrégionaux. En octobre 2003, 40 % des ACR proposés notifiés à l'OMC étaient transrégionaux (Atelier « Régionalisme » de l'OMC, 2003).
10. Certains théoriciens avancent que si le pays d'accueil est un pays exportateur important susceptible d'avoir une incidence sur les termes de l'échange du produit exporté, alors une taxe sur les exportations peut améliorer le bien-être. Cela est largement hypothétique, car peu de pays peuvent influencer leurs prix à l'exportation sur le marché mondial à long terme.
11. Par exemple, selon l'article 1106, paragraphe 1, de l'ALENA, les pays d'accueil ne peuvent pas obliger une entreprise d'un partenaire à exporter une quantité ou un pourcentage donné de produits ou de services, ou à transférer une technologie, un procédé de fabrication ou autre savoir-faire exclusif (sous réserve des questions liées à la concurrence).
12. La concurrence pour les incitations peut créer un « dilemme du prisonnier » pour tout état. C'est un argument en faveur d'un accord multilatéral pour limiter la prolifération et l'escalade des incitations à l'implantation. En outre, la législation locale du travail peut ne pas être complètement appliquée dans les zones franches d'exportations.
13. La liste comprend les produits dont le taux dépasse 50 % dans chaque sous-position à 8 chiffres aux États-Unis, dans l'UE, au Japon ou au Canada. Beaucoup d'autres produits sont taxés à plus de 15 % – taux fréquemment utilisés pour repérer les crêtes.
14. 57 % d'après une estimation donnée par Anderson, K., dans « Agriculture, Developing Countries and the WTO Millennium Round », CEPR/CIES, décembre 1999.
15. Certains affirment que de telles mesures sont des instruments ex ante qui permettent aux pays de s'engager dans des accords internationaux qu'ils ne pourraient sinon pas signer sans ces clauses de sauvegarde.
16. Blonigen, B.A. and R.C. Feenstra (1996), « Protectionist Threat and Foreign Direct Investment », *NBER Working Papers* n° 5475, mars. Voir également Bhagwati et al., « Quid Pro Quo Investment », *American Economic Review*, 82(2), mai 1992.
17. Notamment, la CITES, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Pour une liste non exhaustive des restrictions conformes à ces obligations, voir OCDE/TD/TC/WP(2003)7/FINAL, tableau 3.
18. Tels que les contrôles des exportations de biens à double usage conformément à la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 28 avril 2004.
19. Par exemple, en mai 1981, la limitation volontaire des exportations de voitures par le Japon (pays d'origine) à destination des États-Unis (pays d'accueil) a sans doute incité Honda, Nissan et Toyota à investir dans des usines aux États-Unis.

### **Références et autres ressources**

- Banque mondiale (1998), *Privatization and Emerging Equity Markets*, Flemings and The World Bank.
- Banque mondiale (2000), *Trade Blocs*, Oxford University Press.
- Banque mondiale (2002a), *Global Economic Prospects and the Developing Countries – 2002*, The World Bank.
- Banque mondiale (2002b), « An Assessment of Telecommunications Reform in Developing Countries », *Working paper*, The World Bank.
- Banque mondiale (2003a), *Global Development Finance 2003 – Striving for Stability in Development Finance*, The World Bank.
- Banque mondiale (2003b), *Global Economic Prospects and the Developing Countries – 2003*, The World Bank.
- Banque mondiale (2004a), « Trade Facilitation: Using WTO Disciplines to Promote Development », *Trade Note*, May 10, 2004, The World Bank.
- Banque mondiale (2004b), *Doing Business in 2004*, The World Bank.
- Banque mondiale (2004c), *Sustaining India's Services Revolution*, The World Bank.
- Banque mondiale (2004d), *Reforming Infrastructure*, The World Bank.
- Banque mondiale (2004e), « Informal Export Barriers and Poverty », *Working paper* June 2004, The World Bank.
- Banque mondiale (2004f), *World Development Report 2005*, The World Bank.

- Banque mondiale (2004g), *Doing Business in 2005*, The World Bank.
- CNUCED (2001), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2001 : vers de nouvelles relations interentreprises* (New York et Genève : Nations Unies).
- CNUCED (2002), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2002 : sociétés transnationales et compétitivité à l'exportation* (New York et Genève : Nations Unies).
- CNUCED (2003), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2003 : les politiques d'IED et le développement : perspectives nationales et internationales* (New York et Genève : Nations Unies).
- CNUCED (2004a), « *Transnational Corporations : Are incentives a good investment for the host country? An empirical evaluation of the Czech National Incentive Scheme* »; UNCTAD/ITE/IIT/2004/3.
- CNUCED (2004b), *Foreign Direct Investment and Performance Requirements* (New York et Genève : Nations Unies).
- CNUCED (2004c), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2004 : la montée en puissance du secteur des services* (New York et Genève : Nations Unies).
- OCDE (2000), *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (Paris, OCDE).
- OCDE (2001), *Échanges et développement : les enjeux* (Paris, OCDE).
- OCDE (2002a), *L'investissement direct étranger au service du développement : optimiser les avantages, minimiser les coûts* (Paris, OCDE).
- OCDE (2002b), *Étude sur la relation entre le commerce et l'investissement direct étranger*, TD/TC/WP(2002)14/FINAL.
- OCDE (2002c), *Pour l'ouverture des marchés de services : l'Accord général sur le commerce des services* (Paris, OCDE).
- OCDE (2003a), *Trade Facilitation Reforms in the Service of Development*, TD/TC/WP(2003)11/FINAL.
- OCDE (2003b), *Politique commerciale, IDE et développement*, TD/TC/WP(2003)27.
- OCDE (2003c), *Analyse des mesures non tarifaires : le cas des restrictions à l'exportation*, TD/TC/WP(2003)7/FINAL.
- OCDE (2003d), *Évaluation quantitative des avantages de la facilitation des échanges*, TD/TC/WP(2003)31/FINAL.
- OCDE (2003e), *Perspectives de l'investissement international*, (Paris, OCDE).
- OCDE (2004a), *Libéralisation des échanges de services : identification des possibilités et des avantages*, TD/TC/WP(2003)23/FINAL.
- OCDE (2004b), *Projet horizontal sur les échanges et l'ajustement structurel : Section I. Défis à relever dans huit secteurs : le cas des services rendus aux entreprises externalisées*, TD/TC/WP(2004)14.
- OCDE (2004c), *International Sourcing and Offshoring*, DSTI/ICCP/IE(2004)09.
- OCDE (2004d), *Ajustement structurel dans les industries du textile et du vêtement dans l'environnement commercial de l'après-ATV*, TD/TC/WP(2004)23/FINAL.
- OCDE (2004e), *ODA and Investment for Development : What Guidance can be drawn from Investment Climate Scoreboards*, DAFFE/IME/WD(2004)12.
- OCDE (2004f), *The Governance Challenges of Foreign Investment Policy in China*, DAF/INV/WD(2004)2.
- Organisation mondiale du commerce (1997), *Les liens entre le commerce et l'investissement étranger direct*, Note du Secrétariat, Groupe de travail des liens entre commerce et investissement, WT/WGTI/W/7, [www.wto.org](http://www.wto.org).
- Organisation mondiale du commerce (2002), *Questions essentielles concernant l'investissement étranger direct et le transfert et la diffusion de technologie dans les pays en développement*, Note du Secrétariat, Groupe de travail des liens entre commerce et investissement, WT/WGTI/W/136, [www.wto.org](http://www.wto.org).
- Organisation mondiale du commerce (2004), *Rapport sur le commerce mondial 2004*, [www.wto.org](http://www.wto.org).

## ANNEXE 3.A1

## *Éléments-cadres pour mesurer l'efficacité des politiques commerciales et des bonnes pratiques*

### **A.1. Avant-propos**

Le Cadre d'action pour l'investissement est conçu comme un guide non prescriptif flexible, pratique et opérationnel destiné aux responsables des politiques d'investissement. La partie principale de ce chapitre a été l'occasion d'examiner comment la politique commerciale peut avoir un impact sur l'investissement et la croissance. Cet annexe propose un cadre opérationnel flexible pour l'élaboration des *politiques commerciales*<sup>1</sup>.

L'encadré 3.A1.1 présente les acteurs fondamentaux d'un projet et réaffirme l'importance de la politique commerciale. La section suivante détaille un cadre de politique commerciale axé sur les mesures et techniques disponibles pour les responsables de la politique commerciale, qui pourra être utilisé pour vérifier si les politiques commerciales nationales reflètent les bonnes pratiques.

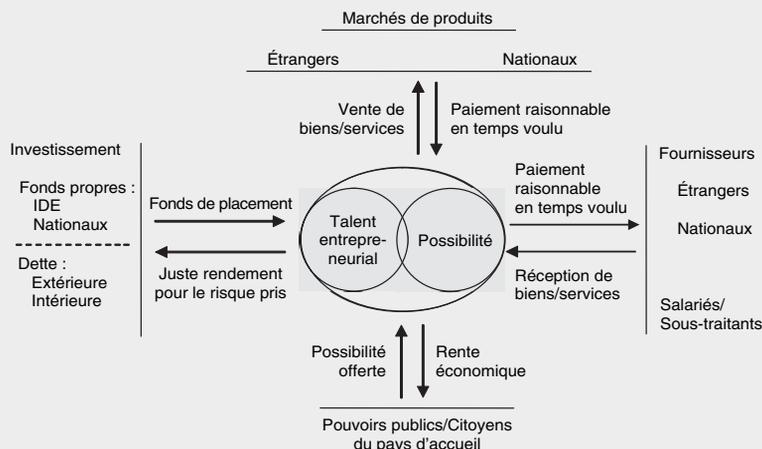
### **A.2. Un cadre de politique commerciale**

#### ***L'élaboration de la politique commerciale est un processus itératif, interactif et évolutif***

Presque toutes les bonnes pratiques auxquelles il est fait référence dans ce chapitre sont itératives et interactives. Les pouvoirs publics, les entrepreneurs, les investisseurs et les autres parties concernées coopèrent et négocient pour assurer le bon environnement du projet et, ainsi, sa réussite. On se trouve devant un processus en boucle. Tout au long du processus, les responsables de la politique commerciale doivent se poser la question de savoir si les conditions ont évolué et si tel est le cas, ils doivent déterminer les conséquences de ces évolutions pour les atouts du pays, ses possibilités et ses politiques.

Les bonnes pratiques commerciales ne seront pas nécessairement identiques pour tous les pays. Cela est particulièrement vrai pour les pays les plus petits, les moins bien dotés, qui peuvent devoir cibler leurs ressources plus efficacement. Les petits pays en particulier peuvent tirer profit du commerce et de l'investissement. Aucun pays en développement n'est « trop petit » ou « trop pauvre » pour attirer l'IDE (OCDE, 2004e), mais une planification peut être nécessaire. Pour les petits pays tout spécialement, le pays d'accueil peut devoir évaluer de manière réaliste son avantage comparatif. Quels sont les atouts du pays et sur quels débouchés les pouvoirs publics doivent-ils mettre l'accent? Dans la mesure du possible, les pouvoirs publics des pays d'accueil devraient laisser les forces du marché déceler les activités fructueuses et ne pas exclure certains secteurs en

### Encadré 3.A1.1. La rencontre entre un entrepreneur et une possibilité d'IDE génère des échanges commerciaux



Un projet est la rencontre d'une possibilité (que ce soit en termes de marché, de ressources, d'efficacité, ou de fusions et acquisitions) et d'un talent entrepreneurial. Selon le « modèle de la multinationale de capital-connaissance », l'entreprise multinationale transfère plutôt un talent entrepreneurial que des ressources financières. Mais le talent entrepreneurial n'est pas nécessairement fourni uniquement par un acteur étranger ou national, il peut résulter d'une coentreprise ou d'une entreprise franchisée dans le cadre desquelles il est apporté à la fois par des participants nationaux et étrangers; c'est notamment le cas des entrepreneurs du parc scientifique de Hsinchu au Taipei chinois (encadré 3.11).

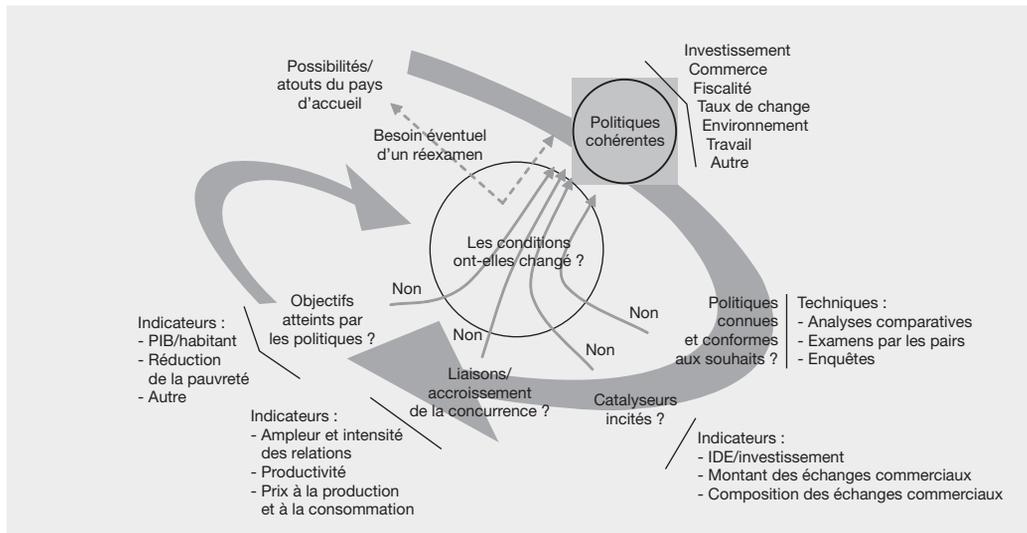
À quelques exceptions près, un projet nécessitera la mobilisation de capitaux d'investissement. L'entrepreneur doit promouvoir le projet auprès de financiers et choisir les instruments disponibles les plus économiques pour limiter le coût du capital nécessaire. L'entrepreneur doit « vendre » les avantages du projet – en réduisant au minimum le risque perçu. Le lancement et la viabilité du projet, mais aussi le rendement pour l'entrepreneur, en dépendront<sup>1</sup>.

L'entrepreneur « vend » les avantages du projet en utilisant un plan d'entreprise. Tous les plans d'entreprise doivent décrire le marché de produits (c'est en général leur premier élément). *De nos jours, pour un projet financé par l'IDE, ce marché de produits est international, sauf dans de rares cas*<sup>2</sup>. Les échanges sont donc en cause et une politique commerciale libérale est généralement essentielle à la viabilité du projet.

Habituellement, un projet nécessite des fournitures de matières premières, de biens et de services au cours de toutes ses phases (élaboration, démarrage et exécution). *Pour les projets financés par l'IDE, certaines fournitures doivent provenir de l'étranger, sauf dans de rares occasions*<sup>3</sup>. Une fois encore, les échanges sont en cause et une politique commerciale libérale est cruciale pour le succès du projet.

1. On notera que les intérêts du gouvernement du pays d'accueil et ceux de l'entrepreneur peuvent dans une large mesure être considérés comme les mêmes. Les négociations entre les deux parties sont souvent censées être un jeu à somme positive. C'est une des leçons tirées de l'expérience du Costa Rica (encadré 3.5). Il y aura des négociations pour partager la rente économique tirée du juste rendement revenant à l'entrepreneur, mais cela devrait être moins important que la valeur qui peut résulter de la réussite d'un projet.
2. Le marché de produits sera international au vu des arguments présentés dans la partie principale du présent chapitre. L'IDE à la recherche de ressources et l'IDE à la recherche d'efficacité, plus courant, impliquent tous deux par définition des marchés de produits internationaux. Seul l'IDE à la recherche de marchés peut ne porter que sur des marchés de produits nationaux mais, souvent, de nos jours, pour réaliser des économies d'échelle, il faut desservir une zone commerciale régionale, c'est-à-dire des marchés de produits internationaux.
3. Pour l'IDE à la recherche d'efficacité ou de marchés, cette fourniture internationale de composants ou produits est évidente. Pour l'IDE à la recherche de ressources, certains équipements provenant de l'étranger donneront sans doute à l'entreprise étrangère la crédibilité nécessaire pour mener le projet, sans quoi les investisseurs s'interrogeront sur les avantages que l'entreprise étrangère apporte au projet. On notera que ces réflexions, ajoutées à celles figurant à la note 2, soulignent la présence d'aspects liés au commerce extérieur dans presque tous les projets financés par l'IDE.

Graphique 3.A1.1. La boucle du processus d'élaboration de la politique commerciale; évaluation et compréhension de l'évolution



« sélectionnant les gagnants et les perdants ». Des conditions équitables de politique commerciale sont souvent la meilleure solution, même pour les petites économies.

Si elles ne sont pas nécessairement les mêmes pour tous les pays, les politiques commerciales doivent être cohérentes avec les autres politiques<sup>2</sup>. Le commerce libéral n'est pas une panacée. La politique commerciale seule ne permettra pas d'augmenter le PIB par habitant, de réduire la pauvreté et de réaliser d'autres objectifs ultimes si elle n'est pas cohérente avec la politique d'investissement, la politique fiscale et d'autres politiques.

Cependant, il y a des indicateurs et des étapes intermédiaires qui peuvent orienter les responsables de la politique commerciale lorsqu'ils cherchent à déterminer si l'économie se dirige vers ces objectifs ultimes. La politique commerciale : i) est-elle connue et suscitera-t-elle l'investissement, les échanges et la croissance? ii) incite-elle les acteurs catalyseurs, notamment les entrepreneurs et les financiers mentionnés dans la section précédente, à investir dans l'économie? iii) favorise-elle la croissance de l'économie nationale grâce à des effets d'entraînement et à un environnement plus concurrentiel? Il s'agit de considérations intermédiaires qui ont chacune leurs instruments de mesure, mais qui sont souvent liées. L'intérêt des catalyseurs potentiels peut dépendre d'approvisionnements à des prix concurrentiels auprès de fournisseurs nationaux. Les trois sections ci-après portent sur ces étapes intermédiaires.

### Les politiques commerciales sont-elles connues et appréciées?

Pour être efficaces, les réformes de la politique commerciale doivent être perçues. Les petits pays en particulier peuvent devoir agir en amont pour obtenir cette reconnaissance. Les responsables de la politique commerciale peuvent s'appuyer sur trois moyens pour en vérifier la visibilité et s'assurer en même temps que le message est bien celui qu'ils souhaitent.

*Les réformes de la politique commerciale auront des effets sur les critères de référence*

L'annexe 3.B énumère douze indices de référence qui subissent les effets de la politique commerciale<sup>3</sup>. Ces indices sont utilisés pour les comparaisons entre les pays et

### Encadré 3.A1.2. Un exemple : incidence de la politique commerciale sur l'indice *Economic Freedom of the World*

Pour illustrer la façon dont la politique commerciale influe sur ces indices, l'indicateur *Economic Freedom of the World* du Fraser Institute comprend cinq indicateurs du « libre exercice du commerce au niveau international » (l'un des 5 domaines notés) :

Indicateurs	Converti en une note de 0 à 10 avec	
	0 si	10 si
<b>1) Taxes sur le commerce international</b>		
a) Produit des taxes sur le commerce international en pourcentage du total des exportations et des importations	Pas de taxes	Taxes $\geq$ 15 % du total des échanges
b) Taux de droits de douane moyen	Pas de droits de douane	Moyenne $\geq$ 50 %
c) Écart-type des taux de droits de douane	Droits de douane uniformes	Écart-type $\geq$ 25 %
<b>2) Obstacles réglementaires aux échanges</b>		
a) Obstacles cachés aux importations	Utilise le GCR*	
b) Coûts des importations, notamment droits de douane, droits de licence, frais bancaires, et temps nécessaire pour exécuter les formalités administratives relatives à l'importation d'équipements, sur la base du GCR*	Coût $\leq$ 10 % du coût de l'équipement	Coût $\geq$ 50 %
<b>3) Échanges réels par rapport à ceux attendus en utilisant une méthode de régression.</b>	Échanges réels = 2 x ceux prévus	Échanges réels = $\frac{1}{2}$ ceux prévus
<b>4) Taux de change officiel par rapport à ceux du marché noir</b>	Pas de marché noir	Taux du marché noir $\geq$ 50 % de celui du marché officiel
<b>5) Restrictions de l'accès aux marchés financiers internationaux</b>		
a) Accès des citoyens aux capitaux étrangers et accès des étrangers aux marchés financiers intérieurs	Utilise une enquête dans le cadre du GCR*	
b) Restrictions à la participation aux opérations avec les étrangers sur les marchés des capitaux	Utilise le rapport du FMI sur 13 types de contrôles des capitaux	

\* GCR : Global Competitiveness Report.

Source : [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com).

dans le temps afin d'illustrer l'amélioration ou la détérioration des conditions d'investissement, dont la politique commerciale est l'un des facteurs. Un assez bon indice relatif qui reflète une amélioration aidera un pays à attirer l'investissement national et étranger. Ce type d'indices est utilisé par des entrepreneurs dans leurs plans d'entreprise pour rassurer les investisseurs. Une amélioration et une comparaison de ces indices peuvent également permettre aux responsables de la politique commerciale de savoir si les efforts déployés par un pays pour mettre en place un dispositif plus efficace sont fructueux.

Les indices de référence se fondent souvent sur des techniques statistiques exclusives. Un jugement qualitatif est également parfois utilisé, comme dans le cas des notations souveraines de Standard & Poor's. Par conséquent, il n'est généralement pas possible d'être tout à fait catégorique quant à la façon dont les politiques commerciales se reflètent finalement dans les indices. Cela souligne combien il est important que les responsables de la politique commerciale prennent les devants et « vendent » les atouts et les politiques de leur pays aux agences de notation.

Certains de ces indices ont été analysés du point de vue statistique par l'OCDE et fournissent des prévisions inégales, mais potentiellement utiles, concernant les entrées

d'IDE. Les indices globaux peuvent donner des résultats médiocres, mais les sous-indices – notamment les indicateurs de qualité et de restrictivité des réglementations, d'intervention des pouvoirs publics, de stabilité macroéconomique et de progrès technologique – sont en corrélation plus étroite avec les entrées d'IDE (OCDE, 2004e). Par conséquent, une politique commerciale dont les effets sont dans certains cas plus marqués sur ces sous-indices pourrait avoir plus d'influence pour l'attraction de l'IDE que ne le laisse penser son incidence sur l'indice global.

Les indices permettent d'expliquer différentes caractéristiques économiques et n'ont pas le même niveau de généralisation (OCDE, 2004e). Il se peut également que sur l'ensemble des indices figurant à l'annexe 3.B, certains soient plus sensibles au type d'instrument d'investissement et aux circonstances. Il est intéressant de constater que les agences de notation sont particulièrement influentes pour les grands projets qui impliquent un financement par l'émission de titres « qualité investissement », mais probablement moins influentes dans des circonstances plus risquées. Par conséquent, les pays peuvent devoir s'intéresser à différents indices selon leurs conditions particulières et le type de projets qu'ils essayent d'attirer.

En ce qui concerne les aspects pratiques de l'élaboration de la politique commerciale, les responsables voudront sans doute surveiller l'évolution des indices présentant pour eux un intérêt particulier, dans le temps et par rapport à leurs pays voisins et aux pays à revenu similaire. Ils peuvent également envisager d'adopter les réformes qui sont susceptibles d'avoir le plus d'impact en nécessitant le moins d'effort. Il s'agit souvent d'une simplification des réglementations (Banque mondiale, 2004b). Ils peuvent aussi vouloir prendre contact avec l'agence ou le groupe responsable de l'indice pour discuter des caractéristiques de leur situation. On se trouve devant une communication à double sens – le décideur peut comprendre ce qui détermine la notation (et les investisseurs), tandis que l'agence comprend le degré de motivation du pays sur le plan de l'amélioration de l'environnement des échanges et de l'investissement. Cela peut créer un cercle vertueux.

La plupart des indices ne tiennent pas compte de l'importance des échanges de services. L'indice relatif au libre exercice du commerce au niveau international ne mesure pas la restrictivité des échanges dans les secteurs des services, en particulier dans la banque et les télécommunications. Les responsables de la politique commerciale (mais aussi les agences de notation et les investisseurs) peuvent donc souhaiter que d'autres indices soient établis, notamment ceux de la direction des échanges de l'OCDE<sup>4</sup>.

#### *Les examens par les pairs peuvent renforcer l'efficacité de l'élaboration des politiques*

L'examen par les pairs est un processus par lequel la qualité et l'efficacité des politiques, lois, règlements, processus et institutions d'un pays sont examinées et évaluées par rapport à celles de ses pairs, dans un contexte non conflictuel. L'efficacité des examens par les pairs tient à l'influence exercée par les pairs au cours du processus à travers : i) la combinaison de recommandations et d'un dialogue avec les autres pays; ii) la publicité, les comparaisons, et les classements entre pays; et iii) l'impact produit par les éléments précédents sur l'opinion publique, les administrations et les décideurs nationaux. L'objectif ultime des examens par les pairs est d'aider ou d'encourager le pays examiné à améliorer ses politiques, adopter les pratiques optimales et se conformer à des normes et principes établis<sup>5</sup>.

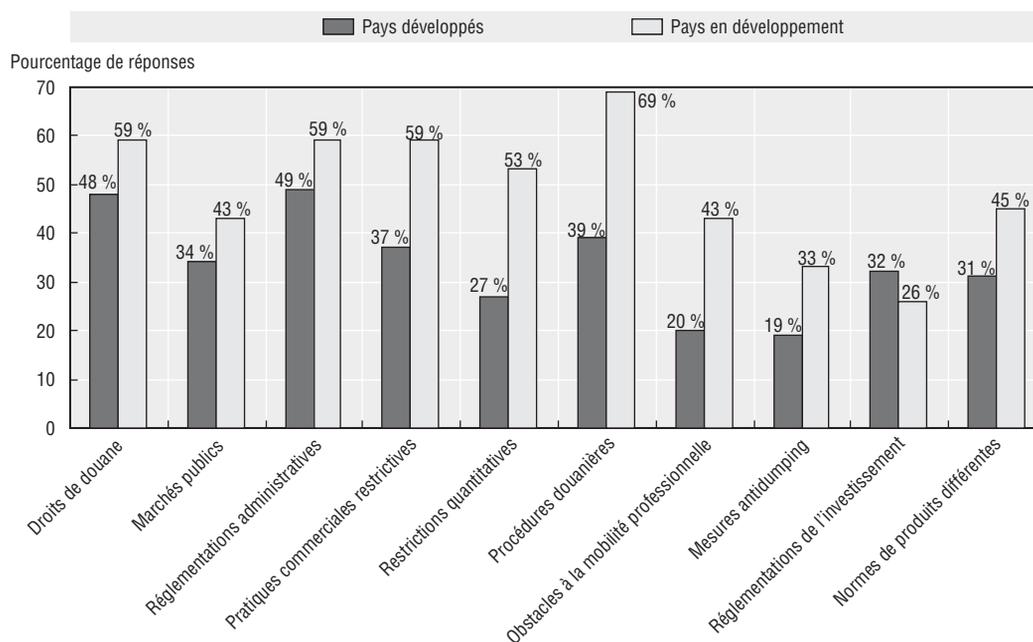
L'examen par les pairs le plus directement applicable à la politique commerciale est le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC. D'autres organisations internationales réalisent des examens par les pairs qui portent sur des éléments de la politique commerciale : les études économiques du Comité EDR de l'OCDE; le plan d'action individuel (PAI) de l'APEC; le mécanisme de surveillance par pays du FMI; le programme d'évaluation du secteur financier (FSAP) FMI/Banque mondiale et les examens de la politique de l'investissement (CNUCED).

### Les enquêtes auprès des entreprises peuvent donner d'utiles indications

Plusieurs des indices précités évaluent les politiques en partie en interrogeant les entreprises. Les responsables de la politique commerciale peuvent également réaliser des enquêtes auprès d'entreprises ou d'autres acteurs. L'APEC a par exemple interrogé 461 entreprises dans 21 pays (graphique 3.A1.2)<sup>6</sup> :

- Les obstacles aux échanges ont été systématiquement considérés comme plus élevés dans les pays en développement (par rapport aux pays développés) sauf pour la réglementation de l'investissement étranger – 26 % des entreprises interrogées dans les pays en développement et 32 % des entreprises interrogées dans les pays développés ont indiqué que la réglementation de l'investissement étranger était un obstacle grave ou très grave aux échanges.
- Les entreprises des pays en développement (par rapport à celles des pays développés) étaient manifestement davantage touchées par les procédures douanières, les freins à la mobilité professionnelle, les restrictions quantitatives et les pratiques commerciales restrictives.

Graphique 3.A1.2. **Obstacles aux échanges considérés comme graves ou très graves**



Source : APEC Business Facilitation Survey; septembre 2000.

- Pour les entreprises des pays développés, les réglementations administratives restrictives représentent l'obstacle le plus important.

### **Les politiques commerciales sont-elles incitatives pour les acteurs catalyseurs?**

Les enquêtes auprès des entreprises peuvent fournir des informations sur ce point. Elles peuvent également mener aux entrepreneurs qui sont susceptibles de réunir les éléments nécessaires à la réussite des projets. Le succès obtenu en convainquant des acteurs catalyseurs fera augmenter deux statistiques clés : les entrées d'IDE et les échanges. Comme on l'a indiqué à la section 1 du texte principal, l'IDE peut parfois conduire à des déficits de la balance des opérations courantes. Par conséquent, la composition des importations peut également être importante. Si les importations sont des biens d'équipement qui produiront un revenu et ne seront pas simplement consommés, la préoccupation sera sans doute moindre pour les responsables de la politique commerciale et les agences de notation.

*Certaines réformes de la politique commerciale ont des coûts négligeables; d'autres devraient faire l'objet d'une analyse coûts-avantages*

Certaines réformes de la politique commerciale ne sont pas budgétairement coûteuses. L'application de droits de douane uniformes (comme dans l'exemple du Chili, encadré 3.2) peut être sans incidence budgétaire. Écouter attentivement son interlocuteur (comme l'a fait le Costa Rica, encadré 3.5) ne coûte pas grand chose et les possibilités de développement des infrastructures peuvent s'avérer bénéfiques tant pour les entreprises multinationales que pour le pays d'accueil. Dans le cas du Costa Rica, certaines améliorations telles que l'augmentation de la fréquence de desserte du pays par les transporteurs aériens internationaux n'a pas profité uniquement à Intel. En outre, certains des aménagements d'infrastructure ont été cofinancés par Intel et le gouvernement du Costa Rica, dans l'intérêt d'Intel et des Costariciens.

Mais si des concessions sont faites ou des dépenses sont engagées pour la facilitation ou la promotion des échanges, un examen minutieux s'impose. Les responsables de la politique commerciale peuvent notamment recourir à une analyse coûts-avantages traditionnelle. Pour illustrer les difficultés qui peuvent être rencontrées, citons par exemple le cas de la promotion des échanges et de l'accroissement des investissements en République tchèque, dont le prix social dépasserait 40 000 dollars par emploi créé (CNUCED, 2004a).

### **Y a-t-il création de liens en amont et intensification de la concurrence?**

Il existe deux concepts pour mesurer l'efficacité des liens interentreprises (CNUCED, 2001). Pour mesurer l'ampleur de ces liens, trois indicateurs (avec quelques variantes) ont été étudiés : un simple décompte du nombre d'entreprises nationales qui approvisionnent une filiale étrangère, le montant des contrats locaux de fourniture et la part de la valeur ajoutée par les fournisseurs locaux par rapport à la valeur ajoutée totale résultant des filiales étrangères. Ces trois indicateurs augmentent quand les relations entre les filiales étrangères et les entreprises nationales s'intensifient. Si ce n'est pas le cas, les pouvoirs publics du pays d'accueil pourront devoir adopter une démarche volontariste pour renforcer ces liens, comme dans le cas du programme national irlandais de promotion des relations interentreprises (encadré 3.1).

Il est plus difficile de mesurer l'intensité des liens interentreprises. Des liens solides devraient accroître la productivité du fournisseur, améliorer la qualité, développer l'utilisation de la technologie et faire produire au fournisseur des biens à plus forte valeur ajoutée. Mais il n'est pas simple d'attribuer une éventuelle amélioration constatée dans ces indicateurs aux relations interentreprises plutôt que, par exemple, au progrès technologique. Des enquêtes auprès de filiales étrangères et de leurs fournisseurs peuvent donner des éléments d'explication. Elles peuvent déterminer si le gouvernement du pays d'accueil doit renforcer la stratégie dans le domaine de la formation ou de la technologie, comme dans le cas de la facilitation et de la promotion des échanges mises en œuvre au Costa Rica en coordination avec Intel (encadré 3.5). En Inde et au Taipei chinois, des gains de productivité ont été dégagés en écoutant les entrepreneurs (encadrés 3.7 et 3.11 respectivement).

Pour évaluer si l'économie tire des gains de compétitivité de la libéralisation, il est également possible de mesurer les prix à la production et à la consommation (dans le temps et par rapport aux pays voisins). Des prix relatifs inférieurs peuvent être le signe d'une amélioration de la compétitivité des industries locales - puisqu'elles consomment également - tout en profitant aux consommateurs finaux dans l'économie. Un surplus des consommateurs accru peut être un avantage général des échanges commerciaux résultant de l'investissement étranger.

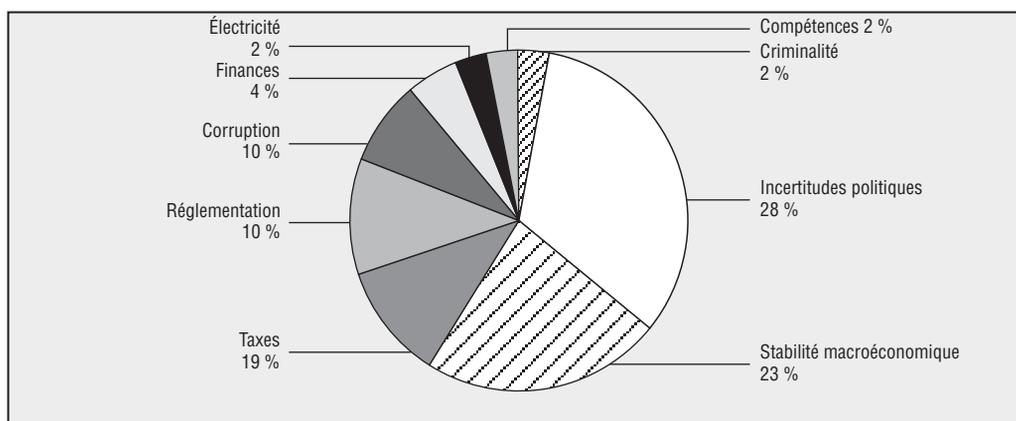
### A.3. Les pouvoirs publics jouent un rôle essentiel

Le gouvernement du pays d'accueil (qui agit généralement au nom des citoyens) offre la possibilité économique dont il tirera un avantage sous forme d'impôts (sur le revenu, sur les ressources ou autres). L'entrepreneur a besoin d'une compensation équitable, mais en cas de bénéfice excessif (rente économique), théoriquement *une bonne pratique devrait le répercuter sur les citoyens/pouvoirs publics du pays d'accueil*. C'est plus facile à dire qu'à faire.

Dans un monde idéal, les politiques et les accords entre les pouvoirs publics du pays d'accueil, les entrepreneurs et les autres acteurs sont bien définis et déterminés de préférence avant que des dépenses importantes ne soient engagées par l'entrepreneur. Si le droit qui appartient au pays d'accueil de réglementer n'est guère contesté, le fait de

#### Graphique 3.A1.3. L'importance de l'incertitude politique

Préoccupations mentionnées par les entreprises présentes dans les pays en développement



Source : Banque mondiale; Rapport sur le développement dans le monde 2005 (à paraître).

**Tableau 3.A1.1. Exemples de bonnes pratiques  
pour le Cadre de politique commerciale\***

Bonne pratique	Pourquoi est-elle importante pour les échanges et l'investissement ?	Exemples illustrant cette bonne pratique (voir la partie principale du texte)
Éliminer les pratiques inefficaces	Réduire le coût des formalités administratives, car les formalités trop lourdes dissuadent les entrepreneurs et les financiers étrangers, et entravent aussi la réalisation de projets dans le pays d'accueil.	La durée moyenne de dédouanement à l'importation est de 10 jours en Inde et de 14 jours en Équateur, alors qu'elle n'est en moyenne que de 2 jours dans les pays à revenu élevé. Les nouvelles technologies permettent d'automatiser la plupart des formalités traditionnelles, comme dans le cas de la documentation logistique intégrée mise en place à Singapour (encadré 3.8).
Encourager les politiques neutres du point de vue des échanges	Faire en sorte que les entrepreneurs puissent choisir des projets conformes à l'avantage comparatif du pays d'accueil.	Le tarif douanier uniforme du Chili (encadré 3.2) pourrait être pris pour exemple par tous les pays. Il ne faut pas favoriser les projets reposant sur un avantage compétitif superficiel comme dans le cas des contingents AMF (encadré 3.9) ou des interdictions d'exportation de grumes (encadré 3.6).
Améliorer l'accès aux marchés des produits des pays d'accueil	Offrir à l'entrepreneur un marché sur lequel il pourra exprimer son talent.	L'AGOA (encadré 3.10) traduit un effort particulier d'ouverture de l'accès au marché pour les pays africains en développement.
Assurer un approvisionnement compétitif	Laisser l'entrepreneur se financer et s'approvisionner en produits intermédiaires à des niveaux de prix et de qualité compétitifs sur le plan international.	Avec la suppression des contingents AMF, certains industriels de l'habillement devront se regrouper avec leurs sources d'approvisionnement en produits textiles (encadré 3.9).
Favoriser les liens interentreprises	Mettre en place l'environnement qui favorisera la participation des fournisseurs locaux en biens intermédiaires et en services au projet, en ayant ainsi la possibilité de devenir des fournisseurs internationaux. Cela augmentera la productivité dans le pays d'accueil et celle de l'entreprise multinationale.	Les nouvelles technologies peuvent développer ce type de liaisons en amont dans le nouveau cadre qu'offre le commerce électronique interentreprises. Cette mise en relation a été particulièrement réussie en Irlande dans les premières phases de développement (encadré 3.1).
Prendre en compte la valeur que représente la spécialisation dans les services. Assurer un approvisionnement en intrants de manière compétitive pour les projets	Reconnaître la valeur des services sur deux plans : la création de valeur dans le pays d'accueil par l'entrepreneur, et la contribution à la compétitivité mondiale de l'entreprise multinationale du pays d'origine.	Les services logiciels en Inde (encadré 3.1).
Améliorer la mobilité du talent entrepreneurial	Faire en sorte que le talent entrepreneurial puisse s'exprimer à l'étranger. Cela peut créer une situation doublement gagnante pour le pays d'accueil et pour le pays d'origine.	Le parc scientifique et industriel de Hsinchu au Taïpei chinois (encadré 3.11).
Éviter l'incertitude dans l'action des pouvoirs publics	Réduire l'incertitude quant à l'action des pouvoirs publics, de façon que les investisseurs exigent des taux de rentabilité moins élevés. L'incertitude diminue la rentabilité du projet et peut même annuler entièrement le projet.	Il faut encourager des pratiques comme les réductions programmées des droits de douanes uniformes au Chili (encadré 3.3) et les engagements anticipés des pays d'Amérique latine pour les télécommunications dans le cadre de l'AGCS (encadré 3.4).
Aider à « vendre » le projet	Apporter un soutien à l'entrepreneur pour « vendre » son projet aux financiers peut permettre d'améliorer la rentabilité du projet.	L'écoute des préoccupations légitimes des entrepreneurs et des investisseurs a été décisive pour l'implantation d'Intel au Costa Rica (encadré 3.5).

**Tableau 3.A1.1. Exemples de bonnes pratiques pour le Cadre de politique commerciale\* (suite)**

Bonne pratique	Pourquoi est-elle importante pour les échanges et l'investissement ?	Exemples illustrant cette bonne pratique (voir la partie principale du texte)
Éviter les concessions excessives	Des mesures de promotion peuvent être nécessaires pour faire connaître un petit pays d'accueil, mais il faut évaluer les dépenses qu'elles représentent par rapport aux avantages à en attendre. Il est généralement contre-indiqué que les pouvoirs publics du pays d'accueil garantissent les résultats commerciaux d'un projet <sup>1</sup> .	L'exemple du Costa Rica (encadré 3.5) montre qu'il n'est pas nécessaire de faire des concessions excessives.
Identifier les défaillances du marché	Bien reconnaître les limites de certains pays d'accueil. Par exemple, certains projets peuvent nécessiter, pour leur financement, de faire appel aux marchés de valeurs mobilières du pays d'origine mieux établis que ceux du pays d'accueil. Ce cas devient plus rare si les marchés de capitaux continuent d'approfondir et d'élargir leurs financements.	Ce peut être le cas pour les pays africains ; dans le cadre de l'AGOA (encadré 3.10), des liens sont établis avec l' <i>Export-Import Bank</i> des États-Unis.
Faciliter les échanges	Faire en sorte que l'entrepreneur puisse le cas échéant faire appel aux ressources locales sous un régime d'autorisation avant expédition pour l'admission dans le pays d'origine. Cette mesure peut contribuer à l'intégration de la chaîne de valeur mondiale.	Le Costa Rica a amélioré son infrastructure logistique de façon à prendre en compte les impératifs d'Intel pour sa production juste à temps (encadré 3.5).

\* Cette liste est indicative et ne s'applique pas nécessairement à toutes les situations.

1. C'est un principe général en finance que la partie la mieux à même de juger, gérer et accepter un risque particulier est la partie qui assume ce risque. Il n'est généralement pas dans l'intérêt du pays d'accueil de garantir un résultat commercial et cela pourrait entraîner des problèmes d'aléa moral.

modifier les règles ou d'avoir des règles contradictoires est en revanche considéré par beaucoup comme contre-indiqué. Une évaluation équilibrée s'impose.

Tout signe d'incertitude quant aux politiques mises en œuvre peut être préjudiciable. L'incertitude augmentera la rentabilité des investissements exigée par les investisseurs, voire supprimera les investissements. L'incertitude – notamment dans le domaine de la politique commerciale – peut être une préoccupation majeure dans les pays en développement (graphique 3.A1.3).

### **Bonnes pratiques de politique commerciale dans le contexte de l'investissement**

Pour la mise au point du cadre d'action, quelles sont les bonnes pratiques dans le domaine de la politique commerciale? Le tableau ci-dessus contient une liste indicative de bonnes pratiques, expose les raisons pour lesquelles la pratique en question peut être considérée comme importante pour les échanges, l'investissement et le développement, et se réfère à des exemples évoqués dans le corps du texte.

### **Notes**

1. Ce document met l'accent sur les politiques commerciales et ne traite donc pas des bonnes pratiques d'élaboration des politiques *générales*, telles que la nécessité de fixer des objectifs clairs, de mesurer les résultats par rapport aux objectifs, et de l'adhésion des participants, qui sont par exemple citées dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) de la Banque mondiale.

2. Sans écarter la possibilité que des politiques cohérentes puissent également exiger une coopération internationale telle qu'elle est définie dans le cadre d'accords commerciaux plurilatéraux, régionaux ou bilatéraux.
3. Cette liste a été établie à partir des descriptions sur Internet de quinze indices d'environnement des activités économiques sélectionnés par la Banque mondiale (2004b), auxquels ont été ajoutés un indice sur le point d'être inclus et deux indices liés à l'investissement. L'annexe 3.B commente ceux de ces indices (douze au total) qui se rapportent explicitement à la politique commerciale. Les six autres indices sont également susceptibles de subir les effets de la politique commerciale.
4. En ce qui concerne les indices OCDE de restrictivité dans le secteur bancaire et dans les télécommunications, voir TD/TC/WP(2004)32/REV1.
5. Pour ce qui est des solutions pratiques pour la mise en œuvre d'un mécanisme d'examen par les pairs, voir OCDE, « Practical Modalities of Peer Review in a Multilateral Framework on Competition », CCNM/GF/COMP/TR(2003)10.
6. Cette enquête présente l'inconvénient de ne pas séparer les réponses des filiales étrangères (éventuelles) de celles des entreprises nationales. En outre, il n'a pas été demandé explicitement si les obstacles étaient causés par les pays d'accueil ou d'origine, même si la réponse peut être considérée comme évidente pour certains obstacles.  
Une autre source utile d'informations concernant la position des entreprises européennes à l'égard des règles internationales sur l'investissement (avec certaines conséquences en matière de politique commerciale) a été publiée en 2000, à l'adresse suivante : [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/investment/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/investment/index_en.htm).

## ANNEXE 3.A2

## Indices de référence pour évaluer la politique commerciale

Tableau 3.A2.1. **Indices de référence qui mentionnent explicitement la politique commerciale dans leur description sur Internet**

Indice	Source	Élément mesuré	Éléments relatifs à la politique commerciale pris en compte dans l'indice
World Competitiveness Yearbook	Institute for Management Development; <a href="http://www.imd.ch">www.imd.ch</a>	Compétitivité de 49 pays, à partir de données statistiques et d'enquêtes.	Outre différentes mesures des échanges (recettes brutes, balance commerciale, % du PIB), plusieurs mesures de la politique commerciale sont obtenues à partir des réponses à des enquêtes auprès des entreprises; il s'agit notamment de savoir si : les autorités douanières contribuent à faciliter la circulation des marchandises; les activités de l'entreprises sont perturbées par le protectionnisme; les lois sur l'immigration empêchent les entreprises de faire appel à une main d'œuvre étrangère; les transactions transfrontalières sont librement négociées avec des partenaires étrangers; les investisseurs étrangers peuvent prendre le contrôle de sociétés nationales.
Global Competitiveness Report	Forum économique mondial; <a href="http://www.weforum.org">www.weforum.org</a>	Compétitivité de 80 pays, à partir de données statistiques et d'enquêtes.	Cet indice prend en compte plusieurs aspects de la politique commerciale, dans le cadre d'une note globale. Le sous-indice « transfert de technologie dans le cadre des échanges commerciaux » est l'un des plus intéressants. La méthode utilisée varie selon que le pays dispose ou non d'une compétence fondamentale. Les pays dont le secteur exportateur est à plus forte composante technologique sont censés avoir une plus forte propension à absorber des technologies étrangères. Cette estimation est obtenue par régression.
Index of Economic Freedom	Heritage Foundation and Wall St Journal; <a href="http://www.heritage.org">www.heritage.org</a>	Évaluation par des experts internes, à partir de nombreuses sources, portant sur 161 pays.	L'indice note les pays pour une liste de 50 variables indépendantes, réparties en 10 grands facteurs de liberté économique, dont la politique commerciale.
Economic Freedom of the World	Fraser Institute; <a href="http://www.freetheworld.com">www.freetheworld.com</a>	Évaluation par des experts internes, à partir de nombreuses sources, portant sur 123 pays.	Voir l'encadré 3.A1.1.
Country Risk Service	The Economist Intelligence Unit; <a href="http://www.eiu.com">www.eiu.com</a>	Évaluation des risques d'investissement pour 100 pays.	Le modèle de classement des entreprises examine dix catégories, dont celle relative au « contrôle des changes et du commerce extérieur », en utilisant des notes allant de 1 (très mauvais pour les affaires) à 5 (très bon). Quatre sous-questions figurent dans cette catégorie. Deux portent sur des mouvements de capitaux. Deux concernent clairement la politique commerciale : <i>i</i> ) Protection tarifaire et non tarifaire, selon les niveaux de droits de douane moyens (1 ⇔ droit moyen > 20 %; 5 ⇔ droit moyen < 5 % avec un ajustement de la note correspondant à « au moins 1 point » si les régimes de licence et d'inspection à l'importation sont importants); et <i>ii</i> ) commerce effectif en % du PIB par rapport au commerce prévu par régression (1 ⇔ effectif < 0.6 attendu; 5 ⇔ effectif > 1.5 attendu).

Tableau 3.A2.1. **Indices de référence qui mentionnent explicitement la politique commerciale dans leur description sur Internet (suite)**

Indice	Source	Élément mesuré	Éléments relatifs à la politique commerciale pris en compte dans l'indice
Enquête sur l'environnement et les performances des entreprises (enquête BEEPS)	BERD et Banque mondiale; <a href="http://www.info.worldbank.org/governance/beeps2002">www.info.worldbank.org/governance/beeps2002</a>	Efficience du gouvernement, qualité de la réglementation, primauté du droit et corruption dans 27 économies en transition.	L'indice de qualité de la réglementation combine trois aspects de poids égal, dont les réglementations commerciales et douanières.
International Country Risk Guide	Political Risk Services; <a href="http://www.prsgroup.com">www.prsgroup.com</a>	Évaluation des risques d'investissement pour 140 pays.	Les rapports PRS par pays prévoient les risques que comporte la réalisation d'activités industrielles ou commerciales et prennent en compte les <i>obstacles tarifaires</i> – la moyenne et l'éventail des coûts financiers à l'importation; les <i>autres obstacles aux importations</i> – quotas officiels et non officiels, dispositions en matière de licence, ou autres restrictions aux importations; les <i>délais de paiement</i> – la ponctualité, ou non, avec laquelle les organismes publics et les importateurs privés paient leurs créanciers étrangers, d'après les politiques des pouvoirs publics, les conditions économiques nationales et les conditions financières internationales; la <i>discrimination fiscale</i> – les mesures fiscales officielles et non officielles qui soit nuisent soit accordent des avantages particuliers aux échanges internationaux.
Foreign Policy Magazine Globalization Index	A.T. Kearney; <a href="http://www.atkearney.com">www.atkearney.com</a>	Comprend 16 indicateurs clés d'intégration mondiale pour 62 pays.	L'indice comprend 16 indicateurs clés d'intégration mondiale pour quatre domaines. Le domaine de l'intégration économique comporte des données sur le commerce et l'IDE. Les indicateurs d'IDE ont une pondération double « compte tenu de l'importance particulière de l'IDE dans l'évolution de la mondialisation ».
FDI Confidence Index	A.T. Kearney; <a href="http://www.atkearney.com">www.atkearney.com</a>	Attractivité de 60 pays en ce qui concerne l'IDE, d'après des enquêtes auprès des entreprises.	L'indice <i>FDI Confidence</i> est fondé sur une enquête annuelle auprès de PDG, directeurs financiers et autres dirigeants d'entreprises <i>Global 1000</i> . La couverture par pays et secteur parmi les entreprises participantes montre une répartition normale par rapport à la population <i>Global 1000</i> . La politique commerciale n'est pas explicitement mentionnée, mais elle influe sur la décision de prise en compte d'un pays pour l'IDE.
2004 Offshore Location Attractiveness Index	A.T. Kearney; <a href="http://www.atkearney.com">www.atkearney.com</a>	Attractivité de 25 pays en ce qui concerne les services délocalisés	En plus de l'utilisation des deux indices ci-dessus, cet indice prend en compte l'ampleur de la bureaucratie et certaines mesures de facilitation du commerce.
Notations de crédits souverains	Standard & Poors; Moody's; Fitch; et autres <a href="http://www.standardandpoors.com">www.standardandpoors.com</a> ; <a href="http://www.fitchratings.com">www.fitchratings.com</a> ; <a href="http://www.moody.com">www.moody.com</a>	Environ 100 pays ont été notés selon leur capacité et leur volonté d'assurer le service de leur dette. Il convient de noter l'initiative S&P/PNUD de notation de sept pays africains PPTE.	Cette description est tirée du guide de notation souveraine de Fitch. Les indicateurs spécifiques du « commerce et de la politique en matière d'investissement étranger » portent sur : les principales mesures prises pour limiter les importations (quotas, droits de douane, obstacles non tarifaires) par secteur; les droits de douane moyens appliqués aux produits manufacturés pondérés par catégorie et une estimation du niveau global de protection effective; la description du régime d'importation de produits, notamment l'existence de prélèvements variables, etc.; les subventions à l'exportation, notamment les prêts disponibles à des taux inférieurs à ceux du marché et toute autre mesure de promotion des exportations; les mesures de libéralisation des échanges assorties d'un calendrier. D'autres indicateurs portent sur l'investissement.
Pratique des affaires en 2006	Banque mondiale; <a href="http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/">http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/</a>	L'indice 2005 a examiné les obstacles (essentiellement réglementaires) à la croissance dans 145 pays.	L'indice <i>Pratique des affaires en 2006</i> (à venir) comprend notamment comme nouveau thème celui de la logistique des échanges, en évaluant les procédures, les délais et les coûts supportés par un exportateur pour acheminer des produits depuis l'usine jusqu'au bateau, train ou camion et les dédouaner, et pour importer un bien : douanes, inspection avant expédition et certification technique et qualitative.

Source : Banque mondiale 2004b, qui a recensé 12 indices; cette liste se limite aux indices dont la description montre qu'ils portent clairement sur la politique commerciale.

## Chapitre 4

# Politique de la concurrence\*

\* Ce document de synthèse a été rédigé par Michael Gestrin, de la Division de l'investissement, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE, avec le concours de Patricia Heriard-Dubreuil, Jeremy West et Michael Wise, de la Division de la concurrence de l'OCDE.

## 4.1. Introduction

La politique de la concurrence joue désormais un rôle de plus en plus important dans le programme d'action mondial pour le développement. Le Consensus de Monterrey, par exemple, dont les valeurs et les objectifs sont au cœur du *Cadre d'action pour l'investissement*, préconise « la promotion de la concurrence » afin de permettre « aux entreprises, nationales aussi bien qu'internationales, d'exercer leurs activités de manière efficace et rentable et d'avoir un impact maximal sur le développement » (paragraphe 21). Le Consensus de Monterrey demande également aux membres de l'OMC de mettre en œuvre les engagements figurant dans la Déclaration de Doha sur le développement, qui reconnaît « les besoins des pays en développement et des pays les moins avancés en ce qui concerne un soutien accru pour une assistance technique et un renforcement des capacités dans [le domaine de la politique de la concurrence], y compris l'analyse et l'élaboration de politiques [...] et le développement humain et institutionnel » (paragraphe 23-25)<sup>1</sup>. Les travaux entrepris au sein de l'OCDE, de la CNUCED, de la Banque mondiale et de l'OMC, entre autres, ont mis en évidence l'importance que revêt la politique de la concurrence pour le développement. Par ailleurs, en étant de plus en plus nombreux à adopter une législation et une politique de la concurrence, les pays en développement ont fait la démonstration des bienfaits qu'ils semblent associer à cette démarche. Quelque 27 pays en développement se sont en effet, sous une forme ou une autre, dotés d'un droit de la concurrence au cours des années 1990<sup>2</sup>, et 35 autres avaient en février 2004 entrepris de mettre en œuvre un dispositif de ce type.

L'objectif fondamental de la politique de la concurrence est d'améliorer le bien-être des consommateurs en favorisant la concurrence. Puisque plus de concurrence est généralement bénéfique pour l'efficacité économique, l'un des principaux liens entre la politique de la concurrence et le développement est le rôle que peut jouer la première pour favoriser l'efficacité économique. L'utilisation efficiente des ressources est essentielle dans le contexte du développement, qui se caractérise par des ressources très limitées, comme le souligne le Consensus de Monterrey. La doctrine économique établit généralement une distinction entre efficacité économique dynamique et efficacité économique statique. La politique de la concurrence contribue à promouvoir ces deux aspects de l'efficacité économique. Les principaux effets statiques de la concurrence sont de diminuer la capacité des entreprises de relever les prix au-dessus du coût marginal et de garantir que les entreprises produisent au moindre coût possible. Les effets dynamiques de la concurrence peuvent inclure les incitations à innover, à imiter et à investir dans le développement des nouvelles technologies et du savoir-faire. La politique de la concurrence renforce l'efficacité économique en empêchant ou en permettant de corriger les structures du marché et les pratiques commerciales qui affaiblissent le niveau de la concurrence entre les entreprises sur les marchés.

Outre les avantages que peuvent avoir la mise en œuvre et l'application du droit et de la politique de la concurrence du point de vue de l'efficacité économique tant statique que

dynamique, les autorités de la concurrence sont par ailleurs investies d'une mission plus générale de promotion de la concurrence. Cette mission, qui échappe à toute définition précise, est associée aux activités d'éducation et de sensibilisation du public, au développement d'une culture de la concurrence, aux analyses visant à justifier la nécessité d'adopter des mesures d'ouverture des marchés et à la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques au-delà du droit de la concurrence proprement dit. Ces activités « pourraient être les plus utiles et les plus rentables de toutes celles menées [par les autorités de la concurrence] », notamment dans la mesure où la suppression ou la réduction des obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché dans un certain nombre de secteurs (par exemple, politique commerciale, politique de l'investissement, secteurs réglementés, etc.) « peut être indispensable pour créer une économie de marché dynamique dans les pays en développement et en transition » (Anderson et Jenny, 2002, p. 7, cité in OMC, 2003, p. 14).

A côté de ces liens fondamentaux entre politique de la concurrence et développement, un certain nombre de contributions plus spécifiques de la politique de la concurrence au développement ont été mises en évidence dans les travaux menés entre autres par l'OCDE, la CNUCED, la Banque mondiale et l'OMC. Ce sont notamment :

- la promotion du bien-être des consommateurs ;
- la prévention de concentrations excessives et des rigidités structurelles qui en résultent ;
- la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises (y compris les multinationales) qui peuvent avoir des effets négatifs sur les résultats commerciaux et la compétitivité des pays en développement, en ce qui concerne tant les importations que les exportations ;
- le renforcement des avantages de la privatisation et des mesures de réforme de la réglementation ou des mesures de déréglementation ;
- la création d'un point d'ancrage institutionnel pour la promotion des réformes visant à mettre en œuvre des politiques proconcurrentielles et à diffuser une culture de la concurrence ; et
- le renforcement de la capacité d'un pays à attirer des investissements et à en tirer le maximum d'avantages<sup>3</sup>.

C'est ce dernier point qu'aborde ce chapitre, qui traite également de questions qui touchent particulièrement aux liens entre la politique de la concurrence et la création d'un environnement susceptible d'attirer l'IDE dans le contexte du développement.

## 4.2. Les liens entre la politique de la concurrence et un environnement susceptible d'attirer les investissements

**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 ?**

#### 4.2.1. La politique de la concurrence et le cadre général de gouvernance

Pour que la politique de la concurrence soit efficace, il faut que les entreprises et les autres acteurs puissent bien comprendre les « règles du jeu ». Cela exige un droit et une politique de la concurrence qui soient transparents et dont l'application soit prévisible. Il faut aussi que les décisions dans les affaires de concurrence se fondent sur des critères non discriminatoires et soient cohérentes. Autrement dit, même s'il n'y a jamais deux situations identiques, les décisions doivent être compatibles entre elles lorsque les circonstances sont raisonnablement similaires. On peut agir dans le sens de la transparence notamment en faisant en sorte que les entreprises et les autres parties prenantes aient accès à toutes les informations nécessaires, en formulant des lignes directrices pour l'interprétation de la législation de la concurrence et en publiant les motifs des décisions des tribunaux et des autorités de la concurrence. La transparence et la prévisibilité contribuent à un meilleur environnement de l'investissement en réduisant le risque d'application incohérente de la législation de la concurrence et l'incertitude pour les investisseurs et les autres acteurs (voir également le chapitre consacré à la politique de l'investissement). En outre, la transparence diminue les coûts de mise en conformité des entreprises et renforce la confiance en garantissant aux investisseurs qu'ils sont traités équitablement et que les pouvoirs publics exercent leurs prérogatives de façon responsable.

**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 ?**

Il faut bien distinguer l'adoption d'une nouvelle loi ou d'une nouvelle politique et sa mise en œuvre efficace; cela peut expliquer la différence entre le succès et l'échec. Pour pouvoir agir efficacement, les autorités de la concurrence doivent disposer des ressources et du soutien politique nécessaires. Elles sont souvent amenées à s'opposer aux intérêts acquis, notamment lorsqu'une entreprise privée est en situation de monopole sur le marché ou une entreprise à capitaux publics est placée sous la tutelle d'un autre organisme public. Sans ferme volonté politique, l'action en faveur de la concurrence, et donc de l'investissement, échouera probablement. De plus, un engagement résolu, au niveau politique, de mise en œuvre et de surveillance des mesures concernant la concurrence peut contribuer à protéger les autorités de la concurrence contre le phénomène de captation réglementaire. Le soutien politique à la politique de la concurrence, qui consiste en particulier à doter les autorités de la concurrence de ressources suffisantes pour qu'elles puissent agir efficacement, est un facteur essentiel dans le rôle que peut jouer la politique de la concurrence pour la mise en place d'un environnement propice à l'investissement. Les cadres institutionnels étant très différents, il est difficile d'évaluer le soutien politique dont devra bénéficier la politique de la concurrence ou la vulnérabilité de celle-ci face aux interventions catégorielles. On peut s'appuyer sur des critères comme la position des autorités de la concurrence dans la structure politico-administrative et les dispositifs institutionnels qui protègent les responsables chargés de l'application des lois contre les instructions et influences de nature politique.

#### 4.2.2. Les pratiques anticoncurrentielles qui entravent l'investissement

**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 abusant de leur pouvoir de marché. Par exemple, si une entreprise en place conclut des accords de distribution exclusive avec ses grossistes et détaillants et si le coût de création d'un autre réseau est prohibitif, cela peut empêcher les nouvelles entrées et les nouveaux investissements. Il en est de même si un producteur vend un produit à perte (la vente à perte étant correctement définie) en vue de récupérer ses pertes après que ses concurrents seront sortis du marché ou que les entrants potentiels auront été dissuadés. Une menace crédible de prix prédateurs décourage les candidats à l'investissement et peut entraver l'investissement 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 un effet très bénéfique sur le climat de l'investissement.

Les barrières à l'entrée peuvent prendre la forme de ce que l'on a coutume d'appeler les barrières structurelles. Celles-ci sont constituées essentiellement des divers coûts irrécupérables (c'est-à-dire des coûts qui ne peuvent être récupérés en cas de sortie du marché) que les entreprises doivent supporter à l'entrée. En d'autres termes, les coûts irrécupérables représentent le risque pris par l'investisseur pour son investissement<sup>4</sup>. En général, les coûts irrécupérables font fonction de barrière à l'entrée lorsqu'ils augmentent le coût total du projet (coûts variables, plus coûts fixes récupérables et irrécupérables) au-delà de la valeur actuelle nette prévue pour l'investissement en question<sup>5</sup>. D'autres barrières structurelles à l'entrée sont notamment les avantages absolus en termes de coûts dont bénéficient les concurrents (par exemple, lorsque le concurrent dispose d'un avantage technologique sans équivalent), les économies d'échelle et l'ampleur des besoins en capital, notamment dans les industries de réseau (télécommunications, par exemple).

Il y a un autre type de barrières à l'entrée, celles qu'on qualifie généralement de comportementales par nature. Les barrières comportementales à l'entrée sont les différentes manières dont les entreprises en place (nationales, étrangères ou publiques) peuvent empêcher l'accès au marché en abusant de leur pouvoir de marché. Par exemple, lorsqu'une entreprise a conclu des accords d'exclusivité avec des distributeurs de détail ou de gros sur un marché donné (exclusivité réciproque) et que l'accès à ce réseau de distribution est indispensable pour desservir le marché en question, ces accords font effectivement fonction de barrière à l'entrée (à supposer que le coût de la mise en place d'un deuxième réseau de distribution soit prohibitif). Un autre type de barrières comportementales a trait aux pratiques d'éviction : l'entreprise offre des conditions plus avantageuses que ses concurrentes en vue de les éliminer du marché concerné (ou d'exclure du marché de nouveaux entrants). Cela peut consister, et consiste généralement, à vendre des produits au-dessous de leur coût de production de manière à récupérer les pertes enregistrées une fois que les concurrents les plus faibles (ou les nouveaux entrants) ont été éliminés et que des prix de monopole peuvent être mis en place ou réintroduits. Le comportement d'éviction peut avoir à la fois un effet immédiat et un effet à plus long

terme sur les nouveaux investissements, dans la mesure où la menace d'un comportement d'éviction de la part d'une entreprise solidement en place (du fait de son expérience et de sa réputation, par exemple) est susceptible de décourager les investisseurs potentiels.

Dans les faits, la distinction entre barrières structurelles et comportementales à l'entrée n'est pas bien nette, les barrières comportementales étant généralement facilitées par les barrières structurelles (et les deux étant souvent fondées sur certains aspects de la réglementation ou des politiques en vigueur). En l'absence de barrières structurelles à l'entrée, les entreprises nouvelles réagissent généralement aux bénéfices anormalement élevés obtenus par les entreprises en place en entrant sur le marché, ramenant ainsi les prix aux niveaux concurrentiels. L'une des difficultés auxquelles ont été confrontés les gouvernements a été de déterminer, parmi les différentes barrières structurelles et comportementales, celles qui n'étaient pas exagérément dommageables à la concurrence et celles qui pouvaient et devaient être éliminées.

**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 ou réglementations freinent directement l'investissement, par exemple en l'interdisant ou en le limitant dans certains secteurs. D'autres ont un effet moins direct, mais donnent le même résultat. Les restrictions aux échanges, par exemple, peuvent avoir pour conséquence qu'un marché national sera trop petit pour les investissements uniquement rentables en cas d'économies d'échelle. Lorsqu'on veut instaurer un environnement propice à l'investissement, l'un des éléments clés est de recenser et d'éliminer les obstacles inutiles aux nouveaux investissements. Dans ce contexte, sans porter atteinte aux prérogatives réglementaires des pouvoirs publics et aux compétences des autres organismes publics, il est souhaitable de faire intervenir les autorités de la concurrence. Lors de l'élaboration de nouvelles lois ou de nouveaux règlements, on pourra ainsi mieux appréhender les aspects liés à la politique de la concurrence qui influent sur l'environnement de l'investissement à travers de multiples interactions.

Plus généralement, la cohérence entre les politiques dans les divers domaines d'action est l'un des principes qui régit le Cadre d'action pour l'investissement. Mais elle peut exiger de délicats arbitrages, en particulier pour la politique de la concurrence. Par exemple, les droits de propriété intellectuelle récompensent les investissements créatifs et innovants en leur accordant des droits d'exclusivité qui limitent la concurrence directe pendant un certain délai. Sans droits de propriété intellectuelle, ces investissements seraient plus faibles, voire ne seraient pas réalisés. La difficulté est d'établir un équilibre entre les impératifs de politique de la concurrence et l'incitation à créer et innover en investissant en particulier dans la recherche-développement. Plusieurs problèmes se posent également au niveau international, notamment en ce qui concerne l'impact de l'attribution de licences dans le pays d'origine sur la concurrence dans le pays d'accueil, aspect qu'il faut encore approfondir.

### **4.2.3. Les régimes de libéralisation des échanges et des investissements peuvent considérablement réduire les barrières à l'entrée**

L'une des meilleures manières de s'assurer que les barrières structurelles et comportementales à l'entrée ne font pas obstacle à l'investissement consisterait tout simplement à appliquer des politiques de libéralisation des échanges et des investissements<sup>6</sup>. Le raisonnement est que la concurrence des investisseurs étrangers potentiels ou des importations a naturellement pour effet de discipliner les entreprises qui chercheraient à exercer un pouvoir de marché sous une forme ou une autre. En fait, en régime de libéralisation des échanges et des investissements, le marché pertinent n'est plus limité au marché national. Par exemple, une entreprise qui bénéficie d'une situation de monopole dans un pays donné (en ce sens qu'elle est l'unique producteur implanté dans le pays) n'en sera pas moins dans l'impossibilité de se comporter comme un monopole si la fixation de prix de monopole et l'existence de rentes anormalement élevées attirent une concurrence internationale qui ramènera à son tour le niveau des prix vers le bas. D'un autre côté, les politiques restrictives en matière d'investissement (et d'échanges) sont probablement l'une des « meilleures » manières de dresser des obstacles à l'entrée qui permettent aux entreprises en place d'exercer un pouvoir de marché.

L'expérience montre toutefois que les régimes de libéralisation des échanges et des investissements ne suffisent pas à garantir la contestabilité des marchés nationaux (c'est-à-dire la menace de nouveaux entrants en réponse aux signaux indiquant des rentes anormalement élevées). Dans toute économie, certaines caractéristiques structurelles peuvent avoir pour effet de protéger les entreprises en place de la concurrence, même dans le cadre de régimes de libéralisation des échanges et des investissements. Il peut s'agir, notamment, de la nature foncièrement locale de certains marchés, du caractère non échangeable de certains produits et services et de réglementations qui ne sont pas en elles-mêmes restrictives du point de vue des échanges ou des investissements (par exemple des normes ou des conditions en matière d'octroi de licences). Par ailleurs, les pratiques restrictives privées, telles que les ententes sur un marché adjacent, (en amont ou en aval), peuvent faire obstacle aux échanges et aux investissements. En fait, plusieurs pays dotés de régimes d'échanges et d'investissements relativement libéralisés ont fait part de la nécessité de compléter ces régimes par un contrôle effectif de l'application du droit de la concurrence (voir l'encadré 4.1 concernant l'expérience de l'Argentine).

### **4.2.4. Les barrières à l'entrée dans le contexte de l'IDE**

Les flux d'IDE constituent une source d'investissement de plus en plus importante pour les pays en développement. Bien que de nombreuses barrières à l'entrée indiquées ci-dessus soient « neutres » dans la mesure où elles n'introduisent pas de « discrimination » entre investisseurs nationaux et investisseurs étrangers (elles découragent ces deux catégories d'investisseurs à la fois), certaines d'entre elles sont plus significatives du point de vue des effets négatifs qu'elles peuvent avoir sur l'IDE. Dans certains cas, en effet, les investisseurs nationaux et étrangers se voient appliquer un traitement différent. Dans d'autres cas, les barrières à l'entrée affectent de fait l'IDE parce que celui-ci constitue une source essentielle, voir la source principale, pour le type d'investissement envisagé. Cette observation a des conséquences non négligeables pour les politiques à adopter, à savoir que les autorités chargées de la concurrence, dans leur rôle de sensibilisation à la culture de la concurrence, notamment la concurrence des investisseurs étrangers, doivent se situer dans une large perspective de manière à identifier les obstacles potentiels à l'entrée des investissements

#### Encadré 4.1. **L'expérience de l'Argentine en matière de droit et de politique de la concurrence dans le cadre de la libéralisation des échanges et des investissements**

En 1989, le gouvernement de l'Argentine s'est lancé dans une réforme radicale du système économique qui a consisté, entre autres, à abaisser les barrières commerciales, à privatiser la plus grande partie des entreprises publiques, à éliminer de nombreuses réglementations du travail et à déréglementer totalement l'investissement direct étranger. Aux premiers stades de ce processus de réforme, le droit et la politique de la concurrence ont joué un rôle mineur, la déréglementation des marchés et la libéralisation des échanges et des investissements étant censées être suffisantes pour introduire la discipline concurrentielle et pour parvenir à l'efficacité économique. Avec le temps cependant, la politique de la concurrence a joué un rôle plus important dans la mesure où il devenait évident que si dans de nombreux secteurs la libéralisation des échanges et des investissements avait bien un effet d'encouragement de la concurrence et de l'efficacité économique, ce n'était pas le cas dans tous les secteurs. Les exemples de contraintes structurelles et de pratiques commerciales privées ayant restreint la concurrence en dépit de la libéralisation des échanges et des investissements, et sur lesquels la Commission nationale argentine de protection de la concurrence a jugé bon d'enquêter, étaient notamment :

- une concentration dans le secteur du gaz de pétrole liquéfié, notamment le contrôle de segments essentiels de la chaîne de valeur (installations portuaires en particulier), accompagnée d'un niveau anormalement élevé des prix intérieurs ;
- une entente présumée entre entreprises en place au sein du MERCOSUR dans certains secteurs, visant à faire obstacle aux nouveaux entrants ;
- une « inertie » apparente de la part des nouveaux entrants potentiels (étrangers en particulier) sur le marché en réponse à la libéralisation, due à l'existence de barrières structurelles, notamment une forte domination par le biais de marques dans un secteur et la petite taille du marché national dans un autre secteur ;
- la fixation présumée de prix discriminatoires par un fournisseur en position de quasi-monopole; un gros client se voyait offrir le prix international (concurrentiel), les clients moins importants, qui auraient éprouvé plus de difficultés à trouver une source d'approvisionnement internationale, devant acquitter un prix beaucoup plus élevé ;
- la fixation présumée de prix discriminatoires par la filiale d'une entreprise multinationale occupant une position dominante au niveau mondial pour le produit en question.

Source : CNUCED (1997). Voir également OCDE (2004) pour des exemples comparables concernant la Russie.

étrangers, même lorsque ces obstacles ne sont pas désignés comme tels ou ne visent pas les investisseurs étrangers.

#### ***L'exclusivité en tant qu'incitation à l'IDE***

Comme nous l'avons vu plus haut, les barrières structurelles et comportementales à l'entrée sont souvent complémentaires. Dans de nombreux cas, ce lien est fondé sur la réglementation en vigueur. Un problème inhabituel, relevant à la fois de la politique de la concurrence et de l'IDE, s'est ainsi fait jour au cours de ces dernières années en ce qui concerne l'octroi d'un régime d'exclusivité aux investisseurs étrangers en tant qu'incitation à l'IDE. Du point de vue de l'entreprise qui se voit proposer ce type de régime,

l'avantage consiste en la capacité d'exercer un pouvoir de marché sur le marché concerné (l'entreprise ayant un certain contrôle des prix et pouvant par conséquent appliquer un prix supérieur au coût marginal). Du point de vue des pouvoirs publics, l'attrait de ce type d'incitation est que, du moins en apparence, il n'implique aucun coût financier immédiat et qu'une entreprise qui se voit accorder une certaine forme d'exclusivité est susceptible d'accepter de payer davantage pour les actifs concernés qu'elle ne le ferait autrement. En fait, le coût final de ce type d'incitation est difficile, voire impossible à calculer étant donné qu'il est supporté par les clients du fournisseur sous la forme des prix supérieurs à la normale que ce dernier est en mesure d'appliquer et par l'économie en général à travers la perte des avantages liés à des investissements futurs, notamment sous forme d'IDE (à savoir l'investissement futur qui n'aura pas lieu du fait du contrat d'exclusivité accordé à l'investisseur d'origine).

En 1995, par exemple, le gouvernement sri-lankais a privatisé la Compagnie du gaz de Colombo en cédant 51 pour cent de la compagnie à un investisseur étranger. Dans le cadre de cette opération, l'investisseur étranger s'est vu accorder un monopole de cinq ans pour le gaz naturel sur le marché sri-lankais, assorti d'une protection contre la concurrence tant des importations que des investissements étrangers. Comme le plus souvent en cas d'exclusivité accordée en tant qu'incitation à l'IDE, l'investisseur étranger restait hors d'atteinte des autorités chargées de la concurrence et du droit de la concurrence en vigueur au Sri Lanka jusqu'à l'expiration de l'accord (CNUCED, 1997).

Quelles que soient les interrogations quant à l'opportunité d'accorder l'exclusivité dans le but d'attirer l'IDE, les autorités de la concurrence devraient être associées à des décisions de ce type, dans la mesure où elles affectent directement la structure de la concurrence dans une économie. Les autorités de la concurrence jouent désormais un rôle de plus en plus important de promotion de la concurrence, qui fait que leur mission ne consiste pas simplement à veiller au respect du droit de la concurrence; dans le cas des incitations visant à attirer l'IDE par un régime d'exclusivité, ce rôle devrait comporter, au minimum, une évaluation des coûts (en grande partie occultes) liés à ces décisions<sup>7</sup>.

#### « Champions nationaux »

**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 ?**

Dans le cadre de leur stratégie de développement, plusieurs gouvernements ont cherché à promouvoir des « champions nationaux », ce qui suppose, par définition, un traitement préférentiel accordé à certaines entreprises par rapport à d'autres sur la base de la nationalité<sup>8</sup>. Bien que n'étant pas à proprement parler des entreprises publiques, les « champions nationaux » se caractérisent par une participation significative de l'État (tant sur le plan financier que du point de vue de la gestion) et bénéficient généralement d'une certaine forme d'exclusivité sur le marché national (protection de la concurrence via les échanges et l'investissement). Pour justifier la promotion de champions nationaux, on invoque généralement des considérations d'efficacité dynamique (par opposition à l'efficacité statique). Les arguments avancés sont notamment qu'il n'est pas possible de

réaliser des économies d'échelle sans limiter la concurrence, que ces économies d'échelle permettent de dépenser davantage pour la recherche et le développement et que, par conséquent, ce n'est qu'une fois ces économies d'échelle réalisées que les entreprises peuvent raisonnablement envisager de pouvoir entrer en concurrence sur les marchés internationaux. Cette question des champions nationaux est très controversée et est à l'origine de l'une des difficultés majeures que soulève l'intégration d'objectifs d'efficacité dynamique dans la politique de la concurrence : comment trouver le juste équilibre entre efficacité statique et efficacité dynamique sans ramener la concurrence à un niveau où tout gain dynamique potentiel serait complètement hypothéqué par le sous-emploi des ressources au sein des entreprises faute de discipline exercée par le marché extérieur, c'est-à-dire faute de concurrence ?

Comme pour les « contrats d'exclusivité » et les secteurs soumis à régulation, les efforts déployés pour promouvoir des champions nationaux s'accompagnent généralement de dispositions spéciales visant à limiter l'IDE. On fait généralement valoir que les coûts, pour l'économie, des limitations imposées à la concurrence sont compensés par des avantages dynamiques (par exemple la promotion de l'innovation) ou sociaux (fourniture des services essentiels). Il n'en demeure pas moins que toute politique visant spécifiquement à limiter la concurrence dans des secteurs particuliers risque d'entraîner une mauvaise utilisation des ressources, de réduire le bien-être dans certains secteurs de l'économie du fait de l'exercice d'un pouvoir de marché liés à un monopole ou à un monopsonne, de diminuer l'investissement dans les secteurs de l'économie qui dépendent des entreprises protégées en raison de l'effet d'entraînement du niveau plus élevé des coûts, et de susciter de puissants groupes d'intérêts opposés à toute réduction du protectionnisme. Il convient à ce titre de prôner une participation constante des autorités de la concurrence à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques susceptibles de limiter la concurrence, en particulier afin de garantir que les coûts de ces restrictions (quelle que soit la difficulté de les évaluer) ne l'emportent pas sur les avantages escomptés.

***Faire bénéficier d'une position privilégiée sur le marché les entreprises publiques ou les autres entreprises soumises à régulation***

**Quel est le rôle des autorités de la concurrence en cas de privatisation ? 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 secteurs soumis à régulation, y compris les secteurs dans lesquels les entreprises publiques sont prédominantes, constituent l'un des domaines de la réglementation qui sont les plus susceptibles d'avoir un effet négatif sur la capacité des entreprises multinationales à entrer sur un marché national par le biais de l'IDE. Les secteurs soumis à réglementation échappent parfois au droit de la concurrence. En fait, certains types de comportements des entreprises et de structures sectorielles qui seraient normalement considérés comme anticoncurrentiels (ou potentiellement anticoncurrentiels) dans le secteur privé sont parfois autorisés dans le secteur public. L'exemple le plus évident de ces comportements des entreprises publiques ou d'entreprises fortement réglementées

tendant à faire obstacle à l'IDE est celui où ces entreprises agissent en tant que fournisseur unique dans un secteur donné (c'est-à-dire que les entreprises privées, qu'elles soient nationales ou étrangères, ne sont tout simplement pas autorisées à entrer sur ce marché). C'est ce qui s'est produit, par exemple, dans le secteur de l'énergie et des télécommunications dans un certain nombre de pays. Les entreprises soumises à régulation peuvent aussi faire obstacle à l'entrée dans la mesure où, grâce à leurs liens avec le secteur privé, elles peuvent se livrer, soit en tant qu'acheteurs soit en tant que fournisseurs, à bon nombre des pratiques commerciales restrictives qui sont le fait des entreprises privées (voir l'encadré 4.1). S'il faut reconnaître que des différences légitimes peuvent exister d'un pays à l'autre en ce qui concerne les rôles assignés respectivement au secteur privé et au secteur public<sup>9</sup>, il n'en demeure pas moins que les autorités de la concurrence peuvent contribuer à améliorer la transparence et la visibilité dans l'élaboration des politiques en faisant connaître les coûts et les avantages des politiques qui restreignent la concurrence.

Les autorités de la concurrence sont parfois restées en marge de l'élaboration des politiques et de la surveillance des secteurs soumis à régulation<sup>10</sup>, notamment dans le cadre de la vague de privatisations qui a balayé bon nombre de ces secteurs au cours des années 1990. Ces privatisations ont très souvent été motivées par la prise de conscience que de nombreuses activités pouvaient être exercées de manière plus efficace et plus efficiente par le secteur privé. Toutefois les gouvernements et les autorités de la concurrence se sont efforcés d'éviter de remplacer les monopoles publics par des monopoles privés. Cette tâche a souvent été complexe vu les objectifs contradictoires associés aux privatisations, à savoir le souhait de mettre en place des structures plus efficaces, d'une part, et celui de céder les actifs de l'État au meilleur prix, d'autre part. Les acquéreurs potentiels des entreprises publiques, notamment les entreprises multinationales, sont enclins à payer plus cher s'ils sont convaincus de s'assurer une position de monopole sur un marché donné. Toutefois, comme pour l'exclusivité accordée en tant qu'incitation à l'IDE, les autorités de la concurrence devraient avant tout se soucier des avantages à long terme que l'IDE peut apporter à une économie et pas des retombées budgétaires possibles à court terme.

**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 ?**

Après avoir examiné les liens entre la politique de la concurrence et l'attrait exercé par une économie sur les investisseurs sous l'angle des différentes catégories de barrières à l'entrée qui peuvent faire obstacle aux investissements nationaux et étrangers, nous avons mis en lumière l'existence de plusieurs barrières à l'entrée qui concernent plus particulièrement l'IDE, telles les « contrats d'exclusivité », les secteurs soumis à régulation et les efforts visant à promouvoir des champions nationaux. Néanmoins, une fois que les flux d'IDE se mettent en place, un certain nombre d'autres questions peuvent se poser; elles tiennent surtout au fait que de nombreuses entreprises multinationales disposent de ressources financières considérables, qu'elles opèrent dans des secteurs qui sont souvent dominés au niveau mondial par une poignée de grandes entreprises, et qu'elles sont en

mesure de prendre des positions dominantes sur de nombreux marchés nationaux par le biais de leurs investissements étrangers (même lorsque cette position dominante n'est pas accordée par le gouvernement à titre d'incitation). Dans le contexte du développement, les deux principales préoccupations que suscitent les entreprises multinationales pour les gouvernements et les autorités de la concurrence sont les suivantes : 1) les entreprises multinationales cherchent expressément à exploiter certains marchés nationaux, et 2) les activités des entreprises multinationales peuvent avoir des conséquences structurelles qui risquent d'être nocives pour la concurrence sur certains marchés nationaux.

En ce qui concerne la possibilité de voir les entreprises multinationales chercher expressément à exploiter leur position sur certains marchés nationaux par le biais de l'IDE, cet aspect retient de plus en plus l'attention depuis quelques années dans la mesure où les autorités de la concurrence ont engagé plus activement des poursuites contre les pratiques anticoncurrentielles et où il est apparu clairement que les entreprises multinationales pouvaient conclure des accords de partage de marchés au niveau mondial. De nombreux cas de poursuites engagées avec succès par les autorités de la concurrence dans les pays en développement montrent que la mise en œuvre et l'exécution du droit de la concurrence ne sont pas limitées aux pays développés (voir, par exemple, OMC, 2003). Par ailleurs, des études empiriques révèlent que les pays qui ont appliqué un droit de la concurrence ont généralement enregistré un relèvement des prix moins spectaculaire de la part d'ententes internationales que les pays qui ne se sont pas dotés d'un tel droit, ce qui veut dire que celui-ci peut avoir un important effet dissuasif en ce qui concerne l'abus de pouvoir de marché (voir, par exemple, OMC, 1993, section III).

En ce qui concerne les questions de nature structurelle, l'un des principaux liens entre la politique de la concurrence et l'IDE tient au rôle joué par les autorités de la concurrence dans le contrôle des projets de fusions et acquisitions. Cette question revêt d'autant plus d'importance que les fusions et acquisitions constituent le mode d'expansion prédominant des entreprises multinationales sur les marchés étrangers, représentant 57 pour cent des flux entrants d'IDE en 2002 (CNUCED, 2003). Les fusions et acquisitions sont normalement contrôlées par les autorités chargées de la concurrence dans le but de déterminer si certains regroupements particuliers pourraient donner lieu à des niveaux de concentration susceptibles de nuire à la concurrence et donc à l'efficacité.

Bien que l'intervention des autorités de la concurrence dans le contrôle des fusions et acquisitions transfrontières ait été essentiellement le fait des pays développés, les autorités de la concurrence des pays en développement ont dans certains cas agi lorsqu'une fusion entre des entreprises implantées en dehors du pays avait des incidences sur la structure d'un secteur et sur la concurrence dans le pays d'accueil. Par exemple, le projet d'acquisition d'une multinationale américaine par une autre en 1996 aurait conféré à leurs filiales mexicaines une part de marché globale de 67 pour cent pour certains produits. La Commission fédérale mexicaine de la concurrence a en conséquence ordonné à la multinationale qui se portait acquéreuse de se départir de cinq grandes marques, afin de réduire la part de marché globale de la société à un peu moins de 50 pour cent.

Dans un autre cas de fusion internationale ayant des répercussions sur les niveaux de concentration entre les filiales étrangères existantes, deux grands importateurs de thé au Pakistan se sont retrouvés sous le contrôle d'une grande entreprise multinationale. L'Autorité de contrôle des monopoles du Pakistan a constaté que les prix payés par les sociétés pour le thé importé en provenance de fournisseurs apparentés étaient plus élevés

que ceux payés à des fournisseurs internationaux non apparentés et a exigé que l'entreprise multinationale retire l'une de ses marques et réduise sa participation dans l'une des filiales à 40 pour cent.

En dehors de quelques problèmes tout à fait spécifiques soulevés par les fusions et acquisitions qui font intervenir des entreprises multinationales et des implications possibles de ces opérations pour les structures de marché dans des pays où les entreprises concernées se trouvaient auparavant en concurrence, l'IDE ne pose généralement pas de difficultés telles aux autorités de la concurrence qu'elles se trouvent obligées de faire la distinction entre investisseurs nationaux et investisseurs étrangers<sup>11</sup>. En fait, dans la plupart des pays, le droit de la concurrence intègre implicitement le principe du traitement national, dans la mesure où aucune distinction n'est faite entre entreprises nationales et étrangères. Comme nous l'avons souligné plus haut, l'un des éléments fondamentaux pour ce qui est des liens entre la politique de la concurrence et un environnement propice à l'investissement est de faire en sorte que des obstacles structurels et comportementaux à l'accès au marché ne découragent pas les investisseurs tant nationaux qu'étrangers. Il n'en reste pas moins que les activités des entreprises multinationales sont par définition transfrontières et soulèvent par conséquent à ce titre des problèmes de fond. C'est pourquoi la coopération internationale entre autorités de la concurrence s'est généralisée dans le but de régler les questions de la concurrence qui concernent plusieurs pays.

### 4.3. Conclusion

Les autorités de la concurrence peuvent utilement contribuer à créer un environnement propice à l'investissement dans les pays en développement. S'il est vrai que la politique de la concurrence doit rester neutre – et le reste habituellement – en n'établissant pas de distinction entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères, on a vu néanmoins dans ce chapitre que les autorités de la concurrence devaient prendre en compte un ensemble d'éléments dans l'optique de la mise en place d'un environnement propice aussi bien à l'investissement national qu'à l'investissement étranger. Tout en reconnaissant que les pays qui se situent à des niveaux différents de développement n'ont pas les mêmes priorités – tant pour les objectifs de la politique de la concurrence par rapport aux objectifs des autres politiques que pour les objectifs mêmes de la politique de la concurrence – et que les situations sont très différentes d'un pays à l'autre en ce qui concerne le rôle assigné à la concurrence et au secteur privé, on a mis en lumière dans le présent chapitre les questions et considérations auxquelles les gouvernements doivent s'attacher pour faire en sorte que les obstacles réglementaires et autres à la concurrence n'aillent pas à l'encontre de l'action menée pour améliorer l'environnement de l'investissement au service des objectifs de développement.

### Notes

1. Un certain nombre d'accords en vigueur dans le cadre de l'OMC contiennent déjà des dispositions ayant trait à la concurrence et à l'investissement. L'accord ADPIC, par exemple (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) dispose que les pays membres de l'OMC peuvent prendre « des mesures appropriées... pour éviter l'usage abusif des droits de propriété intellectuelle par les détenteurs de droits ou le recours à des pratiques qui restreignent de manière déraisonnable le commerce ou sont préjudiciables au transfert international de technologie » (article 40). Un certain nombre d'accords régionaux portant sur les questions qui ont trait au commerce et à l'investissement contiennent également des dispositions en matière de concurrence. Par exemple, l'ALENA comprend des dispositions qui traitent des questions de concurrence liées aux

entreprises publiques et également des dispositions sur la coopération entre autorités de la concurrence (chapitre 15). voir *Échanges et concurrence. Quelles politiques pour demain ?* Chapitre 4, « Éléments relatifs à la concurrence inclus dans les accords commerciaux internationaux. Aperçu général des accords de l'OMC après le cycle d'Uruguay » et chapitre 5, « Implications de l'Accord de l'OMC sur les Télécommunications de base, » OCDE (1999).

2. En 2001, quelque 80 pays étaient dotés d'une forme de législation en matière de concurrence.
3. L'un des avantages dynamiques associés à la concurrence a trait à la permanence de l'investissement dans les nouvelles technologies plus efficaces qui supplantent les anciens produits et procédés. En tant que telle, la politique de la concurrence n'est pas simplement associée au volume de l'investissement mais (ce qui est sans doute plus important) à la qualité de l'investissement qu'une économie est capable d'attirer.
4. Les barrières réglementaires à l'entrée sont parfois traitées comme un type de barrières distinct. De nombreuses barrières réglementaires peuvent toutefois être considérées comme un type particulier de coûts irrécupérables. De nombreuses exigences en matière de résultats ou conditions posées à l'entrée, telles que les essais relatifs à la sécurité du produit, constituent par exemple pour les entreprises qui les supportent des coûts irrécupérables.
5. Autrement dit, le souhait de l'investisseur est d'atteindre au moins le seuil de rentabilité, c'est-à-dire que les rendements attendus au cours de la durée de vie de l'investissement couvrent au moins les coûts irrécupérables et les coûts variables.
6. En fait, on a même fait valoir que, notamment pour les économies de petite taille, les régimes de libéralisation des échanges et des investissements pouvaient se substituer utilement au droit et à la politique de la concurrence.
7. Notamment la possibilité qu'une position dominante sur le marché dure beaucoup plus longtemps que la période d'exclusivité formellement convenue, sauf si des mesures spéciales sont prises pour encourager les nouveaux entrants à la fin de cette période.
8. Comme la protection contre la concurrence par le biais de restrictions à l'IDE et d'une protection commerciale, d'exemptions du droit de la concurrence et de divers avantages fiscaux.
9. De fait, le Cadre d'action pour l'investissement reconnaît aux pays le « droit souverain de réglementer ».
10. Il convient toutefois de noter que dans un certain nombre d'économies les autorités chargées de la concurrence jouent désormais un plus grand rôle en matière de prise de décision et d'élaboration des politiques concernant les secteurs soumis à régulation.
11. Voir *Politiques de la concurrence et des échanges. Options pour une plus cohérence*, Ch. 5, « Contrôle des fusions et accès au marché » OCDE (2001).

### Références et autres ressources

- CNUCED (1997), *Rapport sur l'investissement dans le monde 1997. Les sociétés transnationales, la structure des marchés et la politique de concurrence* (Nations Unies, Genève et New York).
- CNUCED (2002), *Coopération multilatérale plus étroite dans le domaine de la concurrence. La dimension du développement*, Genève.
- CNUCED (2002), *Recent Important Competition Cases in Developing Countries* (TB/D/COM.2/CLP/26) (en anglais uniquement).
- CNUCED (2002), *Experiences Gained so far on International Cooperation on Competition Policy Issues and the Mechanisms Used* (Nations Unies : Genève et New York) (en anglais uniquement).
- OCDE (1994), *Le contrôle des fusions et le monde des affaires. Méthodes et procédures*, Paris.
- OCDE (1995), *Politique antitrust et accès au marché*, Paris.
- OCDE (1995), *Recommandation révisée du Conseil sur la coopération entre pays membres dans le domaine des pratiques anticoncurrentielles affectant les échanges internationaux*, Paris.
- OCDE (1996), *L'accès au marché après le Cycle d'Uruguay. Perspectives sur l'investissement, la concurrence et la technologie*, Paris.
- OCDE (1996), *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris.
- OCDE (1998), *Politique de concurrence et propriété intellectuelle*, Paris.

- OCDE (1998), *Pour l'ouverture des marchés. Les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*, Paris.
- OCDE (1998), *Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables*. Paris.
- OCDE (1999), *Échanges et concurrence. Quelles politiques pour demain ?*, Paris.
- OCDE (1999), *Rapport sur la notification des fusions transnationales*, Paris.
- OCDE (2000), *Ententes injustifiables*, Paris.
- OCDE (2001), *Le nouveau visage de la mondialisation industrielle. Fusions-acquisitions et alliances stratégiques transnationales*, Paris.
- OCDE (2001), *Recommandation du Conseil concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés*, Paris.
- OCDE (2001), *Politiques de la concurrence et des échanges. Options pour une plus grande cohérence*, Paris.
- OCDE (2002), *Lutte contre les ententes injustifiables. Effets dommageables, sanctions efficaces et programmes de clémence*, Paris, 2002.
- OCDE (2002), *Rapport sur la nature et l'impact des ententes injustifiables et sanctions prévues contre les ententes par les législations nationales*, Paris.
- OCDE (2002), *Note de synthèse sur les importations parallèles*, Paris.
- OCDE (2004), *OCDE Global Forum on Competition: Preventing Market Abuses and Promoting Economic Efficiency, Growth, and Opportunity*, Paris.
- OCDE (2004), *Competition Law and Policy in Russia: An OCDE Peer Review*, Paris.
- OCDE (2004) (à paraître), « *Roundtable on Intellectual Property Rights* », Table ronde du Comité de la concurrence, Paris.
- OCDE-Banque mondiale, *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, Paris et Washington, D.C.
- OMC (1997), « *Le commerce et la politique de la concurrence* », in *Rapport annuel de l'Organisation mondiale du commerce de 1977*, chapitre IV, Genève.
- OMC (1998), *Document de synthèse sur le rapport du commerce et de la politique de la concurrence avec le développement et la croissance économique*, WT/WGTCP/W/80, Genève.
- OMC (2002), *Modalités d'une coopération volontaire*, WT/WGTCP/W/192, Genève.
- OMC (2002), *Dispositions relatives aux ententes injustifiables*, WT/WGTCP/W/191, Genève.
- OMC (2002), *Soutien en faveur du renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités*, WT/WGTCP/W/182, Genève.
- OMC (2003), *Étude des questions relatives à un éventuel cadre multilatéral sur la politique de la concurrence*, WT/WGTCP/W/229, Genève.



## Chapitre 5

# La politique fiscale\*

\* Cet article a été préparé par W. Steven Clark, Chef de l'Unité des programmes horizontaux, Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.

## 5.1. Introduction

Le régime fiscal d'un pays, qui est un instrument essentiel de sa politique économique, peut avoir une influence négative ou positive sur l'investissement. Si l'on impose une charge fiscale élevée par rapport aux avantages obtenus grâce aux programmes publics en faveur des entreprises et élevée par rapport aux charges fiscales prélevées dans d'autres lieux concurrents, on risque de décourager l'investissement, en particulier lorsque les possibilités de bénéfices propres à un lieu sont limitées ou si les marges bénéficiaires sont minces. En outre, la charge fiscale du pays d'accueil est fonction non seulement des dispositions fiscales, mais aussi des coûts de discipline fiscale. Un régime fiscal mal conçu (qu'il s'agisse de la législation, de la réglementation ou de l'administration) peut dissuader l'investissement lorsque les règles et leur application ne sont pas transparentes, sont trop complexes ou imprévisibles, font naître un coût supplémentaire dans le cadre d'un projet ou des incertitudes sur la rentabilité nette. Les systèmes qui confèrent trop de pouvoir administratif aux agents concernant l'octroi d'un allègement d'impôt tendent à favoriser la corruption et à nuire aux objectifs de bonne gouvernance qui sont indispensables pour s'assurer des conditions d'investissement intéressantes. Les pouvoirs publics sont donc invités à veiller à ce que leur système fiscal impose une charge fiscale acceptable, qui puisse être fixée avec précision, qui maîtrise les coûts de discipline et d'administration fiscales et apporte une solution au risque du projet au lieu d'y contribuer.

Un régime fiscal moderne, concurrentiel, stable et transparent, qui établit un lien entre les régimes fiscaux du pays d'accueil et du pays d'origine à travers un réseau de conventions fiscales bien acceptées pour éviter la double imposition, peut faire clairement comprendre aux investisseurs, tant intérieurs qu'étrangers, que le contexte est très favorable. Les investisseurs préfèrent généralement un faible taux d'imposition du pays d'accueil applicable à une assiette de bénéfices définie en termes larges. Parallèlement, les incitations spéciales peuvent jouer un rôle important dans certains cas. Lorsque l'on a recours à des incitations fiscales, il faut veiller à choisir des catégories d'incitations et des caractéristiques qui sont moins susceptibles que d'autres d'entraîner des pertes de recettes involontaires et excessives au profit d'activités non ciblées.

La recherche d'un compromis entre les pertes de recettes dues à une exonération fiscale et la réaction possible du côté de l'investissement est une considération importante dans la majorité des cas où les entreprises peuvent assumer une charge fiscale modeste dans le pays d'accueil. On reconnaît ainsi qu'une exonération fiscale peut être trop généreuse, allant au delà de ce qui est nécessaire pour proposer des conditions fiscales favorables à l'investissement. Lorsque les entreprises sont en mesure de contribuer au financement du développement des infrastructures (par exemple, les routes, les aéroports, les réseaux de télécommunication, et les dispositifs fiscaux dont ces structures tireront parti), et qu'elles sont tenues de le faire selon un ensemble de règles fiscales concurrentielles, mais pas facilement manipulables, le régime fiscal peut servir à la fois à attirer l'investissement et à soutenir des efforts parallèles pour construire un socle industriel solide.

Un défi essentiel pour les pouvoirs publics qui cherchent à encourager l'investissement direct intérieur et étranger, mais dont les ressources financières sont limitées, est de faire soigneusement la part des avantages et des inconvénients relatifs dans les différents choix en termes de politique fiscale et dans les options de conception afin d'atteindre le double objectif d'attirer l'investissement tout en augmentant les recettes pour soutenir le développement de l'infrastructure et d'autres piliers de nature à stimuler l'investissement direct.

Le présent chapitre étudie ces questions dans le but de fournir des informations de fond et une « liste de contrôle » sommaire pour aider les pouvoirs publics à formuler une stratégie fiscale en faveur de l'investissement, en adoptant un point de vue « holistique » du rôle du régime fiscal.

La section 5.2 commence par présenter les différentes décisions économiques qui sont influencées par l'impôt, et celles qui ont un impact sur l'orientation que prend l'évolution économique d'un pays. La section 5.3 s'intéresse à l'impact de l'impôt sur l'investissement et met en évidence non seulement les conséquences directes sur les taux de rendement après impôt (et par conséquent les effets possible sur le lieu de l'investissement et les décisions d'échelle), mais aussi les « conséquences budgétaires » qui lient l'impôt et les programmes publics non fiscaux de soutien de l'investissement financés par les recettes fiscales. La section 5.4 étudie des considérations fiscales dont les pouvoirs publics devraient tenir compte lorsqu'ils évaluent la nécessité éventuelle d'une réforme en faveur d'un régime fiscal plus à même de soutenir l'investissement.

## 5.2. Politique fiscale et développement

La politique fiscale a un impact sur le développement économique en influençant un certain nombre de décisions économiques, y compris des décisions concernant l'emploi, des décisions sur les montants à investir dans les compétences (le capital humain), ainsi que les décisions d'échelle et de lieu en rapport avec l'investissement dans une usine, un bien immobilier et des équipements. L'imposition influence aussi l'intérêt relatif d'un achat ou d'une location-vente d'un bien corporel pour une entreprise. Le traitement fiscal de la recherche et développement (R-D) dans différents pays et des paiements aux termes de contrats de licence, a des répercussions sur les décisions de produire des éléments incorporels (et, le cas échéant, à quel endroit) ou de les acheter ou d'obtenir une licence de tiers, des considérations de planification fiscale particulières survenant dans le cas d'opérations intragroupe.

On peut expliciter certains des liens essentiels entre la politique fiscale et le développement comme suit :

- *Emploi.* La politique fiscale a un impact sur les décisions en termes d'offre et de demande de travail. L'offre de travail est influencée par l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) (les taux d'IRPP marginaux, les seuils, les crédits d'impôt récupérables sur les revenus du travail), le système de cotisation à la sécurité sociale (CSS) (taux de CSS pour les salariés, seuils). La demande de travail est aussi influencée par le système de CSS (taux de CSS pour les employeurs, seuils) et par l'impact de l'impôt sur l'investissement.
- *Investissement dans l'éducation et la formation* (par exemple, l'éducation après l'enseignement du second degré, l'amélioration des compétences). L'impôt entre en ligne de compte en influençant les avantages de (la rentabilité de) l'investissement (avec la hausse ou la

baisse de l'IRPP ou des contributions sous forme de CSS avec les crédits d'impôt en faveur de l'emploi, ou avec les revenus salariaux), et en influençant les coûts de l'investissement supportés par les entreprises (par ex., quand les entreprises se voient accorder des allègements fiscaux spéciaux pour les aider à financer le coût de la formation) et/ou par des particuliers (par ex. un allègement d'impôt au titre des frais d'éducation).

- *Investissement par des entreprises dans des actifs corporels et incorporels.* L'impôt modifie le taux de rendement après impôt de l'investissement en influençant les revenus après impôt, les coûts d'acquisition nets des actifs et les coûts des fonds propres et des fonds empruntés, ce qui a des répercussions directes sur l'investissement.
- *Accès à des actifs incorporels par l'achat ou des conventions de concession de licence.* Au lieu d'investir dans la R-D pour développer des actifs incorporels, ce qui est influencé par la possibilité (ou non) de bénéficier de déductions fiscales spéciales et/ou de crédits d'impôt pour la R-D, une entreprise peut acheter des biens incorporels auprès de tiers, ou bien acquérir les droits d'utiliser ces actifs. L'impôt influe sur la quantité optimale de capital incorporel à détenir, ainsi que sur l'attrait relatif des moyens alternatifs d'acquérir ce capital et sur le recours à ces moyens (avec des conséquences éventuelles sur l'étendue des retombées sur l'économie intérieure).

La politique fiscale influence aussi dans une certaine mesure la viabilité du développement économique :

- *Conséquences sur la distribution des revenus :* la politique fiscale influence la distribution des revenus (par ex., une structure de taux progressifs de l'IRPP par opposition à un taux uniforme, des abattements à la base, des crédits d'impôt récupérables). Comme le développement économique durable impose des contraintes concernant l'inégalité de la distribution des revenus, la politique fiscale peut freiner ou au contraire contribuer à soutenir un programme en faveur de la croissance.
- *Conséquences sur l'environnement :* la politique fiscale peut servir d'instrument fondé sur les lois du marché pour remédier à la dégradation de l'environnement (par ex., ce que l'on appelle les « écotaxes »). L'utilisation d'instruments fondés sur les lois du marché (impôt environnemental, permis d'émission négociables) est désormais largement reconnue comme un moyen plus efficace de répondre à certaines préoccupations environnementales (par ex., le réchauffement de la planète) que des approches réglementaires.
- *Conséquences sur le budget :* la politique fiscale, qui recouvre le traitement fiscal de l'investissement, de l'emploi, et d'autres activités économiques, opérations et actifs, a des conséquences « budgétaires » indirectes, en influençant la part de recettes fiscales disponible pour financer des dépenses publiques, notamment des programmes que les investisseurs jugent d'une importance critique pour déterminer les conditions en matière d'investissement.

### 5.3. Impôt et investissement – quels sont les liens?

Lorsque l'on examine l'impact de l'impôt sur l'investissement, on distingue l'impact sur l'investissement direct, qui représente une participation active et significative dans le capital, de l'impact sur l'investissement de portefeuille par des investisseurs qui détiennent une participation passive dans le capital. Le présent chapitre s'intéresse surtout à l'impact sur l'investissement direct, y compris l'expansion d'entreprises, l'investissement dans des succursales, l'investissement dans des filiales et les fusions et acquisitions.

On peut aussi distinguer l'impact fiscal dans un cas « purement » intérieur (des actionnaires résidents investissant dans des actifs locaux) par opposition à l'investissement transnational, tant sous forme d'investissement direct de l'étranger dans des actifs locaux par des actionnaires non résidents que d'investissement direct à l'étranger dans des actifs étrangers par des investisseurs résidents. Le présent article ne traite pas de considérations spéciales concernant l'influence de l'impôt dans le pays d'origine sur l'investissement direct à l'étranger<sup>1</sup>.

Une autre distinction existe entre l'impact fiscal sur l'investissement direct de différents types : dans le capital corporel (par ex. les immobilisations comme les usines, biens immobiliers ou équipements,); dans des actifs incorporels (par ex. des brevets) à travers la R-D; et dans le capital humain (par ex. l'éducation, la formation). Ce chapitre se concentre sur l'impact fiscal concernant le capital corporel et, plus particulièrement, les décisions d'échelle et d'emplacement d'immobilisations. Les considérations fiscales spéciales en rapport avec le développement et l'utilisation des facteurs incorporels ne sont pas couvertes.

En examinant les liens entre l'impôt et l'investissement direct dans le capital corporel, on rencontre tout un éventail d'impôts qui font partie du régime fiscal des pays développés (par ex. de l'OCDE), ainsi que des pays en développement engagés sur la voie de la transition. Ces impôts comprennent l'impôt sur les sociétés, les impôts prélevés à la source sur les non-résidents, les droits de douane, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les cotisations de sécurité sociale, la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres impôts (dans l'ensemble moins pertinents). Les impôts du pays d'origine, comme du pays d'accueil, peuvent entrer en ligne de compte.

Ce chapitre, qui s'intéresse essentiellement à l'investissement direct intérieur et de l'étranger en capital corporel, se concentre surtout sur des considérations concernant le pays d'accueil et met en évidence deux liens principaux entre l'impôt et l'investissement<sup>2</sup>. Le premier est l'impact direct de l'impôt sur le taux de rendement minimal de l'investissement après impôt. Le second est « l'impact budgétaire » qui reconnaît le rôle fondamental de l'impôt dans les programmes publics de financement et l'importance accordée par les milieux d'affaires au financement satisfaisant de programmes de développement des infrastructures et des compétences, ainsi qu'aux initiatives de gestion des affaires publiques qui sont essentielles pour créer des conditions favorables à l'investissement.

### **5.3.1. Effets directs de la fiscalité sur l'investissement**

L'imposition des bénéfices tirés de l'investissement dans un pays d'accueil donné (dans le cas purement intérieur ou bien dans le cas de l'investissement direct étranger) peut avoir un impact direct sur la quantité d'investissement en influençant les taux de rendement de l'investissement après impôt<sup>3</sup>. En théorie, on peut attendre d'un taux d'imposition réel élevé (faible) sur les revenus d'origine intérieure qu'il décourage (encourage) l'investissement intérieur d'investisseurs résidents, ainsi que l'investissement direct de l'étranger<sup>4</sup>.

Néanmoins, comme dans d'autres domaines, la théorie doit être résolue à travers la pratique. De toute évidence, généralement, l'imposition dans le pays d'accueil ajoute aux coûts d'investissement, en particulier dans le cas de l'investissement intérieur pur<sup>5</sup>. Cependant, l'impact direct prévu – la contraction de l'investissement si les impôts du pays d'accueil augmentent et le gonflement de l'investissement s'ils diminuent – ne se manifeste pas toujours.

La plupart des commentateurs conviendraient qu'une charge fiscale très lourde dans le pays d'accueil par rapport à celle d'autres pays – sous l'effet de dispositions réglementaires/légales et des coûts de discipline fiscale – décourage généralement l'investissement et peut constituer, dans certains cas, un facteur décisif à l'encontre d'un investissement ou d'un réinvestissement dans un pays d'accueil.

Un problème plus difficile est de savoir à quel moment – autrement dit, dans quelles circonstances et par quels moyens – une charge fiscale relativement faible d'un pays d'accueil peut décourager une fuite des capitaux, encourager un investissement supplémentaire et faire pencher des décisions d'implantation en faveur d'un pays. À quel moment, par exemple, peut-on s'attendre à ce que la réduction des taux d'imposition réglementaires ou des incitations attirent un investissement supplémentaire? Comme on le verra plus en détail dans la section 3, en répertoriant les facteurs qui déterminent si l'on peut tabler sur l'obtention d'investissements supplémentaires grâce à un allègement d'impôts ou à des subventions dans un pays d'accueil, les pouvoirs publics peuvent évaluer le meilleur moyen de concevoir une stratégie générale, qui se compose d'éléments se renforçant mutuellement, en vue de créer des conditions encourageant l'investissement direct.

Certes, il est clair que les dispositions fiscales réglementaires sont importantes, mais les pouvoirs publics sont aussi fortement invités à se pencher sur les coûts de discipline fiscale difficiles à évaluer (mais pouvant représenter un obstacle) qui incombent aux entreprises et sont fonction de la transparence du régime fiscal.

### **5.3.2. Impact budgétaire de l'imposition de l'investissement**

L'imposition dans le pays d'accueil peut aussi influencer indirectement l'investissement en contribuant au financement du côté dépenses de l'équation budgétaire ou bien en le limitant. On admettra ici que l'investissement peut être encouragé ou découragé par l'état de l'infrastructure d'un pays (par ex. les routes, les aéroports, les ports maritimes), le type de compétences de la population active, l'état de la gestion des affaires publiques et d'autres aspects des conditions d'investissement que les recettes fiscales contribuent à favoriser.

On souligne souvent à juste titre que les facteurs non fiscaux sont d'une importance capitale dans les décisions d'investissement – mais on oublie souvent que l'infrastructure publique, l'éducation et les politiques et programmes de gouvernance publique ainsi que d'autres conditions essentielles à l'investissement nécessitent un financement. Or, dans de nombreux pays, voire la plupart, les recettes fiscales constituent une source importante, et même essentielle, de financement (sachant qu'émettre de la monnaie pour financer des projets génère de l'inflation, tandis qu'emprunter des capitaux a aussi ses contraintes).

L'impôt sur les sociétés ainsi que d'autres impôts liés à l'investissement contribuent aux recettes fiscales générales utilisées pour financer les dépenses publiques. Bien que ces impôts puissent constituer un pourcentage relativement faible du total des recettes fiscales, les montants en termes absolus peuvent être importants et doivent être considérés comme une source potentielle de recettes qui peut permettre de s'attaquer en partie aux facteurs non fiscaux qui sont apparus comme un sérieux obstacle aux activités d'investissement.

Comme il a été souligné, une question essentielle à laquelle sont confrontés les pouvoirs publics, est de savoir dans quelles circonstances et dans quelles conditions une charge fiscale relativement faible d'un pays d'accueil peut avoir pour effet de décourager la

fuite de capitaux, d'attirer des investissements supplémentaires et de faire basculer en faveur d'un pays les décisions d'implantation. Derrière cette question, il existe un arbitrage fondamental – en réduisant les impôts du pays d'accueil sur l'investissement et en subventionnant les investisseurs, on renonce à des recettes qui pourraient au contraire servir à construire une infrastructure, améliorer les compétences de la main d'œuvre, renforcer la gouvernance et résoudre ce qui, dans de nombreux contextes nationaux, constitue les véritables obstacles à l'investissement.

L'attention devrait donc surtout se porter, dans la plupart des contextes nationaux, sur le double objectif qui consiste à concevoir des régimes fiscaux et un ensemble de dispositions destinées à attirer l'investissement, sans pour autant renoncer à des fonds qui pourraient servir plus utilement à financer des dépenses publiques considérées comme particulièrement importantes par les investisseurs.

#### **5.4. Impôt et investissement – Bilan des principales considérations**

On trouvera ci-après une liste des questions sur lesquelles les pouvoirs publics sont invités à réfléchir lorsqu'ils se demandent si le régime fiscal d'un pays d'accueil donné, et en particulier le régime fiscal concernant les sociétés, est favorable à l'investissement direct dans du capital vraiment productif, tout en s'intéressant comme il convient aux autres objectifs de la politique fiscale.

##### **5.4.1. Évaluation comparative de la charge fiscale sur les revenus d'entreprises**

**Les autorités ont-elles évalué le niveau de la charge fiscale qui serait compatible avec leurs objectifs plus larges de développement et leurs stratégies de promotion de l'investissement ? Ce niveau correspond-il à la charge fiscale effective ?**

Le montant des recettes fiscales que collecte l'État 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 bénéficiaires 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 système 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 chapitres 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.

### **Conditions cadres**

Les facteurs importants pour les investisseurs potentiels concernent les questions de coûts et de risques non diversifiables liés à l'accès au capital et aux bénéfices, à l'adaptation aux conditions macroéconomiques et au respect des législations, réglementations et pratiques administratives, notamment dans les domaines suivants :

- Quelle est la stabilité du système politique? Quelle est la stabilité et l'accessibilité du système juridique qui protège les droits de propriété notamment, dans le cas des investisseurs étrangers, le droit de retirer des capitaux et de rapatrier des bénéfices? Existe-t-il des contrôles des mouvements de capitaux?
- Quelle est la stabilité du système monétaire et du système fiscal et quel est le montant de la dette publique accumulée? Quelles sont les perspectives d'avenir en matière d'inflation, de taux d'intérêt et de taux de change?
- Quels sont les domaines dans lesquels la gouvernance publique est déficiente et où la corruption pose des problèmes?
- Quelle est l'importance des coûts et des risques liés aux facteurs mentionnés précédemment pour les entreprises?

### **Caractéristiques du marché**

Les considérations concernant la production et la demande et l'offre sur les marchés des facteurs de production sont également d'une importance essentielle pour les investisseurs :

- Quelle est la taille du marché intérieur? Quelle est l'importance du marché de consommation intérieure (nombre de ménages, niveau moyen et répartition du revenu par tête)? Quelle est l'importance du marché des producteurs nationaux (nombre d'entreprises, montant des actifs, conditions relatives au moyen de production)? Quelles sont la taille et l'accessibilité des marchés des autres pays (par exemple des pays voisins)?
- Quelles sont les qualifications de main-d'œuvre disponible dans le pays d'accueil et quels sont les transferts fournis par l'État aux salariés (par exemple en matière de sécurité sociale)? Quelles sont les sources d'énergie et les matières premières disponibles dans le pays d'accueil? Les coûts de main-d'œuvre (salaires plus cotisations patronales obligatoires de sécurité sociale) les coûts de l'énergie et des matières premières sont-ils élevés/faibles par comparaison avec les juridictions concurrentes?
- Quel est l'état des infrastructures du pays d'accueil dans le domaine des services de transport (aéroports, ports maritimes, réseaux ferrés, routes) de télécommunications (téléphone/fax/services internet) et des autres services importants pour les entreprises? Les coûts privés de l'utilisation/de l'acquisition de services d'infrastructure sont-ils élevés/faibles par comparaison avec les juridictions concurrentes?

### **Existence de bénéfices liés à la localisation**

L'évaluation par les investisseurs du risque/rendement de l'investissement dans un pays d'accueil prend normalement en compte les conditions cadres et les caractéristiques du marché du pays (ou d'une région du pays lorsque les caractéristiques varient selon les

régions). Ces évaluations sont effectuées en termes absolus et relatifs ou comparatifs (il s'agit d'examiner les différences de risque/de rendement lorsqu'un marché est approvisionné à partir d'un ou plusieurs sites alternatifs)<sup>6</sup>. En d'autres termes la question essentielle est de savoir dans quelle mesure les bénéfices et risques potentiels sont liés à la localisation lorsqu'une entreprise s'implante dans un pays d'accueil donné ou opère à partir de ce pays.

Pour un grand nombre d'investissements, sinon pour la totalité d'entre eux, les niveaux de bénéfices et de risques qui résultent de l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale dans le cadre d'une chaîne de valeurs ajoutées ou de la réponse à une demande particulière sur le marché peuvent varier sensiblement selon les localisations, et peuvent dans certains cas être « spécifiques à une localisation » c'est-à-dire nécessiter une présence physique en un lieu particulier. On peut citer comme exemple à cet égard les privatisations, l'extraction de ressources naturelles et la fourniture de services de restauration et d'hôtellerie. Dans de tels cas, si l'on peut s'attendre à réaliser des bénéfices à des niveaux de risque correspondant à ce que les investisseurs sont disposés à accepter, les bénéfices sont spécifiques à une localisation – c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être réalisés en s'établissant dans un autre pays ou une autre juridiction. Cela ne signifie pas qu'il n'y aurait pas de projets tout aussi attrayants (ou plus attrayants) sur d'autres marchés. Il est simplement tenu compte du fait que ces projets d'investissement sont susceptibles d'être entrepris s'ils sont rentables pour des niveaux de risque acceptables.

À l'autre extrême, les projets d'investissement orientés vers certains marchés particuliers (par exemple les investissements effectués pour la fourniture de services de « siège social » ou de services financiers intragroupe) peuvent être effectués à partir d'un grand nombre de lieux alternatifs pour un niveau de bénéfice/de risque à peu près identique.

Entre ces deux extrêmes, on trouve normalement des projets pour lesquels un investissement donné pourrait être effectué en plusieurs lieux qui offrent des bénéfices économiques similaires pour un niveau de risque à peu près équivalent (ou encore des bénéfices plus élevés/plus faibles pour des niveaux de risque plus élevés/plus faibles). On peut citer comme exemple les installations de recherche et développement et les unités de fabrication de produits (par exemple les produits pharmaceutiques ou les circuits intégrés) destinés aux marchés d'exportation).

### ***Conséquences pour la politique fiscale***

En général, les investisseurs sont d'autant plus disposés à accepter une charge fiscale élevée dans le pays que les bénéfices avant impôt sont plus attrayants pour un niveau de risque donné de l'investissement dans le pays en question, compte tenu des conditions cadres, des caractéristiques du marché et des perspectives de bénéfices liées à la localisation. Comme on le souligne dans ce chapitre, l'attrait des possibilités d'investissement dans un pays d'accueil dépend plus ou moins du type d'activité exercée, de la répartition passée et actuelle des dépenses publiques entre les différents programmes publics (notamment l'éducation) et des projets (notamment en matière d'infrastructures) qui améliorent les conditions-cadres, ainsi que d'autres caractéristiques du marché.

Lorsqu'une occasion d'investissement rentable est spécifique à un pays d'accueil donné, la charge fiscale peut être considérée dans une large mesure comme sans importance pour une décision d'investissement. En fait, en principe la charge fiscale applicable à un bénéfice spécifique à une localisation donnée pourrait être augmentée jusqu'au point où le bénéfice économique se trouve épuisé sans décourager l'investissement<sup>7</sup>. De plus, les

comparaisons fiscales entre les différentes localisations (États/pays) ne sont généralement pas significatives (les bénéfices étant spécifiques à une localisation particulière). Par conséquent, lorsqu'une économie offre une série abondante de rentes liées à la localisation, il est compréhensible que les décideurs résistent aux pressions qui les poussent à ajuster en baisse la charge fiscale pour éviter des pertes de recettes fiscales et des gains d'aubaine pour les investisseurs (et pour les trésors des pays étrangers dans le cas des investissements de l'étranger). La réduction du taux effectif d'imposition dans le pays d'accueil (par exemple jusqu'aux niveaux observés dans les pays concurrents), si elle permettrait éventuellement d'attirer les capitaux dont l'offre est élastique, entraînerait une perte de recettes fiscales sans exercer une incidence sur le capital investi dont l'offre est inélastique.

Dans le contexte des bénéfices économiques qui ne sont pas spécifiques à une localisation donnée, on peut s'attendre à ce que les comparaisons avec les charges fiscales appliquées dans les juridictions concurrentes soient significatives. Lorsque le nombre de localisations concurrentes est important (peu important) le nombre de comparaisons fiscales significatives est important (peu important). Si une activité industrielle ou commerciale donnée peut être exercée dans une juridiction concurrente qui applique un impôt sur les entreprises à un taux relativement faible tout en offrant des perspectives de risque/de rendement aussi attrayantes avant impôt que la localisation A (compte tenu de tous les avantages, des coûts non fiscaux et des risques liés au choix des différents emplacements) en théorie, les investisseurs ne seraient pas disposés à accepter une charge fiscale excédant ce taux dans la localisation A<sup>8</sup>. Lorsqu'une juridiction concurrente offre des perspectives de risque/de rendement avant impôt moins attrayantes, les investisseurs peuvent être disposés à payer un impôt plus élevé à la juridiction A sans être incités à investir ailleurs. Toutefois, lorsqu'une juridiction concurrente offre des possibilités de risque/de rendement avant impôt plus attrayantes, cela n'implique pas que l'on puisse s'attendre à ce qu'une charge fiscale relativement faible dans la juridiction A compense les obstacles à l'investissement et entraîne un fort transfert d'investissement en faveur de la juridiction A. Il en est notamment ainsi lorsque l'allègement qui résulte de la mesure d'incitation fiscale est faible par rapport aux coûts additionnels qu'entraîne l'investissement dans la juridiction A et/ou contribue aux coûts et aux risques du projet plus qu'elle ne les réduit.

Ces généralités, bien qu'elles soient utiles pour examiner les conséquences possibles des différentes charges fiscales appliquées par les pays d'accueil, dissimulent les difficultés pratiques d'évaluation et doivent être nuancées à plusieurs égards. Derrière les prévisions simplifiées, des difficultés subsistent quant à la manière d'évaluer l'importance relative, pour les bénéfices des entreprises, du cadre dans lequel elles exercent leurs activités et des considérations relatives aux marchés dans les juridictions concurrentes. Lorsque les conditions d'investissement en un lieu donné sont dans l'ensemble plus attrayantes qu'ailleurs, la question se pose de savoir dans quelle proportion il est possible de fixer le prélèvement fiscal à la source des revenus à un niveau plus élevé sans qu'il en résulte des conséquences importantes sur l'investissement. Par ailleurs, lorsqu'on peut s'attendre à une baisse de l'investissement, à quel rythme et dans quels secteurs cette baisse se produira-t-elle? Il y a également lieu de tenir compte du fait que, pour les investisseurs étrangers résidant dans des pays qui appliquent des systèmes d'imposition fondés sur la résidence, il reste d'importantes possibilités de compenser partiellement ou intégralement l'imposition dans le pays d'accueil en utilisant des crédits d'impôt étrangers accordés par le pays d'origine. L'application de ce type d'allègement fiscal dépend du niveau relatif des taux d'imposition du pays d'accueil et du pays d'origine, des réglementations concernant

le cumul ou le traitement séparé des différentes sources de revenus étrangers, ainsi que de la nécessité immédiate, pour l'investisseur, de rapatrier des bénéfices.

**Quelle est la charge fiscale moyenne applicable aux bénéfices intérieurs, compte tenu des dispositions légales, des possibilités de planification fiscale et des coûts de discipline fiscale ?**

La charge fiscale légale applicable aux bénéfices intérieurs doit être évaluée en utilisant des indicateurs chiffrés et des informations qualitatives, compte tenu des principales dispositions légales et des effets des stratégies de planification fiscale couramment utilisées par les entreprises nationales et les entreprises sous contrôle étranger (par exemple la sous-capitalisation, l'application de prix de transfert non-conformes au principe de pleine concurrence) pour réduire la charge fiscale dans le pays d'accueil. Les coûts de discipline fiscale résultant d'une complexité excessive, de l'absence de transparence et de l'imprévisibilité doivent également être pris en compte.

### *Évaluation de la charge fiscale du pays d'accueil*

Du point de vue quantitatif, les taux marginaux effectifs d'imposition et les taux moyens effectifs d'imposition des sociétés sont couramment utilisés pour évaluer l'impact net de (certaines) grandes dispositions réglementaires afin de déterminer les taux d'imposition effectifs en fonction du type d'actifs immobilisés (machines et équipements, immeubles, stocks, immobilisations incorporelles) et en fonction du type d'investisseurs (résident imposable, résident exonéré d'impôt, non-résident). Ces indicateurs peuvent être affinés en tenant compte de l'impact des stratégies de planification fiscale utilisées dans le pays d'accueil pour escamoter des bénéfices imposables (par ex. la sous-capitalisation, les prix de transfert non conformes au principe de pleine concurrence) dans des paradis fiscaux.

L'un des avantages d'une évaluation des taux marginaux ou moyens effectifs d'imposition est que ces taux peuvent être modélisés en se référant uniquement aux dispositions fiscales légales, tirées de la législation et de la réglementation fiscales (autrement dit, ils ne nécessitent pas la collecte d'informations sur les recettes fiscales effectivement recouvrées). Néanmoins, comme ces indicateurs synthétiques ne peuvent intégrer facilement l'impact de toutes les dispositions fiscales pertinentes ayant une incidence sur la charge fiscale moyenne du pays d'accueil, il importe de les nuancer au regard de cet impact (par ex. l'impact des règles définissant le report des pertes des entreprises sur les exercices ultérieurs, et les moins-values).

En outre, lorsque des informations sont disponibles au niveau du contribuable (par ex. les états financiers du contribuable, les déclarations de revenus), un échantillon stratifié d'entreprises doit être sélectionné et les microdonnées correspondantes doivent être examinées pour obtenir des indicateurs de la charge fiscale pesant sur les entreprises locales, en termes agrégés et non agrégés (entreprises rentables et imposables, rentables et non imposables, non rentables; petites, moyennes et grosses par rapport au total des actifs; principal secteur industriel; région). Comme l'ont montré d'autres études, les résultats fondés sur des données microéconomiques constituent un socle bien plus solide pour analyser les charges fiscales selon les différents secteurs et au fil du temps<sup>9</sup>.

Les coûts de discipline fiscale devraient être pris en compte, au moins sur le plan qualitatif. Trop souvent, les pouvoirs publics évaluent la charge fiscale d'un pays d'accueil en se référant uniquement à l'impact direct des dispositions réglementaires. Un *indicateur plus approprié prend en compte les coûts de discipline fiscale* qui dans certains cas peuvent être assez importants, selon le degré et les sources de complexité, de transparence et de prévisibilité de la réglementation<sup>10</sup>.

### **Charge fiscale liée à un régime fiscal excessivement complexe pour les entreprises**

Face aux structures et transactions complexes des entreprises d'aujourd'hui, il est normal que le régime fiscal présente une certaine complexité. Toutefois, lorsque les investisseurs considèrent qu'un régime fiscal (législation, réglementation et/ou administration) est excessivement complexe par rapport à d'autres régimes, le coût supplémentaire d'un projet qui résulte de la nécessité de comprendre ce régime fiscal et de s'y conformer peut avoir un effet dissuasif sur les investisseurs.

Pour procéder à un tel examen, il faut commencer par répertorier les différentes origines de la complexité – notamment celles liées directement à la politique fiscale, celles liées aux mécanismes à travers lesquels la politique est mise en œuvre et celles liées à l'administration fiscale – et par rechercher si une telle complexité peut être évitée en examinant les approches adoptées dans d'autres pays.

Il importe de se demander si la structure du système d'amortissement fiscal (nombre de catégories de coûts du capital amortissables, sélection des méthodes d'amortissement) est conforme aux normes internationales. Si les entreprises ont souvent qualifié le système d'amortissement de trop complexe, il faut sérieusement envisager une éventuelle simplification<sup>11</sup>.

Comme exemple des arbitrages possibles lorsque l'on cherche à résoudre la complexité du système, on peut envisager l'intégration de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur les revenus du capital des personnes physiques pour réduire ou éliminer la double imposition des bénéficiaires intérieurs. Lorsqu'un allègement de la double imposition est souhaitable (par ex. lorsqu'il permet un investissement – avantages pour le pays d'accueil – qui compense largement les recettes fiscales auxquelles il a fallu renoncer), il importe que les pouvoirs publics reconnaissent les avantages d'une approche simple. Dans cet exemple, un arbitrage pertinent pourrait avoir lieu entre l'efficacité, qui exigerait un crédit d'impôt variable au niveau du particulier selon le montant d'impôt sur les sociétés effectivement payé sur les revenus distribués, et la simplicité, qui pourrait exiger l'inclusion partielle des dividendes perçus, ou bien un crédit d'impôt fixe au titre des dividendes fondé sur un niveau notionnel ou supposé d'impôt sur les sociétés.

### **Charge fiscale liée à un régime fiscal non transparent pour les entreprises**

Un autre aspect important du coût de la discipline fiscale concerne la transparence. Quand on se penche sur cette question, il convient tout d'abord d'admettre que même un régime relativement simple peut manquer de transparence, par exemple lorsque la législation et les conditions fiscales manquent de clarté, les déclarations fiscales et la documentation sont difficiles à obtenir et l'aide au respect des obligations fiscales par le contribuable est très insuffisante. Comme dans le cas d'un régime complexe, un régime qui manque de transparence génère des coûts supplémentaires pour le projet d'investissement. Il suscite aussi des craintes sur le plan de l'équité et peut inciter à croire que le régime fiscal est conçu pour un sous-ensemble de contribuables, notamment les titulaires de revenus élevés

qui sont en mesure de faire appel aux conseils fiscaux de spécialistes et éventuellement de bénéficier d'un traitement fiscal spécial. La perception d'un manque d'équité ébranle les régimes fiscaux fondés sur un respect volontaire, de même qu'elle encourage l'indiscipline et le transfert d'activités commerciales vers une « économie souterraine », ce qui soulève des inquiétudes quant aux recettes et, plus généralement la crainte d'un affaiblissement des performances de l'administration publique.

Les pouvoirs publics sont donc encouragés à s'assurer que la législation et la réglementation fiscale soient rédigées clairement et de préférence par des personnes ayant l'expérience de la rédaction juridique de dispositions fiscales. Les déclarations fiscales, les notes explicatives et les circulaires d'information doivent être facilement accessibles aux contribuables (par ex. électroniquement) et des services doivent être disponibles pour fournir des décisions anticipées sur le traitement fiscal d'opérations dont les conséquences fiscales ne sont pas claires.

Un autre aspect important lié à la « transparence » consiste à savoir si, dans certains cas, les sommes dues au titre de l'impôt sont établies à la discrétion des autorités fiscales (par ex. au moyen de règles individuelles ou de négociations informelles), plutôt qu'à travers l'application uniforme de la législation et de la réglementation fiscales. Lorsque la décision se fait à la discrétion de l'administration, il faut s'interroger sur le motif amenant les autorités à lui confier cette mission, car l'un des problèmes essentiels est de savoir si la discrétion laissée à l'administration contribue voire invite à des pratiques de corruption de la part des agents de l'administration fiscale (par ex. l'acceptation de pots de vin). Le cas échéant, la discrétion laissée à l'administration peut contribuer à renforcer les incertitudes de l'investisseur quant à la somme due en définitive au titre de l'impôt et quant à celle qui est due par les autres entreprises. Lorsque la corruption est un problème et que les pouvoirs discrétionnaires laissés à l'administration ajoutent au risque du projet d'investissement en raison des incertitudes sur son traitement fiscal, les avantages potentiels de tels pouvoirs (par ex. un contrôle plus strict des allègements d'impôt) doivent être comparés aux divers coûts, y compris ceux liés à une réduction de la transparence.

### ***Charge fiscale liée à un régime fiscal imprévisible pour les entreprises***

Le manque de transparence dans le domaine fiscal fait que les investisseurs ont du mal à juger avec un certain degré de certitude des futurs rendements après impôt des investissements dans le pays d'accueil. Cela vaut aussi pour les fréquentes réformes des régimes fiscaux, même lorsqu'elles sont relativement simples et transparentes. Bien que tous les régimes fiscaux comportent une certaine imprévisibilité, un régime peut passer pour relativement ou excessivement imprévisible si le pays d'accueil a traditionnellement apporté des changements fréquents et spectaculaires à des aspects importants de son régime fiscal, à savoir des éléments ayant un impact significatif sur le rendement de l'investissement.

Les questions pertinentes sur ce point sont notamment les suivantes : quels aspects du régime fiscal ont contribué à le rendre imprévisible et comment peut-on le mieux les éviter? La responsabilité de la législation fiscale régissant l'impôt sur les revenus d'entreprises est-elle attribuée à un seul ministère de l'administration centrale (par ex. le ministère des Finances), qui voit surgir des difficultés là où ce n'est pas le cas? (Toute) la législation/réglementation fiscale concernant les revenus fait-elle partie d'un seul et même code ou texte législatif, qui voit surgir des difficultés là où ce n'est pas le cas? Un seul ministère, une seule direction ou une seule instance de l'administration publique est-il chargé de

l'administration de l'impôt sur le revenu et sur les sociétés (par exemple avec des bureaux locaux/régionaux)? Si la législation et l'administration de l'impôt sur le revenu ne sont pas centralisées, quels sont les problèmes de coordination qui sont survenus, quel a été l'impact sur le coût de discipline fiscale pour le contribuable (compte tenu de la complexité, de la prévisibilité, de la transparence) et quelles sont les réformes souhaitables?

**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 bénéficiaires 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.

Le choix d'un niveau d'imposition approprié de l'investissement dans un pays d'accueil, déterminé par un compromis entre différentes considérations, peut être effectué à partir d'une contrainte correspondant à un niveau fixe de recettes totales (pour financer un ensemble donné de dépenses publiques, y compris de transferts au profit d'autres échelons de l'administration publique, avec le cas échéant des révisions des objectifs globaux de recettes et de dépenses). Compte tenu des contraintes en matière de recettes, les autorités s'appuient normalement sur un ensemble d'impôts pour répondre à ces besoins (par exemple des impôts sur les revenus et les bénéficiaires, sur la propriété et la fortune, sur la consommation, sur les transactions etc.) pour des raisons d'équité, car certains impôts frappent souvent plus certains contribuables que d'autres, et pour des raisons d'efficacité, car les degrés de réaction des différentes bases d'imposition à la fiscalité diffèrent plus ou moins. En d'autres termes, le recours à une base d'imposition donnée comporte des limites, de sorte qu'en général la « structure fiscale » est constituée d'impôts divers. Outre les préoccupations d'efficacité et d'équité, d'autres considérations interviennent (comme le coût de la discipline fiscale pour le contribuable, le coût d'administration de l'impôt entre autres).

Les préoccupations d'efficacité, fondées sur une évaluation de l'utilité individuelle résultant du revenu, des loisirs et d'autres facteurs influant sur le bien-être des particuliers (comme la qualité de l'environnement) amènent à se demander dans quelle mesure l'activité soumise à l'impôt réagit aux modifications du niveau d'imposition. En général, l'efficacité est considérée comme réduite lorsqu'une activité productive, comme le travail ou l'investissement, qui génère des rendements supérieurs aux coûts d'opportunité, se trouve réduite, par exemple par un impôt sur les salaires ou les bénéficiaires. En revanche, l'efficacité ou le bien-être peut être améliorée lorsqu'on réduit la pollution, par exemple sous l'effet de l'instauration d'écotaxes.

Les préoccupations d'équité plaident généralement en faveur d'un partage égal de la charge fiscale entre les différents contribuables disposant à peu près du même revenu ou

du même pouvoir d'achat (équité horizontale) et d'une fiscalité progressive à mesure de l'augmentation du revenu, les contribuables ayant des gains supérieurs acquittant des impôts correspondant à un pourcentage supérieur de leurs revenus.

L'établissement d'un compromis entre ces considérations est préconisé dans la plupart des pays pour l'impôt sur les revenus d'activités au niveau des particuliers et des entreprises – principalement pour des raisons d'équité horizontale (entre les travailleurs percevant des revenus salariaux, les travailleurs indépendants percevant des revenus salariaux et des revenus du capital, les propriétaires d'entreprises non constituées en sociétés et les actionnaires). Compte tenu de l'objectif d'imposition des revenus du capital, un impôt sur les bénéfices des sociétés joue un rôle de retenue à la source, en imposant des revenus qui pourraient échapper à l'impôt (par la non-distribution de bénéfices) ou qui seraient difficiles à imposer selon le principe des droits constatés.

Les considérations d'efficience dans les choix concernant la charge fiscale appropriée applicable aux entreprises dépendent de la sensibilité de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés à l'impôt. Lorsque cette assiette y est sensible, il convient généralement d'appliquer une imposition plus faible pour des motifs d'efficience. En d'autres termes, lorsqu'elles définissent le niveau de la charge fiscale applicable aux bénéfices des sociétés nationales, les autorités doivent prendre en compte les limites de l'imposition des bénéfices des entreprises, l'alourdissement de l'impôt ayant tendance à encourager la fuite des capitaux et l'absence de déclaration fiscale.

**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 évalués de façon réaliste. Lorsque l'abaissement de la charge fiscale doit être obtenu par le recours à des mesures d'incitations fiscales 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.

Le corollaire de cette situation, c'est qu'un pays d'accueil dont les conditions générales sont médiocres et qui met en œuvre une stratégie d'incitations fiscales particulière risque de renoncer à des recettes fiscales importantes qui pourraient être collectées sans décourager l'investissement qui a été réalisé dans le pays d'accueil pour des motifs étrangers à la fiscalité – recettes qui pourraient servir à instaurer des conditions plus propices à l'investissement.

Un autre problème porte sur la méthode appliquée pour réduire la charge fiscale et, plus précisément, il s'agit de savoir si l'allègement de la fiscalité s'applique au rendement de l'investissement marginal ou inframarginal. À des degrés divers, cet allègement va

aboutir à des gains exceptionnels – en d’autres termes à un allègement de la fiscalité pour les investisseurs (ou à une augmentation des recettes des administrations fiscales étrangères) qui ne suscite pas d’investissements supplémentaires, mais soutient des investissements qui auraient eu lieu en l’absence de cet allègement – même lorsqu’il est spécifiquement ciblé sur des investissements supplémentaires.

Prenons l’exemple de crédits d’impôt marginaux, dans le cadre desquels l’allègement de la fiscalité est lié à un certain pourcentage d’investissement courant en sus de l’investissement annuel moyen des années précédentes. Même dans de tels cas, une certaine fraction de l’investissement éligible aurait normalement été réalisée en l’absence de crédit d’impôt. Les gains exceptionnels sont d’autant plus probables avec des dispositifs de crédits uniformes (qui procurent un allègement égal à un certain pourcentage de l’investissement courant), prisés pour leur simplicité ou pour éviter certaines distorsions par rapport au modèle marginal. Ces gains sont encore plus probables dans le cas d’incitations qui prévoient un allègement fiscal égal à un certain pourcentage du bénéfice tiré de capitaux nouveaux ou existants. Une exemption d’impôt applicable à une certaine fraction de bénéfice ou une réduction du taux réglementaire de l’impôt sur les sociétés constituent des exemples d’allègements applicables au rendement de capitaux nouveaux ou existants. Le capital existant étant par définition en place, l’allègement accordé à ce titre constitue une pure aubaine<sup>12</sup>.

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, 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 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.

Lors du traitement de ce problème, l’analyse peut comprendre une évaluation du taux effectif moyen d’imposition des bénéfices de i) petites et moyennes entreprises (PME), ii) de grandes entreprises majoritairement détenues par des résidents, iii) de grandes entreprises multinationales (EMN) contrôlées par des sociétés mères étrangères, en tenant compte des principales dispositions de la réglementation fiscale<sup>13</sup>. Une telle approche peut servir à justifier une réponse à la question de savoir si les variations motivées par des considérations fiscales des taux effectifs moyens d’imposition entre les entreprises de tailles, de structure actionnariale et de secteur d’activité différents, peuvent être justifiées, compte tenu des distorsions involontaires et d’autres coûts qu’elles peuvent susciter<sup>14</sup>.

#### 5.4.2. Détermination du revenu imposable de l'entreprise bénéfice/perte

**Les règles relatives à la détermination du revenu imposable des entreprises sont-elles formulées par rapport à une définition de référence du revenu (par exemple, le revenu global) et les principales dispositions fiscales sont-elles généralement conformes aux 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 de 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.

Les fonctionnaires du fisc des administrations publiques souhaitant retenir et attirer les investissements doivent être encouragés à répondre aux diverses préoccupations des investisseurs à l'égard des règles relatives à l'assiette d'imposition (et à les peser au sein de l'ensemble des objectifs des pouvoirs publics). Ces préoccupations peuvent s'exprimer à travers la série suivante de questions :

- Les méthodes et les taux d'amortissement fiscal reflètent-ils convenablement les véritables taux économiques d'amortissement des grandes catégories de biens amortissables (qui servent de taux de référence) et rendent-ils compte de l'inflation ?
- Les éventuels délais de report en avant (voire en arrière) des pertes de l'entreprise, pour compenser des revenus imposables des années futures (antérieures) sont-ils suffisamment généreux/conformes aux normes internationales ? [La justification de reports généreux en avant est particulièrement fondée lorsque les déductions au titre des amortissements sont obligatoires et non discrétionnaires. De même, il importe de prendre en considération l'interaction entre l'amortissement et les règles de report en avant des pertes.]
- Les dividendes interentreprises (provenant d'une entreprise résidente au profit d'un autre) sont-ils exclus du revenu imposable des entreprises pour échapper à une imposition double, voire multiple ? Les dividendes d'origine nationale versés à des particuliers résidents sont-ils soumis au traitement classique ou un allègement au titre de l'intégration est-il prévu au titre de l'impôt sur les bénéfices distribués des sociétés (par exemple, une inclusion partielle des dividendes perçus, ou le calcul d'un crédit d'impôt sur les dividendes) ? Dispose-t-on d'éléments montrant que ces allègements abaissent le coût de financement des entreprises ? Ou cet allègement est-il destiné à encourager l'épargne intérieure ? Lorsqu'un allègement est accordé au titre des bénéfices distribués (dividendes), un abattement analogue est-il prévu pour les bénéfices réinvestis (par exemple, l'intégration partielle des dividendes et des plus-values) ?
- Lorsque les plus-values sont soumises à l'impôt sur la base de leur réalisation, les contribuables bénéficient-ils d'une déduction au titre des moins-values (par exemple, en contrepartie des plus-values imposables) ? Les règles de « reprise d'impôt » s'appliquent-

elles aux déductions fiscales pour amortissement supérieures au revenu imposable de biens amortissables?

- Le traitement fiscal des revenus salariaux, ainsi que des revenus d'intérêts, de dividendes et de plus-values (réalisés au niveau du particulier ou de l'entreprise) est-il conçu pour minimiser les incitations à i) modifier la qualification d'une forme de revenu et ii) choisir une forme organisationnelle plutôt qu'une autre (constitution ou non en société) pour des motifs purement fiscaux? En d'autres termes, des efforts sont-ils consentis pour minimiser les possibilités d'arbitrage fiscal?

Tout en répondant aux préoccupations des investisseurs, les pouvoirs publics doivent être encouragés à :

- limiter les profits d'aubaine (à savoir l'octroi d'un allègement fiscal qui n'atteint pas l'objectif voulu) pour les investisseurs et, dans le cas d'investissements directs de l'étranger, pour le Trésor de pays étrangers ;
- minimiser les possibilités d'exploitation par les entreprises du régime fiscal (par exemple, au moyen d'arbitrages fiscaux) ;
- assurer une imposition unique des revenus dont la source se trouve dans le pays d'accueil (par exemple, en faisant prévaloir la réglementation fiscale nationale et par la négociation de conventions fiscales) ;
- maîtriser les coûts d'administration fiscale.

#### 5.4.3. Utilisation prudente des incitations fiscales ciblées

**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 rapport coût-efficacité ?**

Malheureusement, les incitations fiscales sont trop souvent considérées comme un « expédient » relativement facile par ceux qui travaillent en dehors du champ de la fiscalité ou qui en ont une expérience limitée. Une incitation fiscale peut en effet être rapidement intégrée dans une annonce d'ordre budgétaire et présenter l'avantage apparent de ne pas exiger de dépense équivalente en espèces, contrairement au développement des infrastructures, à la formation de la main-d'œuvre ou à d'autres programmes introduits pour favoriser l'investissement. Le raisonnement est le suivant : en ciblant un allègement d'impôt lors d'un nouvel investissement, une incitation fiscale va uniquement réduire le montant de l'impôt collecté au titre des investissements supplémentaires, à savoir des recettes qui n'auraient de toute façon pas été collectées en l'absence de cette incitation.

Toutefois, cette perception des choses ne tient pas compte du fait que l'allègement induit par l'incitation fiscale, même s'il est ciblé sur un investissement nouveau, va toujours être sollicité par des entreprises extérieures au groupe cible. Les entreprises existantes vont en effet s'efforcer de se présenter comme « nouvelles » et l'on peut s'attendre à d'autres stratégies analogues de planification fiscale qui vont réduire les recettes fiscales d'activités sans lien avec un quelconque investissement nouveau imputable à l'allègement d'impôt, le manque à gagner représentant souvent plusieurs fois les projections initiales. En

revanche, les aides directes, même si elles peuvent susciter plus d'inquiétudes parce qu'elles peuvent être une invitation à la corruption (sauf si l'octroi d'incitations fiscales ciblées va de pair avec une marge d'appréciation importante de la part de l'administration) peuvent permettre un meilleur contrôle des différentes formes d'abus.

Les exonérations fiscales temporaires et partielles des bénéficiaires, généralement ciblées sur les sociétés « nouvelles », ouvrent des possibilités importantes d'allègement involontaire d'impôt de la part des administrations fiscales. D'autres formes d'allègement d'impôt ciblé peuvent aussi ouvrir involontairement des possibilités de planification fiscale et aboutir à un manque à gagner au-delà de ce qui a été anticipé initialement (par exemple, lorsque l'allègement s'étend à des contribuables non visés). Même s'il est notoirement difficile de le prévoir, les autorités sont encouragées à entreprendre de larges consultations pour affiner les estimations du manque à gagner découlant d'une incitation donnée.

Les exonérations fiscales temporaires et les exemptions partielles des bénéficiaires sont normalement destinées aux « nouvelles » entreprises. Toutefois, il est difficile pour les administrations fiscales de déterminer si une société nouvellement établie est effectivement financée par des capitaux nouveaux ou par des capitaux déjà investis dans le pays d'accueil. En d'autres termes, une bonne partie des capitaux « nouveaux » peut effectivement être constitué par des capitaux préexistants qui ont été redéfinis comme nouveaux (par exemple, au moyen de la liquidation d'une entreprise existante, dont les capitaux ont été temporairement investis dans une société holding en régime d'extraterritorialité, avant d'être réinvestis dans le pays d'accueil sous l'apparence d'investissements nouveaux par cette société extraterritoriale).

Les dispositions prévoyant une exemption partielle ou totale des bénéficiaires ouvrent aussi la possibilité de jouer sur les prix de transfert pour déplacer artificiellement un revenu imposable d'entités commerciales dans le pays d'accueil qui ne sont pas admises au bénéfice d'un allègement d'impôt. Les techniques agressives de fixation des prix de transfert font pour l'essentiel appel à des prix non conformes au principe de pleine concurrence dans le cadre de transactions intragroupe et à des taux d'intérêt non conformes à ce principe au titre de prêts intragroupe, de façon à déplacer des revenus imposables vers des entités soumises à une imposition faible ou nulle. Ce déplacement de l'assiette d'imposition est artificiel au sens où il considère la structure d'entreprise correspondante comme donnée et se contente de manipuler les prix pour déplacer le revenu imposable associé à cette structure de manière à obtenir le résultat fiscalement le plus efficient. Comme il devient de plus en plus difficile de se prémunir contre les utilisations abusives du régime fiscal compte tenu du gonflement des échanges de biens incorporels (pour lesquels il est souvent difficile de définir un prix de pleine concurrence équitable pour les administrations fiscales, en raison du caractère limité, voire de l'inexistence de marchés secondaires à examiner), il devient aussi de plus en plus difficile de se prémunir contre des pertes de recettes excessives dues à des incitations accordant une exemption totale ou partielle de bénéficiaires.

Il convient en outre de souligner que lorsqu'une incitation fiscale existe et que des possibilités de planification fiscale auparavant imprévues deviennent trop manifestes, son retrait ne va pas sans coûts pour les pouvoirs publics soucieux de protéger leur base d'imposition nationale contre une érosion supplémentaire. Alors que l'annulation d'allègements incitatifs pour les investissements futurs peut être acceptée par les investisseurs, l'annulation de l'allègement lié à des décisions d'investissement antérieures –

qui peuvent avoir été fondées sur l'attente d'incitations fiscales proposées auparavant – peut avoir un coût considérable. Plus précisément, la crédibilité de l'action des pouvoirs publics est sérieusement remise en cause, venant affaiblir leur capacité d'influencer des comportements en matière d'investissement à l'avenir par des ajustements de leur dispositif. Dans ces conditions, lorsqu'on annule un allègement d'impôt incitatif lié à des dépenses d'investissement (par exemple, des possibilités d'amortissement supplémentaire ou accéléré, des crédits d'impôts pour investissement), il convient généralement de respecter (de ne pas supprimer) l'allègement d'impôt lié aux investissements antérieurs – sauf si ses coûts sont si exorbitants que le respect des engagements antérieurs serait dévastateur pour les finances publiques.

À des degrés divers selon l'instrument utilisé, une réduction de l'impôt du pays d'accueil va alléger l'impôt concernant des investissements qui auraient été entrepris en l'absence d'un tel allègement – les fameux *profits d'aubaine* pour les investisseurs et, dans le cas d'opérations d'IDE, pour le Trésor du pays étranger concerné. Des profits d'aubaine peuvent même se produire lorsque l'allègement cible l'investissement « marginal » au-delà de la moyenne de investissements passés. Cela étant, éviter les profits d'aubaine va généralement de pair avec une augmentation de la complexité du dispositif<sup>15</sup>.

Dans le cadre d'un objectif politique général consistant à éviter les profits (et les pertes) d'aubaine, il convient de traiter des *considérations* transitoires liées à l'introduction et au retrait d'incitations fiscales. Lorsque l'allègement d'impôt est accordé, l'objectif général consiste à le réserver aux investissements marginaux, à savoir les investissements qui n'auraient pas eu lieu en l'absence d'incitation. À l'inverse, lorsque l'allègement d'impôt est supprimé, il convient d'essayer de ne pas pénaliser les investissements antérieurs.

Les incitations fiscales ciblées peuvent créer des *distorsions involontaires* de l'allocation du capital productif et des décisions de financement de l'entreprise et de rapatriement de capitaux, ce qui implique des pertes de bien-être<sup>16</sup>. Les taux d'amortissement accéléré, par exemple, peuvent induire des pertes de bien-être lorsqu'ils ne reflètent pas convenablement les variations des véritables taux économiques d'amortissement dans toutes les catégories d'actifs fixes (servant de taux de référence). De même, les abattements pour réinvestissement qui accordent une déduction d'impôt égale à un certain pourcentage des bénéfices réinvestis (avant impôt) tendent normalement à décourager les investissements financés à l'aide d'apports de capitaux propres supplémentaires et peuvent accroître le coût global des fonds, ce qui implique des pertes de bien-être<sup>17</sup>.

Des distorsions involontaires peuvent aussi naître lorsque les interactions entre les incitations fiscales et d'autres dispositions du code fiscal (par exemple, le traitement de l'amortissement, le traitement des pertes) ne sont pas convenablement réglées. En outre, la formulation de la politique, si elle n'est pas convenablement coordonnée, peut aboutir à une « accumulation » de multiples incitations fiscales (et non fiscales) proposées par différents ministères, se situant au même niveau ou à des niveaux différents de l'administration publique (donc ciblant des activités commerciales, des actifs ou des régions identiques ou analogues), ce qui induit des distorsions involontaires, voire des éventuels surinvestissements dans certains cas.

Les incitations fiscales, même celles qui apparaissent comme des mesures de simplification, peuvent aussi induire *un surcroît de complexité* dans le dispositif et amplifier les coûts de discipline fiscale et d'administration de l'impôt. Par exemple, certains affirment que

les exonérations temporaires constituent une incitation simple à gérer, dans la mesure où il n'est pas nécessaire pour des sociétés (ou des pouvoirs publics) de se préoccuper de la tenue d'états financiers justifiant les déclarations fiscales durant la période d'exonération. Toutefois, pour que les entreprises demandent des déductions d'impôt (par exemple, des reports en avant de pertes commerciales) à la suite de la période d'exonération temporaire, il est normalement nécessaire de comptabiliser intégralement les recettes et les charges au cours de cette période. Rassembler et vérifier ces données après la fin de la période d'exonération peut être plus difficile et demander plus de temps que si les états financiers avaient été tenus de façon permanente.

Les incitations fiscales peuvent aussi *encourager la corruption* et attiser les craintes suscitées par une gestion médiocre des affaires publiques. Lors de leur utilisation, les incitations fiscales ciblées doivent être conçues pour que leur application soit le plus automatique possible, de façon à éviter l'intervention d'agents du fisc dans la détermination de l'application des dispositions aux différents contribuables. Il convient aussi d'éviter les situations dans lesquelles les agents du fisc procédant à des contrôles sont habilités à retirer le bénéfice de l'allègement incitatif de l'impôt, en l'absence de mesures de sauvegarde contre les pratiques de corruption. Il convient d'encadrer le dispositif pour décourager la corruption d'agents du fisc et des douanes dans de tels cas.

Enfin, les incitations fiscales ciblées peuvent être *incompatibles avec des obligations internationales* (comme les obligations de traitement national, les règles relatives aux aides publiques applicables aux pays de l'Union européenne).

Lorsque de fortes pressions politiques s'exercent en faveur de l'introduction d'allègements d'impôts incitatifs – malgré les analyses indiquant une réaction limitée de l'investissement par rapport aux pertes de recettes fiscales (que les investisseurs concernés remplissent ou non les conditions requises) et aux coûts d'administration subis (ce qui implique que l'opération ne répond pas au critère coût-avantage) – les responsables politiques doivent rechercher les moyens de traiter directement les obstacles à l'investissement.

### **Remédier aux principaux obstacles à l'investissement**

Lorsqu'on envisage de recourir à des incitations fiscales ciblées pour soutenir l'investissement, il faut accorder l'attention qu'il convient aux possibilités de remédier directement aux obstacles à l'investissement. Il faut s'efforcer d'attaquer les obstacles réels indépendants de l'impôt avant d'essayer une solution fiscale ou à tout le moins au même moment.

Lorsque des conditions générales défavorables (une gestion budgétaire médiocre, une mauvaise gestion des affaires publiques, des pratiques de corruption de la part des agents du fisc ou des douanes) et/ou des coûts élevés du travail ou d'autres facteurs) font obstacle à l'investissement, certains agents publics risquent d'être tentés par la solution consistant à recourir à des incitations fiscales. Dans de telles situations, il convient d'encourager les pouvoirs publics à rechercher les changements de politique fiscale ou d'administration de l'impôt qui peuvent être mis en œuvre pour remédier directement aux obstacles à l'investissement, en commençant par les domaines dans lesquels des progrès peuvent être rapidement enregistrés. Lorsque les ajustements de l'action des pouvoirs publics nécessitent des recettes fiscales supplémentaires, il faut définir les domaines prioritaires et étudier l'assiette des recettes fiscales.

### **Allègement général de l'impôt et allègement non fiscal**

Lorsque l'on envisage les stratégies fiscales possibles pour attirer l'investissement, il convient de prendre en considération des mesures d'allègement non ciblées pour éviter les problèmes rencontrés avec les mesures ciblées. Ces approches peuvent consister à réduire le taux légal de l'impôt sur les sociétés appliqué à une assiette de l'IS définie en termes larges (pour éviter des conséquences involontaires et des pertes de recettes) à titre de stratégie de rechange du rétrécissement de l'assiette de l'impôt par le recours à des incitations fiscales ciblées. Il convient aussi d'envisager de remédier aux obstacles possibles propres au système fiscal qui sont dues à des dispositions restrictives (par exemple, des règles limitant le report en avant des pertes), ou des dispositions accroissant les coûts de discipline fiscale.

Enfin, il importe pour les agents de l'administration fiscale de se souvenir que l'on peut aider financièrement les entreprises en dehors du système fiscal. Ce mécanisme plus transparent est sans doute plus souhaitable, notamment lorsque l'administration fiscale manque d'expérience, est médiocre, ou sujette à la corruption.

#### **5.4.4. L'enregistrement et l'évaluation des dépenses fiscales**

**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'incitation ciblées et autres dérogations par rapport à un système fiscal de référence devraient constituer un élément de la politique budgétaire dans les pays où la nécessité d'attirer les investisseurs et 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.

L'évaluation des dépenses fiscales impose au ministère des Finances ou à l'administration fiscale de disposer d'un modèle de microsimulation permettant d'estimer les effets en termes de recettes fiscales et de distribution des revenus des réformes proposées ou effectives de la fiscalité, en s'appuyant sur un échantillon représentatif de déclarations d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. L'évaluation du manque à gagner fiscal doit prendre en compte, à raison des prévisions, des réactions probables en termes de planification fiscale. Ces analyses doivent s'appuyer sur divers apports, notamment des consultations avec les milieux d'affaires et des conclusions tirées par d'autres pays ayant testé des mesures analogues (en tenant compte des différences de situation des pays d'accueil qui influent sur les résultats).

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.

#### 5.4.5. *Coopération internationale*

**Les responsables de la politique et de l’administration fiscales 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 ?**

Disposer d’un vaste réseau de conventions fiscales est utile aux pays pour mobiliser et attirer les investissements de différentes façons. D’abord et peut-être surtout, les conventions fiscales visent à éviter la double imposition de revenus transnationaux – le risque d’une double imposition de revenus transnationaux constituant une préoccupation majeure dans le contexte de l’investissement transnational. En l’absence de convention fiscale entre un pays d’accueil et un pays d’origine, la double imposition des revenus d’investissement va normalement se produire lorsque les deux pays traitent différemment un revenu donné. Par exemple, les pays peuvent adopter des points de vue différents sur la source ou l’origine du revenu et/ou le type de revenu payé (par exemples des intérêts ou des dividendes), ces qualifications différentes déclenchant des traitements fiscaux différents. Les conventions fiscales visent à éviter ces différences de qualification et, par là même, à minimiser les possibilités de double imposition, ce qui réduit le coût des projets (l’impôt étant considéré comme un coût pour l’entreprise).

En apportant plus de transparence sur le traitement fiscal des investissements transnationaux, les conventions fiscales contribuent aussi à réduire l’incertitude pour l’investisseur quant au traitement fiscal qui lui sera réservé. De fait, certains articles des conventions fiscales visent spécifiquement à mettre en place des procédures (par exemple, les procédures amiables) pour essayer de régler des différends sur la répartition des compétences fiscales entre les pays d’accueil et d’origine. L’existence d’un vaste réseau de conventions fiscales tend donc à rendre des pays plus intéressants, du point de vue fiscal, en tant que lieux d’exercice d’une activité commerciale aussi bien que de lieux à partir desquels il est possible d’exploiter une entreprise à l’échelle mondiale, en abaissant à la fois les coûts et les risques inhérents à des projets.

Troisièmement, les conventions fiscales prévoient généralement pour les non-résidents des taux plus faibles de retenue à la source sur les dividendes, les intérêts et les redevances. De fait, les taux négociés dans le cadre des conventions sont souvent sensiblement plus faibles que les taux légaux de retenue à la source qui seraient sinon appliqués. Cet aspect des conventions fiscales sert aussi à abaisser le coût des projets d’investissement.

Parallèlement, les conventions fiscales définissent un cadre permettant l’échange de renseignements entre administrations fiscales en vue de lutter contre des formes plus agressives de planification fiscale portant sur les revenus de source étrangère comme de source nationale (qui peuvent être escamoté dans des paradis fiscaux au moyen de structures sociétaires spéciales et de stratégies de financement et de rapatriement).

## Notes

1. Le traitement fiscal des revenus de source étrangère constitue généralement une importante considération fiscale lorsque l'on décide de l'emplacement du siège d'une société à partir duquel on peut détenir des actifs étrangers. Néanmoins, l'examen des considérations fiscales spéciales qui se dégagent de cette situation n'entre pas dans le cadre de ce chapitre, qui se concentre sur l'investissement à des fins de production plutôt qu'à des fins de gestion/coordination.
2. Le terme « pays d'accueil » est couramment utilisé dans le contexte de l'investissement transnational (de l'étranger ou à l'étranger) pour désigner un pays dans lequel un actif productif se situe (par ex., où une société est située et d'où proviennent des revenus), le terme de « pays d'origine » étant utilisé pour se référer au pays de résidence de l'investisseur (du propriétaire de l'actif productif). Dans ce chapitre, nous utilisons aussi le terme « pays d'accueil » pour nous référer au pays dans lequel une société se situe et nous appliquons ce terme à la fois au contexte de l'investissement direct de l'étranger (investisseur non résident dans une entreprise locale) et à celui de l'investissement intérieur pur (investisseur résident dans une entreprise locale). L'utilisation du terme « pays d'accueil » n'implique donc pas forcément un IDE.
3. Le niveau du taux d'imposition réel des bénéficiaires et la méthode (types d'impôt et leurs caractéristiques de conception) qui sert à déterminer le taux d'imposition réel peuvent être pertinents.
4. De même, l'imposition dans le pays d'origine des revenus d'origine étrangère peut avoir un impact direct sur l'investissement – plus le taux d'imposition net du pays d'origine sur les bénéficiaires étrangers est élevé (faible), plus le niveau d'investissement direct à l'étranger par des entreprises locales est habituellement faible (élevé) dans les cas où l'impôt a une influence sur les décisions d'investissement. Les répercussions sur l'investissement intérieur de l'imposition dans le pays d'origine des revenus d'origine étrangère ne sont pas vraiment claires – l'effet décourageant ou encourageant sur l'investissement intérieur de la faiblesse de la charge fiscale réelle sur les revenus d'origine étrangère par rapport à celle sur les revenus intérieurs dépend, en partie, du fait que l'investissement direct à l'étranger est un substitut ou un complément de l'investissement intérieur.
5. Dans la situation transnationale, ce n'est pas nécessairement le cas. En particulier, les coûts de l'investissement privé ne seront pas affectés lorsque l'augmentation (la baisse) d'impôt dans le pays d'accueil est compensée par une augmentation (baisse) du crédit d'impôt étranger autorisé par le régime fiscal du pays d'origine réservé à l'investisseur.
6. Parmi les exceptions à cette approche générale, on retiendra certaines privatisations dans lesquelles le bénéfice économique potentiel pur est à la fois spécifique au lieu et au moment.
7. Un éventuel épuisement du bénéfice économique revient à admettre que toutes les recettes collectées grâce à une augmentation de l'impôt du pays d'accueil vont être affectées à des dépenses publiques qui soutiennent directement les entreprises (par exemple, des infrastructures éducatives). En principe, lorsque les recettes de l'impôt sur les entreprises sont affectées à des programmes qui apportent une aide directe et immédiate aux entreprises, on peut prélever une charge fiscale plus lourde sans décourager l'investissement. Toutefois, cela suppose que les dépenses au titre du programme concerné sont aussi efficaces que les dépenses privées, qu'elles ignorent les délais entre le recouvrement de l'impôt et l'apport d'avantages aux entreprises ainsi que d'autres utilisations de fonds publics.
8. Les coûts de transaction du découplage d'activités commerciales doivent être pris en compte lors du choix d'un autre lieu d'implantation.
9. Voir par exemple OCDE 2003, Utilisation de données microéconomiques pour évaluer les taux moyens d'imposition – Études de politique fiscale de l'OCDE n° 8.
10. En traitant ce problème, on peut évaluer pour les petites et moyennes entreprises et pour les entreprises multinationales, la quantité moyenne du temps de spécialistes (des comptables, des juristes ou des administrateurs spécialisés dans la fiscalité) nécessaire par an pour se conformer au code fiscal. Elle peut ensuite être convertie dans un coût de discipline annuel moyen pour une entreprise, en se référant à la rémunération horaire moyenne d'un fiscaliste, et être incluse dans le calcul du total de la somme due au titre de l'impôt d'un échantillon représentatif d'entreprises.
11. Une question connexe de politique fiscale est de savoir si les taux d'amortissement reflètent correctement les vrais taux d'amortissement économiques des grandes catégories de biens amortissables (servant de taux de référence) et s'ils tiennent compte de l'inflation.
12. Lorsqu'un investissement supplémentaire se heurte à des contraintes de trésorerie, l'allègement de l'impôt sur les bénéficiaires tirés d'investissements antérieurs peut encourager l'investissement

courant en apportant une source de financement. Toutefois, en l'absence de telles contraintes, l'allègement d'impôt au titre du capital installé (par exemple, au moyen d'une réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés) va constituer un pur profit d'aubaine.

13. Lors de la modélisation des taux effectifs d'imposition appliqués aux PME, il convient de tenir compte des entreprises constituées en société ou non (les informations sur la taille relative (des actifs) de la l'entreprise constituée en société par rapport aux entreprises non constituées en société indique normalement l'importance relative des différents indicateurs). Pour les entreprises non constituées en sociétés (des PME et éventuellement de grandes entreprises détenues par des résidents) ayant un accès limité aux marchés financiers internationaux, il convient de tenir compte des taux effectifs moyens d'imposition des revenus des sociétés à l'inclusion de l'imposition des revenus des sociétés et des personnes physiques de façon à intégrer les effets éventuels de l'IRPP sur les coûts de financement. Lors de la modélisation de l'IDE, il convient de tenir compte de l'investissement venant de plusieurs pays différents. Cela peut couvrir un dossier non couvert par une convention dans lequel un taux légal (non prévu par une convention) de retenue à la source sur les dividendes va s'appliquer et lorsque l'on peut considérer qu'il n'y aura pas d'imposition dans le pays d'origine. Lors de l'examen de dossiers relevant de conventions, l'échantillon doit comprendre un grand pays exportateur de capitaux mettant en œuvre un régime fondé sur la source (exemption des dividendes) ainsi qu'un ou plusieurs pays mettant en œuvre un régime fiscal fondé sur le lieu de résidence (calcul du dividende brut et crédit).
14. Ce point concerne les différences de taux effectifs d'imposition qui découlent de l'application de différents taux et règles d'imposition aux mêmes transactions (en d'autres termes, cela ne concerne pas les différences qui résultent de l'application des mêmes règles à des transactions différentes). Par exemple, les taux d'amortissement du capital à des fins fiscales diffèrent généralement en fonction du type d'actifs financiers. Cela signifie que les taux effectifs d'investissement vont varier selon les secteurs dans la mesure où le stock de capital des entreprises d'un secteur a une composition différente du stock de capital d'un autre secteur. Ces différences peuvent être considérées comme structurelles, plutôt que motivées par des considérations fiscales. Un exemple de ces dernières différences serait le cas où le même type d'actif est amorti à un taux différent en fonction du secteur. Ce point concerne des différences résultant de considérations fiscales de ce type.
15. Par exemple, éviter des profits d'aubaine d'un régime d'amortissement accéléré suppose que le solde des coûts non amortis du capital, au moment de l'introduction de cette incitation, soit amorti aux taux antérieurs à la réforme et non pas aux taux accélérés pour éviter un allègement d'impôt au profit de stocks de capital antérieurs à la réforme. Les profits d'aubaine sont inévitables dans certains cas, selon le mécanisme utilisé pour apporter l'allègement d'impôt. Par exemple, il n'est généralement pas possible du point de vue pratique de chercher à appliquer un nouveau taux réduit d'impôt sur les sociétés aux bénéficiaires résultant uniquement de nouveaux investissements (en d'autres termes, il n'est pas possible dans la pratique de cantonner ces bénéficiaires, à l'exclusion de ceux d'investissements antérieurs).
16. Ce paragraphe concerne les distorsions involontaires, reconnaissant que les incitations fiscales sont généralement destinées à influencer ou fausser l'allocation de capital en s'écartant des schémas que l'on observe en l'absence de l'incitation. La réponse à la question de savoir si les distorsions volontairement induites par l'adoption d'une mesure d'incitation fiscale entraînent une amélioration du bien-être varie selon la mesure d'incitation vise ou non à corriger une véritable défaillance du marché.
17. En revanche, un abattement amélioré pour investissement permettant une déduction d'un certain pourcentage de l'investissement éligible, apportant un allègement indépendamment de la source de financement, ne poserait pas le même problème.

### **Références et autres ressources**

- Conseil de l'Europe/OCDE (2006), Convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.  
 OCDE (1992), Accord modèle pour des contrôles fiscaux simultanés.  
 OCDE (2001), Recommandation du Conseil sur l'utilisation du Modèle de memorandum d'accord de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements à des fins fiscales.  
 OCDE (2001), Principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales.  
 OCDE (2002), Accord modèle sur l'échange de renseignements à des fins fiscales.  
 OCDE (2003), Assessing FDI Incentive Policies: a Checklist.  
 OCDE (2005), Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune.



## Chapitre 6

# Gouvernement d'entreprise\*

\* Ce document de synthèse a été rédigé par Daniel Blume, Division des affaires d'entreprise, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE.

## 6.1. Introduction

Ce document est consacré au gouvernement d'entreprise<sup>1</sup>, l'un des domaines pris en compte dans le *Cadre d'action pour l'investissement*, qui se rattache lui-même à l'*Initiative de l'OCDE pour l'investissement au service du développement*. On se situera dans l'optique des liens entre le gouvernement d'entreprise et un environnement propice à l'investissement et on examinera les principaux aspects concernant le gouvernement d'entreprise sur lesquels les gouvernants doivent porter leur attention dans ce contexte. Ce document servira de base pour l'un des dix chapitres thématiques qui figureront dans le *Cadre d'action pour l'investissement*, chacun commentant les principaux enjeux de l'action à mener pour promouvoir un environnement qui soit attrayant pour les investisseurs nationaux et étrangers et qui fasse davantage bénéficier des investissements l'ensemble de la société<sup>2</sup>. On notera que les questions qui sont posées dans ce rapport ne sont aucunement censées se substituer aux travaux du Groupe de direction de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise qui ont pour but d'élaborer une méthode pour évaluer la mise en œuvre des *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*.

L'OCDE s'est efforcée de promouvoir un gouvernement d'entreprise de qualité depuis l'adoption des *Principes de gouvernement d'entreprise* en 1999, vu le rôle que ceux-ci peuvent jouer dans la stabilité financière, l'investissement et la croissance économique. Les *Principes* ont aujourd'hui valeur de référence internationale pour les gouvernants, les investisseurs, les entreprises et les autres acteurs à travers le monde. Pour encourager l'utilisation des *Principes*, l'OCDE, en coopération avec le Groupe Banque mondiale, a engagé un vaste programme de sensibilisation et d'explication, auquel ont participé plus de 80 pays, membres et non membres de l'OCDE. Le Forum de stabilité financière a désigné les *Principes* parmi les 12 normes essentielles pour la solidité des systèmes financiers. La Banque mondiale s'appuie elle aussi sur les *Principes* pour ses examens du gouvernement d'entreprise, qui ont porté sur plus de 40 pays en développement ces quatre dernières années, dans le cadre des rapports sur l'observation des normes et codes (RONC). La Déclaration du Consensus de Monterrey, dans le cadre des Nations Unies, fait également référence au gouvernement d'entreprise, facteur contribuant à un environnement stable et prévisible pour l'investissement et le développement. Selon cette déclaration, « des efforts particuliers sont nécessaires dans des domaines prioritaires tels que les cadres législatif et réglementaire de nature à promouvoir et protéger les investissements, notamment ceux qui concernent la mise en valeur des ressources humaines, le refus de la double imposition, la gestion des entreprises, les normes comptables et la promotion de la concurrence<sup>3</sup> ».

Les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE* ont été révisés en 2004 à l'issue d'un examen approfondi de l'expérience des pays de l'OCDE et des pays non membres, sous la forme de tables rondes régionales qui ont eu lieu en Asie, en Eurasie, en Amérique latine, en Russie et en Europe du Sud-Est, et également au moyen de consultations auxquelles ont participé des pays d'Afrique, du Moyen-Orient et des Caraïbes. Plus de 30 tables rondes se sont tenues depuis l'adoption des *Principes* et chaque région, en prenant les *Principes*

comme référence, a élaboré, d'un commun accord entre les pays, des conclusions, des recommandations et des priorités qui sont résumées dans des Livres blancs régionaux et dans le rapport de l'OCDE de 2003 intitulé « *Aperçu des expériences des tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise* ». Le présent document s'appuie particulièrement sur les enseignements à tirer des tables rondes et sur le *Tour d'horizon des évolutions en matière de gouvernement d'entreprise dans les pays de l'OCDE* pour déterminer quels sont les problèmes qui ont été jugés prioritaires. Si ces recommandations issues des tables rondes ont été adoptées et si leur mise en œuvre se poursuit, c'est parce que chaque région a reconnu le lien essentiel entre un bon gouvernement d'entreprise et l'investissement.

Ce document a pour objet de contribuer à l'examen des principaux aspects que les responsables des questions ayant trait au gouvernement d'entreprise et les autres acteurs dans ce domaine doivent prendre en compte comme élément d'un environnement propice à l'investissement, mais il ne prétend pas être exhaustif et ne doit pas être considéré comme un point de départ pour l'analyse des pratiques de gouvernement d'entreprise dans tel ou tel pays. Les *Principes de l'OCDE* (qu'on peut consulter à l'adresse [www.oecd.org/daf/corporate/principles](http://www.oecd.org/daf/corporate/principles)) doivent rester la principale référence pour le dialogue sur les politiques à suivre.

En outre, l'OCDE mène actuellement des travaux bien plus détaillés et plus complets, sous l'égide du Groupe de direction sur le gouvernement d'entreprise, afin d'élaborer une méthodologie d'ensemble pour l'examen de l'expérience des pays et pour le dialogue sur les politiques à suivre dans le domaine du gouvernement d'entreprise, à partir des *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*. Le Groupe de direction a demandé que ces travaux contribuent à la mise à jour de la méthodologie des rapports de la Banque mondiale sur l'observation des normes et codes (RONC) concernant le gouvernement d'entreprise, afin de prendre en compte la révision de 2004 des *Principes* et de jeter les bases, dans le cadre de l'OCDE, du dialogue sur les politiques à suivre dans l'optique d'un renforcement du gouvernement d'entreprise dans les pays membres. La méthodologie en projet s'inspire très largement des *Principes*, en exposant les pratiques qui joueront probablement un rôle de référence et les « critères essentiels » à considérer. Elle insiste également sur le caractère complémentaire ou interdépendant des différents éléments du cadre de gouvernement d'entreprise pour la réalisation des objectifs des *Principes*, tout en évitant la démarche reposant sur une « liste de contrôle ».

## **6.2. La contribution du gouvernement d'entreprise à un environnement propice à l'investissement**

La réforme du gouvernement d'entreprise est l'un des principaux volets des réformes plus larges qui ont pour but de mettre en place un environnement attrayant pour les investisseurs nationaux et étrangers et de faire en sorte que l'investissement profite davantage à l'ensemble de la société. Comme l'indique le préambule des *Principes de l'OCDE*, « le degré de respect par les sociétés de certains principes fondamentaux de bon gouvernement d'entreprise joue un rôle grandissant pour les décisions d'investissement. La relation entre les pratiques de gouvernement d'entreprise et l'internationalisation croissante des investissements revêt également une importance particulière. Les flux internationaux de capitaux permettent aux entreprises de se procurer des fonds propres auprès d'une population beaucoup plus large d'investisseurs. Pour pouvoir pleinement bénéficier de la mondialisation des marchés de capitaux et attirer des capitaux "patients" à long terme, les pays doivent se doter de régimes de gouvernement d'entreprise crédibles

et lisibles à l'étranger et respecter un socle minimum de principes reconnus. Même si les capitaux étrangers ne représentent pas la principale source de financement pour les entreprises, l'adoption de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise contribue à accroître la confiance des investisseurs nationaux, réduit le coût du capital, concourt au bon fonctionnement des marchés de capitaux et en définitive confère davantage de stabilité aux sources de financement ».

Les sociétés commerciales sont au coeur même du processus d'investissement; elles sont constamment à la recherche des modalités les plus efficaces de combinaison de l'ensemble des ressources nécessaires pour produire les biens et services qui répondent à la demande du marché. Dans le contexte du gouvernement d'entreprise, un aspect doit tout particulièrement retenir l'attention : le degré auquel l'économie est capable d'apporter aux projets commercialement viables les ressources financières dont ils ont besoin pour transformer effectivement une idée en une opération rentable. Certes, l'argent n'est qu'un des principaux facteurs nécessaires pour créer une entreprise compétitive. Une main-d'œuvre qualifiée, des gestionnaires de talent et des biens et services intermédiaires sont également vitaux. L'accès à des financements n'est pas une condition suffisante, mais il est nécessaire dans la pratique. Cela est vrai, en particulier, pour le financement sur fonds propres, qui permet aux entreprises d'assumer davantage de risques pour des opérations futures à long terme comme le lancement de nouvelles lignes de produits, une restructuration, les activités de recherche, le développement de produits et l'expansion du marché.

Mais ce n'est pas uniquement le *montant* en valeur absolue des capitaux disponibles qui déterminera si le bien-être économique peut être amélioré *via* la formation de capital. Ce qui est également important, c'est l'efficacité de la *répartition* des financements entre les diverses possibilités d'investissement et, aussi, l'efficacité du *contrôle* exercé sur l'utilisation que l'entreprise fait en définitive des capitaux. Si l'épargne des ménages et les financements dont disposent les entreprises ne sont pas affectés pour une raison ou pour une autre à un usage optimal, la collectivité aura indéniablement perdu l'occasion d'améliorer son bien-être. Dans ces conditions, les entrepreneurs ne trouveront pas les fonds dont ils auront besoin pour financer des projets rentables; les entreprises ne pourront pas se développer, des innovations potentiellement rentables ne seront jamais commercialisées, etc. De plus, cela empêchera la restructuration nécessaire des entreprises et de secteurs tout entiers, et les actifs productifs seront immobilisés dans des activités sous-performantes.

Ces trois étapes du processus d'investissement – la mobilisation du capital, sa répartition entre les différents usages possibles et son contrôle une fois qu'il a été investi – comptent parmi les fonctions essentielles du système financier. Dans les économies de marché, ces fonctions sont exercées par une multitude d'investisseurs et le résultat global dépend dans une large mesure de leurs compétences et de leurs incitations au niveau individuel. Mais ce résultat sera également fonction, dans une large mesure, du cadre institutionnel, législatif et réglementaire ainsi que des pratiques des entreprises qui déterminent et influencent les interactions entre les investisseurs en titres de capital et l'entreprise, c'est-à-dire du cadre de gouvernement d'entreprise.

En répartissant les droits et obligations entre les différents acteurs de l'entreprise, la qualité du cadre de gouvernement d'entreprise influe sur les résultats à toutes les étapes du processus d'investissement. On citera à cet égard quelques exemples :

- Dans la première phase du processus d'investissement, des méthodes fiables d'enregistrement de la propriété et la possibilité de recours en cas de violation des droits

des actionnaires sont deux éléments – parmi d'autres – se rattachant au gouvernement d'entreprise qui facilitent la mobilisation du capital. Si l'investisseur ne peut avoir l'assurance que les actifs dans lesquels il investit sont correctement comptabilisés et protégés, son épargne restera oisive ou sera dissimulée ou immédiatement consommée, au lieu d'être utilisée à des fins productives.

- Dans la deuxième phase du processus d'investissement, une comptabilisation fiable et transparente des opérations des entreprises et des états financiers fidèles sont indispensables pour se prononcer en toute connaissance de cause sur l'affectation des ressources financières à leurs différents usages possibles.
- Dans la troisième phase, les procédures de prise de décision dans l'entreprise, la répartition des pouvoirs entre ses organes, la conception des dispositifs d'incitation et une chaîne efficace de responsabilités sont autant d'éléments du gouvernement d'entreprise indispensables pour assurer une utilisation efficace des ressources des entreprises.

Si l'on considère tous ces liens, on ne peut que constater que l'enjeu d'un gouvernement d'entreprise de qualité va bien au-delà des intérêts des actionnaires d'une société. C'est un enjeu d'intérêt public. Un cadre de gouvernement d'entreprise déficient aura de graves effets négatifs à tous les stades du processus d'investissement et nuira donc à l'objectif économique d'ensemble, à savoir la présence d'un secteur privé efficace à même d'assurer la croissance nécessaire. Un gouvernement d'entreprise de mauvaise qualité est préjudiciable à la mobilisation de l'épargne, entrave une allocation efficace des ressources financières et empêche la bonne gestion des actifs des entreprises<sup>4</sup>.

### 6.3. Les principaux éléments d'un cadre de gouvernement d'entreprise

La section qui suit, s'appuyant très largement sur les *Principes* de l'OCDE, le *Tour d'horizon des évolutions en matière de gouvernement d'entreprise dans les pays de l'OCDE* et le rapport de l'OCDE intitulé « Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise : principaux enseignements », met en lumière un ensemble de questions essentielles que les gouvernants doivent examiner lorsqu'il s'agit de mettre en place un solide cadre national, clé d'un gouvernement d'entreprise de qualité. Les *Principes* (sans le préambule et les annotations de la partie II) sont repris en annexe pour référence. Une section particulière est consacrée au gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, dans l'optique des *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* adoptées par le Conseil de l'OCDE en avril 2005.

**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 cadre efficace de gouvernement d'entreprise doit reposer sur de solides fondements juridiques, réglementaires et institutionnels auxquels tous les acteurs du marché pourront se fier lorsqu'ils nouent une multitude de relations contractuelles. Ces fondements juridiques, réglementaires et institutionnels se composent généralement d'éléments relevant de

dispositions législatives ou réglementaires, 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 de chaque pays. L'équilibre souhaitable entre la législation, l'auto-réglementation, les normes volontaires, etc., varie donc d'un pays à l'autre. À mesure que l'expérience s'enrichira et que les activités des entreprises évolueront, il faudra sans doute modifier le contenu et la structure de ce cadre. Pour ce faire, il est essentiel d'évaluer la qualité du cadre national à la lumière des nouvelles évolutions et des nouveaux impératifs qui se font jour au niveau international.

Le cadre juridique et réglementaire dans lequel opèrent les entreprises est essentiel pour les résultats économiques d'ensemble. Il incombe aux gouvernants de mettre en place un cadre suffisamment souple pour répondre aux besoins des entreprises opérant dans des situations très diverses, de façon qu'elles puissent plus aisément saisir les possibilités nouvelles de création de valeur et déployer leurs ressources dans des conditions d'efficacité maximale. Pour ce faire, il est important que les pouvoirs publics ne perdent pas de vue les résultats économiques ultimes de leurs interventions. Lorsqu'il s'agit de choisir entre différentes solutions, il pourra être utile également d'analyser l'impact des principales variables qui agissent sur le fonctionnement des marchés, notamment les mécanismes d'incitation, l'efficacité des systèmes d'auto-réglementation et les mesures destinées à faire face aux conflits d'intérêts à caractère systémique.

Dans le domaine du gouvernement d'entreprise, les obligations qui sont imposées et les pratiques qui ont cours subissent généralement l'influence de nombreuses branches du droit, notamment le droit des sociétés, le droit boursier, les normes comptables et les normes de vérification des comptes, le droit de la faillite, le droit des contrats, le droit du travail et le droit fiscal. Dès lors, on peut craindre que toutes ces influences juridiques soient involontairement à l'origine de doublons et même de contradictions pouvant nuire à l'amélioration du gouvernement d'entreprise. Lorsqu'on examine le cadre juridique et réglementaire, il faut donc être bien conscient de ce risque et veiller à le limiter.

Lors de chacune des Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise, l'une des grandes priorités qui se sont dégagées est la nécessité d'une application efficace. En effet, un solide cadre juridique pour le gouvernement d'entreprise est certes important, mais il ne suffit pas pour assurer le bon fonctionnement des marchés financiers. Les dispositions législatives et réglementaires, mais aussi la plupart des dispositifs privés destinés à protéger les droits des actionnaires et à assurer un traitement équitable des actionnaires et des autres parties prenantes, tirent leur efficacité du contexte plus large de l'application et de l'exécution du droit. Si les institutions en place sont faibles, il est plus difficile de faire appliquer et d'exécuter les contrats entre personnes privées, de même que les dispositions législatives et réglementaires. Il faut donc que le cadre de gouvernement d'entreprise, non seulement définisse un ensemble de politiques, mais établisse également un dispositif réglementaire et institutionnel de mise en œuvre.

L'application des lois, tout en posant un problème général du point de vue du développement, influe tout particulièrement sur la recherche de financements extérieurs par les entreprises et sur la valorisation des actions des sociétés cotées. Dans le cadre de ses contrats financiers, l'entreprise souscrit certaines obligations, en s'engageant en particulier à consacrer une partie de ses bénéfices au paiement d'un taux approprié de rendement à ses sources de financement externes. Une mauvaise application des lois a donc un impact négatif sur la valorisation des actions et fait qu'il est plus difficile pour les entreprises de

s'engager à honorer leurs contrats financiers et également d'attirer de nouveaux financements.

Les questions présentées ci-après traitent un certain nombre d'aspects de l'application des lois. On notera en particulier qu'une application efficace suppose une répartition claire des responsabilités en matière de surveillance, d'application et d'exécution entre les différentes autorités, de façon que les compétences des organismes exerçant des fonctions complémentaires soient respectées et exploitées le plus efficacement possible. Il faut aussi prêter attention aux cas de recoupement, voire de contradiction, entre les réglementations nationales, afin d'éviter un vide réglementaire (aucune autorité n'étant expressément compétente) et de réduire les coûts des entreprises lorsqu'elles doivent se conformer à la législation de plusieurs pays.

**Comment le régime de gouvernement d'entreprise assure-t-il le traitement équitable de l'ensemble des actionnaires ? Certaines caractéristiques nationales des structures actionnariales et des structures de contrôle des entreprises n'exigent-elles pas de renforcer certains éléments du cadre de gouvernement d'entreprise ?**

Dans les économies en développement et les économies de marché émergentes qui participent aux Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise, de même que dans un grand nombre de pays de l'OCDE, la plupart des sociétés sont contrôlées par les actionnaires principaux, dans certains cas au moyen de droits de vote spéciaux ou de structures complexes d'actionnariat et de contrôle qui leur assurent une position de contrôle alors qu'ils détiennent relativement peu d'actions. Dans un grand nombre de ces pays, la plupart de ces actionnaires de contrôle sont des individus ou des familles. Ce peut être aussi un groupe de sociétés qui exerce le contrôle et, moins fréquemment, une multinationale étrangère ou une grande banque. Le contrôle peut aussi être exercé par l'État; d'où des problèmes particuliers de gouvernance qui seront traités dans les trois dernières questions figurant dans ce chapitre.

La structure actionnariale a d'importantes conséquences pour le cadre de gouvernement d'entreprise. Les actionnaires de contrôle ont tout intérêt à surveiller étroitement la société et ses dirigeants, et ils peuvent donc influencer positivement sur le gouvernement de l'entreprise. Mais leurs intérêts peuvent s'opposer à ceux d'autres actionnaires, les minoritaires. Ce conflit est particulièrement dévastateur lorsque les actionnaires de contrôle tirent de la société des avantages personnels aux dépens des actionnaires minoritaires. Par conséquent, étant entendu que les *Principes de l'OCDE* s'appliquent à tout l'éventail des structures actionnariales des sociétés cotées et doivent être également considérés comme utiles pour les sociétés non cotées, certains aspects des *Principes* comme la protection des droits des actionnaires minoritaires et le traitement équitable de tous les actionnaires pourront retenir davantage l'attention dans les économies où prédomine le contrôle de type majoritaire, surtout lorsqu'il s'exerce avec une faible participation au capital.

Les actionnaires minoritaires ne sont pas les seules victimes d'un mauvais gouvernement d'entreprise. Les actionnaires de contrôle en font aussi les frais à travers une plus faible valorisation boursière, un accès limité au financement sur fonds propres et les difficultés qu'ils rencontrent pour planifier leur succession et pour recruter des talents extérieurs. Et

l'économie dans son ensemble en supporte elle aussi les conséquences sous la forme d'une moindre productivité, car les financements, alors peu abondants, seront répartis moins efficacement. Afin de réduire ces coûts, certains actionnaires de contrôle prennent eux-mêmes des mesures pour améliorer le gouvernement d'entreprise et leur réputation auprès des autres actionnaires. La création d'institutions comme les départements spéciaux de cotation en bourse et les codes facultatifs de gouvernement d'entreprise peuvent faciliter ces mesures volontaires, car les sociétés peuvent ainsi en toute crédibilité faire savoir aux marchés qu'elles appliquent des normes strictes de gouvernement d'entreprise. Mais les dispositifs facultatifs ont leurs limites. À long terme, les actionnaires de contrôle peuvent en fait bénéficier de dispositions impératives et pleinement appliquées visant à améliorer la protection des investisseurs.

Certains droits de propriété doivent être également protégés. Par exemple, une action d'une société faisant publiquement appel à l'épargne peut être achetée, vendue ou transférée, et elle confère à l'investisseur un droit de participation aux bénéfices de la société. Elle lui donne également le droit d'être informé et d'agir sur les activités de la société, essentiellement en exerçant son droit de vote aux assemblées générales. Tous ces droits ont une valeur économique intrinsèque. Pour qu'ils achètent des actions, les investisseurs doivent être assurés que les droits qu'on vient d'évoquer et les autres droits qu'ils acquièrent sont correctement reconnus et protégés.

**Quelles sont les procédures et structures institutionnelles permettant aux actionnaires d'obtenir réparation en cas de violation de leurs droits ? Jouent-elles un rôle dissuasif crédible contre ces violations ?**

Les actionnaires peuvent de diverses manières faire respecter leurs droits, notamment en intentant une action en justice contre les administrateurs et les dirigeants (en particulier, les dirigeants qui siègent au conseil d'administration). L'expérience montre que le degré de protection des droits des actionnaires est fonction, dans une large mesure, de l'existence de recours efficaces permettant d'obtenir réparation à un coût raisonnable et sans délais excessifs. La confiance des investisseurs minoritaires se trouve renforcée si le système juridique comporte des mécanismes de recours des actionnaires minoritaires lorsqu'ils peuvent raisonnablement considérer que leurs droits ont été violés. La mise en place de tels mécanismes est une tâche essentielle du législateur.

On court toutefois le risque qu'un système juridique par lequel tout investisseur peut contester les activités d'une société devant les tribunaux engendre un nombre excessif d'actions en justice. C'est pourquoi les systèmes juridiques comportent souvent des dispositions qui sont destinées à protéger les administrateurs contre les actions en justice abusives et qui consistent à appliquer certains critères pour la recevabilité du recours des actionnaires et à établir des présomptions de légitimité pour les actes des administrateurs (notamment dans le cadre de la règle de l'appréciation commerciale) et pour les informations divulguées. En définitive, il faut trouver un équilibre entre les possibilités de recours des actionnaires en cas de violation de leurs droits et l'excès de contentieux, qui peut également rendre les dirigeants et les administrateurs réfractaires à toute prise de risque. Dans de nombreux pays, on considère que les mécanismes alternatifs de règlement des différends,

par exemple les « audiences administratives » ou les procédures d'arbitrage mises en place par les autorités boursières ou d'autres instances de régulation, sont un moyen efficace de règlement des différends, au moins en première instance.

Dans leur grande majorité, les pays qui participent aux Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise ont une législation qui semble bien protéger les actionnaires. Or, les actionnaires – non seulement les petits investisseurs, mais aussi les grands investisseurs institutionnels comme les fonds de pension et les sociétés internationales d'investissement – voient parfois leurs droits violés, dans une large mesure parce que, souvent, les procédures et structures institutionnelles de recours n'aboutissent qu'à une application inefficace de cette législation. Sans un cadre institutionnel adéquat, une nouvelle loi, d'inspiration nationale ou étrangère, pourra être tout simplement ignorée et même créer parfois de nouvelles difficultés.

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'imprévisibilité de leur issue dissuadent les actionnaires d'agir pour faire respecter leurs droits. Comme on l'a déjà indiqué, certains pays mettent davantage l'accent sur les modes alternatifs de règlement des différends afin de réduire le nombre des actions en justice. Mais une instance qui n'a pas de comptes à rendre peut être à l'origine d'autres abus. Les autorités boursières ne doivent pas seulement veiller à la transparence des marchés financiers, elles doivent être elles-mêmes transparentes. L'organe de régulation doit motiver ses décisions et les rendre publiques, et ses nouvelles réglementations doivent être élaborées en toute visibilité. Même si les autorités nationales de surveillance des marchés de valeurs mobilières s'efforcent de faire mieux respecter les droits des actionnaires *via* leurs propres dispositifs d'application et de contrôle de la régularité des procédures, la loi demeure importante de par les contre-pouvoirs qu'elle instaure dans un souci de traitement équitable. Par conséquent, il restera crucial de donner aux tribunaux les moyens de régler efficacement les différends dans lesquels des entreprises sont en cause.

**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 opérations des entreprises impliquent des conflits d'intérêts entre les parties prenantes, par exemple les dirigeants, les administrateurs et les actionnaires de contrôle. Il est donc important que le marché sache si ces opérations sont effectivement réalisées en tenant dûment compte des intérêts de tous les actionnaires. Les opérations abusives auxquelles se livrent dans leur propre intérêt les personnes qui tirent parti de leurs étroites relations avec la société, au détriment de cette dernière et des investisseurs, et les opérations d'initié consistant à manipuler les marchés financiers, doivent être interdites et sanctionnées. À cette fin, il est également indispensable que les entreprises communiquent au marché toutes les informations relatives aux transactions significatives qu'elles ont effectuées avec des parties liées – cette information étant communiquée transaction par transaction ou en regroupant les transactions par catégorie – en faisant savoir notamment si elles ont été réalisées dans le respect du principe de pleine

concurrence et aux conditions normales du marché. En ce qui concerne le contenu et la portée de ces mesures, il faut bien entendu définir avec soin la notion de « partie liée ». Il faudra par ailleurs préciser à qui il incombe de faire état d'un conflit d'intérêts et définir le rôle du conseil d'administration dans l'évaluation des conséquences importantes d'un tel conflit.

Lorsqu'on s'interroge sur la qualité du cadre réglementaire dans le contexte des transactions avec des parties liées, il faut prêter tout spécialement attention aux transactions auxquelles participent les principaux actionnaires (ou leur famille), directement ou indirectement. Un autre aspect est l'obligation, pour les actionnaires, de faire état des transactions avec des parties liées et de la nature de ces transactions, en les regroupant de façon appropriée.

**Quelles procédures et institutions sont en place pour garantir que les actionnaires sont en mesure d'assurer une influence significative sur l'entreprise ? Par exemple, y a-t-il des procédures suffisantes de notification des assemblées générales et des modalités adéquates de vote par procuration afin que puissent voter les actionnaires qui ne sont pas à même de participer directement aux assemblées ?**

La participation à l'assemblée générale est un droit fondamental de l'actionnaire, qui est crucial sur deux plans : la possibilité d'influer sur la marche de l'entreprise et sur la qualité du gouvernement d'entreprise. C'est lors des assemblées que sont prises certaines décisions clés – notamment pour l'attribution des dividendes et pour l'élection du conseil d'administration. Pour pouvoir participer efficacement aux décisions qui sont prises à l'assemblée générale, directement ou par procuration, les actionnaires doivent être dûment convoqués en temps voulu. En outre, les règles et procédures de vote doivent être conçues de manière à faciliter et à encourager la participation des actionnaires à la prise de décision pour un coût raisonnable.

Dans ce contexte, il faut se demander en particulier si les informations concernant les points inscrits à l'ordre du jour de l'assemblée ont été communiquées aux actionnaires en temps utile et si ces informations sont de bonne qualité. Leur contenu et leurs modalités de communication permettent-ils aux actionnaires de disposer des éléments et du temps nécessaires pour s'informer et demander des avis sur les questions qui seront débattues et donneront lieu à décision ?

L'accès à l'information et l'existence de procédures fiables de vote par procuration sont particulièrement importants dans le cas des investisseurs étrangers, qui détiennent souvent leurs actions par l'entremise de toute une chaîne d'intermédiaires. Leurs actions sont généralement inscrites en compte auprès d'intermédiaires en valeurs mobilières, qui à leur tour les inscrivent en compte auprès d'autres intermédiaires et auprès des dépositaires centraux de titres d'autres pays, alors que la société cotée en cause réside dans un pays tiers. Ces chaînes transfrontières d'intermédiaires soulèvent souvent des problèmes particuliers lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure les actionnaires étrangers sont fondés à exercer leur droit de vote afin d'influer sur les grandes décisions de la société – notamment pour l'élection des administrateurs – et lorsqu'il s'agit de savoir comment communiquer avec ces investisseurs. Le risque est manifestement que l'information transmise par la

société n'atteigne pas l'actionnaire final et que ce dernier ne puisse pas faire valoir sa position lors de l'assemblée générale. Par conséquent, il faut examiner avec quelle précision le cadre législatif et réglementaire définit les obligations et procédures d'information relatives aux assemblées générales et les procédures de vote des actionnaires étrangers.

Plus généralement, il y a lieu de réglementer d'une façon relativement détaillée le régime de délégation des droits de vote aux gardiens de titres. Il convient à cet égard de prêter une attention particulière aux situations dans lesquelles une institution financière, par exemple une banque ou une société de bourse, offre des services de garde de titres.

**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 ?**

Un régime de divulgation de l'information favorisant véritablement la transparence est l'une des pierres angulaires d'un gouvernement d'entreprise qui repose sur les mécanismes du marché et grâce auquel l'actionnaire pourra exercer les droits attachés à ses titres en étant pleinement informé et en se trouvant sur un pied d'égalité avec tous les autres actionnaires. Il entretient la confiance des marchés boursiers, permet d'influer fortement sur le comportement des sociétés et protège les droits des investisseurs.

Les actionnaires actuels et potentiels ont besoin d'informations régulières, fiables et comparables, suffisamment détaillées pour évaluer la qualité de la gestion de l'entreprise et pour prendre en toute connaissance de cause les décisions qui ont trait à la valorisation des titres de la société, à son actionnariat et à l'exercice des droits de vote. Une information insuffisante ou ambiguë entrave le bon fonctionnement des marchés. Elle accroît le coût du capital et se traduit par une mauvaise allocation des ressources.

Les carences du gouvernement d'entreprise tiennent souvent à une information incomplète, en particulier lorsque le hors bilan est utilisé pour des garanties ou engagements similaires entre des sociétés liées. Dans l'optique de la qualité des normes de divulgation de l'information, il faut donc aussi s'interroger sur le traitement des opérations qui concernent la totalité d'un groupe de sociétés et examiner comment l'information est divulguée pour les passifs éventuels, les opérations hors bilan et les entités *ad hoc*.

Pour définir les normes et procédures de publication d'informations, il faut inévitablement arbitrer entre les nombreuses exigences qui ont trait à l'exhaustivité des informations, à leur qualité et au coût qu'impliquent leur préparation et leur diffusion. Pour déterminer quelles sont les informations minimales qui doivent être rendues publiques, un grand nombre de pays appliquent le critère de l'importance relative. Sont considérées comme significatives les informations qui, si elles sont omises ou erronées, peuvent altérer les décisions économiques prises par ceux qui les utilisent.

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 pour les initiatives visant à améliorer la mise à disposition de ces informations.

Lorsqu'on veut élaborer un régime efficace de divulgation d'informations, il faut toujours garder à l'esprit que, pour l'information concernant les sociétés, les canaux, les délais et les procédures de diffusion peuvent être tout aussi importants que le contenu même de l'information. Il ne sert à rien de faire connaître des informations importantes si elles n'atteignent pas le marché et les autorités concernées dans des conditions qui soient prévisibles et qui respectent certains délais. Le législateur impose souvent la divulgation de certaines informations, mais leur communication aux autorités et leur consultation peuvent exiger des démarches laborieuses et coûteuses. La communication des rapports obligatoires aux autorités a été grandement rationalisée dans certains pays grâce à la mise en place de systèmes informatisés de transmission et de recherche des données. Plusieurs pays passent maintenant à l'étape suivante en intégrant les diverses sources d'information sur les entreprises, y compris celles concernant les initiatives des actionnaires. Internet et les autres technologies de l'information offrent également l'occasion d'améliorer la diffusion de l'information.

**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 ?**

Malgré des structures et des procédures variables d'un pays à l'autre, le conseil d'administration doit partout jouer un rôle central 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) et d'assurer aux actionnaires un rendement satisfaisant. Il doit aussi superviser et gérer les conflits d'intérêts des dirigeants, des administrateurs et des actionnaires, et veiller au bon équilibre des sollicitations concurrentes qui s'exercent sur l'entreprise.

Les actionnaires de contrôle sont souvent en mesure de choisir tous les administrateurs. Les administrateurs ainsi nommés peuvent très efficacement défendre les intérêts des actionnaires de contrôle, en se considérant même parfois comme leurs représentants. Dans ces conditions, les actionnaires minoritaires souhaitent avoir leurs propres représentants au conseil d'administration.

Les *Principes* précisent que, 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. Parmi les principales responsabilités du conseil d'administration figure la surveillance des systèmes destinés à faire en sorte que l'entreprise se conforme aux lois applicables, notamment dans les domaines suivants : fiscalité, concurrence, travail, environnement, égalité des chances, santé et sécurité. Ces responsabilités

se rattachent normalement au devoir de diligence et de loyauté et il est essentiel que ces deux concepts soient solidement ancrés dans la loi et la jurisprudence et dans les pratiques des administrateurs eux-mêmes. Dans certains pays, les sociétés ont jugé utile de définir expressément les responsabilités assumées par le conseil d'administration et celles qui incombent à la direction.

Le conseil d'administration ne doit pas seulement rendre des comptes à la société et à ses actionnaires; il doit aussi servir au mieux leurs intérêts. De plus, on attend du conseil d'administration qu'il prenne dûment en considération les autres parties prenantes et serve 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, en concourant à sa réussite à long terme. Les droits des actionnaires établis par la loi ou par accord mutuel devraient être respectés. La conformité aux normes environnementales et sociales est à prendre en compte à cet égard (voir le chapitre 7 sur le comportement responsable des entreprises).

Parmi les exemples de réformes dans ce domaine, on peut citer celles qui visent à clarifier dans la loi les obligations des administrateurs, à imposer un plus grand nombre d'administrateurs « indépendants », à encourager la création de comités spécialisés, notamment d'audit, à développer les moyens de formation permanente des administrateurs et, dans certains cas, à utiliser davantage le droit de vote plural de façon à renforcer la représentation des administrateurs considérés comme indépendants de l'actionnaire de contrôle.

**Qu'a-t-on 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 *Principes* n'imposent pas une méthode unique et l'expérience des pays est très variable, en fonction notamment de leur passé, de leurs traditions juridiques, de l'efficacité des tribunaux, de la structure politique et du niveau de développement des entreprises. Soucieux de réduire les coûts de mise en conformité et de ménager plus de flexibilité dans un environnement de marché, un grand nombre de pays ont développé et se sont efforcés de promouvoir l'application de codes et initiatives volontaires afin d'améliorer leur gouvernement d'entreprise. Considérant qu'une solution unique ne peut convenir à toutes les entreprises, certains pays mettent en œuvre leurs codes selon le principe « appliquer ou expliquer » : le respect des textes n'est pas une obligation, mais il faut donner des explications lorsqu'ils ne sont pas appliqués. Dans certains pays, ces codes sont mis en œuvre par les autorités boursières via les critères d'admission en bourse. Ces mesures peuvent grandement contribuer à améliorer le dispositif de gouvernement d'entreprise, mais elles peuvent aussi laisser les actionnaires et les autres parties prenantes dans une situation d'incertitude quant à leur statut et à leur application. Lorsque des codes et des principes ont valeur de normes nationales ou se substituent expressément à des

dispositions législatives ou réglementaires, ils ne seront crédibles pour le marché que si leur statut est clairement précisé en termes de champ d'application, de mise en œuvre, de respect et de sanctions.

Des instituts de gouvernement d'entreprise et des instituts d'administrateurs ont aussi fait leur apparition dans de nombreux pays, surtout ces cinq dernières années, dans le but de sensibiliser et de former les administrateurs à mieux appréhender les objectifs et les impératifs du gouvernement d'entreprise. L'une de leur principales préoccupations est d'accroître l'offre d'administrateurs compétents et d'améliorer la qualité de la surveillance qu'exerce le conseil d'administration. Certains instituts se sont également lancés dans des programmes de sensibilisation des médias, autre moyen de mieux faire connaître au public le gouvernement d'entreprise.

**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 ?**

La Banque mondiale a déjà effectué 48 examens du régime de gouvernement d'entreprise dans une quarantaine d'économies en développement ou en transition, dans le cadre de ses « rapports sur l'observation des normes et codes » (RONC), en se référant pour ce faire aux *Principes de l'OCDE*. Si les autorités du pays concerné sont d'accord pour que les conclusions de l'examen soient rendues publiques, la Banque mondiale publie le rapport RONC correspondant sur son site Internet ([www.worldbank.org/ifa/rosc\\_cg.html](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg.html)). Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux de révision de la méthodologie applicable à ces examens, l'OCDE a entrepris une étude pilote de la mise en pratique des *Principes* par un pays membre. Même si la participation à ces examens et la diffusion de leurs résultats n'ont aucun caractère obligatoire, le fait d'en informer le public et, mieux encore, d'en débattre publiquement, peut être très utile pour sensibiliser et mobiliser en faveur d'un renforcement du cadre de gouvernement d'entreprise et, plus généralement, d'un meilleur environnement de l'investissement.

Le dialogue entre les responsables des politiques, les institutions et les parties prenantes impliquées dans le gouvernement d'entreprise s'avère efficace pour parvenir à un consensus afin d'améliorer le 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 depuis 2000 pour promouvoir la mise en œuvre des recommandations des Livres blancs qui définissent des plans d'action. Ces programmes de dialogue, tout comme ceux qui ont été mis en place dans d'autres régions (en Afrique, au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et aux Caraïbes) bénéficient du ferme soutien du Forum mondial sur le gouvernement d'entreprise et de partenaires locaux, dans le cadre d'un accord de partenariat entre la Banque mondiale et l'OCDE. Ils ont contribué à établir un consensus pour une action régionale et nationale et pour le suivi de la mise en application. La participation à ce dialogue régional peut être un moyen d'accéder à un savoir-faire international et de renforcer les capacités de changement.

#### 6.4. Le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques

Les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE* s'appliquent aux entreprises publiques, et en particulier à celles qui sont cotées, mais les problèmes particuliers que pose le rôle de l'État dans la gouvernance des entreprises publiques ont conduit à élaborer les *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*<sup>5</sup>. En effet, il est fréquent que les entreprises publiques souffrent de la passivité de l'État en tant qu'actionnaire, ou au contraire d'ingérences politiques indues. On sait également que, bien souvent, les entreprises publiques ne sont pas soumises à une véritable contrainte budgétaire et échappe largement aux menaces de rachat ou de faillite, qui sont essentielles pour surveiller la gestion des entreprises du secteur privé. Plus fondamentalement, les entreprises publiques se caractérisent par l'existence d'une chaîne complexe de délégation des pouvoirs (dirigeants, conseil d'administration, entité actionnaire, ministères, gouvernement) où les véritables mandants sont difficilement identifiables ou très lointains. Structurer cette chaîne complexe de responsabilités de manière à garantir des décisions efficaces et un gouvernement d'entreprise de qualité constitue un véritable défi.

De plus, la mondialisation de la plupart des secteurs, de même que le changement technologique et la libéralisation dans un grand nombre d'activités d'infrastructure et d'industries de réseau, traditionnellement dominées par des entreprises publiques, ont imposé un réajustement ou une restructuration du secteur public. Pour promouvoir l'investissement dans son ensemble et le développement économique, l'État doit veiller à ce que le secteur privé puisse concurrencer à armes égales les entreprises publiques, notamment en prenant des mesures destinées à prévenir les conflits d'intérêts entre ses fonctions d'actionnaire et de régulateur des marchés. Dans quelques cas, les graves difficultés financières d'entreprises publiques très connues, avec les conséquences qu'elles peuvent avoir en termes de charges budgétaires, de subventions et d'endettement, ont suscité de vives réactions, l'État ayant dû réorganiser en conséquence l'exercice de ses droits d'actionnaire.

Face à ces problèmes particuliers et à ces difficultés, voire à ces secousses, plusieurs pays ont profondément modifié l'exercice des droits de l'État actionnaire. C'est le cas dans la zone de l'OCDE, mais aussi dans un certain nombre de pays non membres où, souvent, la propriété publique pèse encore plus lourd. La qualité de la gestion des entreprises publiques est cruciale pour l'efficacité économique et la compétitivité des pays où elles opèrent. Les mauvaises pratiques de gouvernement d'entreprise dans les entreprises publiques ont toute une série de graves conséquences. Les entreprises publiques mal dirigées peuvent avoir des objectifs flous et prendre des décisions qui nuisent à leur efficacité et à leur potentiel de développement. Cela aura un impact sur la qualité des biens et services fournis aux citoyens, et donc sur les infrastructures économiques et les capacités globales de développement des pays concernés. Un mauvais gouvernement d'entreprise dans les entreprises publiques ampute également les bénéfices ou engendre même des pertes qui sont généralement supportées par les finances publiques, ce qui alourdit la charge budgétaire d'ensemble et l'endettement. De plus, les ingérences politiques abusives dans la gestion des entreprises publiques et une transparence insuffisante de leurs objectifs et de leurs performances contribuent également à une gouvernance publique globalement médiocre. Enfin, il est largement reconnu que les entreprises publiques représentent une cible de choix pour la corruption, en particulier lorsque l'environnement institutionnel est faible.

Étant entendu que les *Lignes directrices* offrent un cadre plus complet pour relever ces défis, les questions ci-après évoquent certaines des considérations essentielles qu'il faut avoir à l'esprit.

**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 puisse jouer son rôle d'actionnaire actif et informé tout en n'intervenant pas dans la gestion quotidienne des entreprises publiques ?**

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 œuvre 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. Cela permet de garantir des règles du jeu équitables à tous les investisseurs, notamment du point de vue du respect de la législation.

L'organisation de la fonction actionnariale dans l'administration publique varie d'un pays à l'autre. La fonction actionnariale peut être centralisée au sein d'un seul organisme, être commune à deux ministères ou organismes, ou être décentralisée au profit des ministères concernés. Pour renforcer la fonction actionnariale et faire en sorte qu'elle soit clairement identifiable, les *Lignes directrices* recommandent au minimum de mettre en place une entité forte de coordination ou, mieux encore, de centraliser la fonction actionnariale. Cette centralisation clarifie la politique actionnariale et permet de l'exécuter de façon plus cohérente. Elle facilite également la constitution de « pools » de spécialistes dans des domaines essentiels. La mission de l'entité actionnariale sera de mettre en œuvre la politique actionnariale du gouvernement. Cette politique fixe en général les objectifs globaux de l'État actionnaire et précise son rôle dans le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Elle explique aussi la façon dont l'État entend mener sa politique actionnariale.

Il incombe à l'entité actionnariale d'élaborer un cadre adéquat pour que l'État exerce ses droits d'actionnaire activement et en étant parfaitement au fait de la situation de l'entreprise. Les principales responsabilités de l'État actionnaire sont les suivantes : i) être représenté aux assemblées générales et exercer les droits de vote qui s'attachent aux actions qu'il détient ; ii) établir une procédure de nomination des administrateurs qui soit bien structurée et transparente ; iii) mettre en place des systèmes d'information permettant de suivre et d'évaluer régulièrement les résultats des entreprises publiques ; iv) assurer si possible un dialogue constant avec les auditeurs externes et les organes de contrôle de l'État ; v) veiller à ce que les formules de rémunération des administrateurs des entreprises publiques soient adéquates.

Il est crucial que l'État, tout en jouant son rôle d'actionnaire actif et informé, n'intervienne pas dans la gestion quotidienne des entreprises publiques et laisse leur conseil d'administration exercer ses responsabilités. Dès lors, les entreprises publiques jouiront d'une pleine autonomie opérationnelle pour la réalisation des objectifs qui leur ont été fixés.

**Quels sont les mécanismes en place qui garantissent que les membres du conseil d'administration des entreprises publiques 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 ?**

Pour pouvoir remplir leur mission, les conseils d'administration des entreprises publiques doivent veiller à i) formuler, suivre et réexaminer la stratégie de l'entreprise dans le cadre de ses objectifs d'ensemble ; ii) adopter des indicateurs adéquats de performance et identifier les principaux risques; iii) surveiller les procédures de publication d'informations et de communication, en veillant à ce que les états financiers donnent une image fidèle de la situation de l'entreprise publique et reflètent les risques auxquels elle est exposée; iv) évaluer et surveiller les performances des dirigeants ; v) élaborer de véritables plans de succession pour les principaux dirigeants. Afin de mettre en lumière les responsabilités du conseil d'administration, les documents annuels devraient être accompagnés d'un rapport des administrateurs donnant des informations sur l'organisation de l'entreprise, ses résultats financiers, les principaux facteurs de risque, les événements les plus importants, les relations avec les parties prenantes et les effets des instructions émanant de l'instance de coordination ou de l'entité actionnariale. Le conseil d'administration devrait également établir, faire appliquer et diffuser des programmes de mise en œuvre des codes internes d'éthique reposant sur les normes nationales et conformes aux codes plus généraux de comportement, notamment les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*.

Il est crucial que le conseil d'administration, assumant d'aussi larges responsabilités, ait les pouvoirs nécessaires, les compétences qui s'imposent et une vision suffisamment objective pour accomplir efficacement ses fonctions d'orientation stratégique et de surveillance des dirigeants. On constate dans la plupart des pays que, souvent, le conseil d'administration n'assume pas la responsabilité des résultats de l'entreprise publique et ne répond pas pleinement de ses actes devant les actionnaires. Dans un certain nombre de pays, la nomination des administrateurs est soumise à l'influence des milieux politiques et dégénère fréquemment en ingérence politique. Cela est souvent considéré comme l'une des principales faiblesses de la gouvernance des entreprises publiques.

Une des tâches fondamentales de l'entité actionnaire est donc d'instaurer une procédure structurée et transparente de nomination du conseil d'administration de l'entreprise publique. Il s'agit de faire en sorte que les administrateurs soient choisis en fonction de leurs compétences et de leur expérience et qu'ils soient suffisamment indépendants pour s'acquitter de leurs obligations fiduciaires. Les agents de l'entité actionnaire ou les autres fonctionnaires nommés au conseil d'administration d'une entreprise publique auront le même niveau de compétences que celui exigé de tous les administrateurs et ils ne devront en aucun cas relayer une influence politique indue. Il est essentiel à cet égard de bien souligner les obligations fiduciaires des administrateurs des entreprises publiques. Ils doivent remplir leurs fonctions de la même manière à l'égard de tous les actionnaires, en agissant au mieux des intérêts de l'entreprise dans son ensemble. Ils ne doivent pas agir comme représentant individuel de l'organisme qui les a nommés.

**Par quels moyens les entreprises publiques sont-elles effectivement tenues de rendre des comptes au gouvernement, au public et, dans le cas des entreprises publiques cotées, aux autres actionnaires, notamment via la publication d'informations adéquates par l'entité actionnaire ou l'entreprise publique elle-même ?**

Un autre enjeu essentiel est d'améliorer la transparence de la gouvernance des entreprises publiques. La publication d'informations adéquates sur les objectifs et les résultats des entreprises publiques, aussi bien par ces dernières que par l'entité actionnaire, permet aux médias, au Parlement et au public de se faire une idée claire de la façon dont l'État exerce ses fonctions d'actionnaire. Pour assurer la transparence qui convient, il faut que les entreprises publiques soient soumises aux mêmes normes strictes de comptabilité et de vérification des comptes que celles qui s'appliquent aux sociétés cotées. Ceci suppose également que les entreprises publiques se dotent de procédures efficaces d'audit interne et soient chaque année soumises à une vérification externe indépendante de leurs comptes, effectuée conformément aux normes internationales.

La communication des informations importantes au sens des *Principes de l'OCDE* est souvent l'un des points faibles des pratiques de gouvernement d'entreprise dans les entreprises publiques. Les *Lignes directrices* attirent plus particulièrement l'attention sur les points suivants : i) les objectifs de l'entreprise et leur réalisation ; ii) la structure actionnariale et la répartition des droits de vote ; iii) les facteurs de risque et les mesures prises pour la gestion de ces risques ; iv) les éventuelles aides financières reçues de l'État et les engagements pris au nom de l'État ; v) les transactions significatives avec des parties apparentées. En effet, ces transactions sont souvent à l'origine d'abus, surtout dans un environnement institutionnel médiocre, et il est essentiel de s'interroger sur les procédures en place pour les contrôler et les rendre publiques.

Enfin, la publication annuelle d'un rapport d'ensemble sur les entreprises publiques contribue à une plus grande transparence des résultats des entreprises publiques vis-à-vis du public et des médias. Les pays sont de plus en plus nombreux à publier chaque année un rapport d'ensemble sur leurs entreprises publiques, consacré surtout à leurs performances financières et à leur valorisation, tout en donnant un aperçu général de leur évolution. Les rapports de ce type peuvent également exposer d'une façon générale la politique actionnariale de l'État et ses modalités de mise en œuvre. En outre, ils contiennent souvent des informations sur l'organisation des fonctions actionnariales et sur les conseils d'administration des entreprises publiques, y compris en ce qui concerne les changements intervenant dans leur composition.

Les *Lignes directrices* demandent en outre de renforcer la responsabilité de l'entité actionnaire vis-à-vis des organes représentatifs tels que le Parlement. Mais il importe de bien affiner les mécanismes de responsabilité, afin qu'ils ne limitent pas indûment l'autonomie des entités actionnaires ou des entreprises publiques et qu'ils comportent des garanties raisonnables de confidentialité. Cet équilibre est souvent difficile à obtenir.

## Notes

1. Le gouvernement d'entreprise, comme l'indique le préambule des *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, concerne les relations entre les dirigeants d'une société, son conseil d'administration, ses actionnaires et les autres parties prenantes. Il définit en outre la structure à travers laquelle les objectifs de l'entreprise sont fixés et détermine les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs et surveiller les performances de l'entreprise.
2. Pour les informations de base concernant le *Cadre d'action pour l'investissement*, voir DAF/INV/TF(2006)1. Outre le gouvernement d'entreprise, le *Cadre* couvre les domaines suivants concernant la politique de l'investissement : la promotion et la facilitation de l'investissement, la politique commerciale, la politique fiscale, la politique de la concurrence, les mesures destinées à favoriser un comportement responsable des entreprises, la mise en valeur des ressources humaines, le développement des infrastructures et du secteur financier et la gouvernance publique.
3. Voir la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement, « Comment financer le développement : une action mondiale », faite le 22 mars 2002 lors de la Conférence des Nations Unies pour le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey, Mexique.
4. La section ci-dessus s'inspire très largement d'un article de Mats Isaksson, Chef de la Division des affaires d'entreprise de l'OCDE, « Corporate Governance and Public Policy (2004) », publié dans *The Future of Corporate Governance*, Corporate Governance Forum, Stockholm.
5. Les Lignes directrices concernent principalement les entreprises publiques qui ont la personnalité juridique (c'est-à-dire qui sont séparées de l'administration publique) et exercent une activité commerciale (c'est-à-dire que, pour l'essentiel, leurs revenus proviennent de ventes ou de la perception de frais et redevances).

## Références et autres ressources

- BERD (2001-2003), Transition Report, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres.
- Berglof, Erik (2005), Corporate Governance and Investment: the Developing Country Context (unpublished draft).
- Berglof, Erik et Stijn Claessens (2003), Discussion Paper n° 5: Enforcement and Corporate Governance, Global Corporate Governance Forum, Washington, D.C.
- Corporate Governance Forum (2004), *The Future of Corporate Governance*, Editors: Mats Isaksson et Rolf Skog, Stockholm, Suède.
- Chong, Alberto et Florencio Lopez-de-Silanes (2003), *The Truth About Privatisation in Latin America* Inter-American Development Bank, octobre.
- Defond, Mark L., et Mingyi Hung (2003), *Investor Protection and Corporate Governance: Evidence from Worldwide CEO Turnover*, mimeo, University of Southern California – Leventhal School of Accounting.
- Isaksson, Mats (2004), « Corporate Governance and Public Policy, » pp.131-140 in « *The Corporate Governance Forum, The Future of Corporate Governance* »
- Oman, Charles, editor (2003), *Corporate Governance in Development: The Experiences of Brazil, Chile, India and South Africa*, Centre de développement de l'OCDE et Center for International Private Enterprise, Paris et Washington, D.C.
- OCDE (2002a), *White Paper on Corporate Governance in Russia*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Options pour obtenir des informations sur la propriété effective et le contrôle : modèle* OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *White Paper on Corporate Governance in Asia*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *White Paper on Corporate Governance in Latin America*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *White Paper on Corporate Governance in South Eastern Europe*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, OCDE, Paris. Voir : [www.oecd.org/daf/corporate-affairs](http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs).
- OCDE (2004b), *Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprises : Principaux enseignements*, OCDE, Paris.

OCDE (2004c), Tour d'horizon des évolutions en matière de gouvernement d'entreprise dans les pays de l'OCDE, OCDE, Paris.

OCDE (2004d), Corporate Governance in Eurasia, Comparative Overview, OCDE, Paris.

OCDE (2005), Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, OCDE, Paris.

OCDE (2006, à paraître), Principles of Corporate Governance Assessment Methodology, OCDE, Paris.

## ANNEXE 6.A1

*Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE***I. Mise en place des fondements d'un régime de gouvernement d'entreprise efficace**

*Le régime de gouvernement d'entreprise devrait concourir à la transparence et à l'efficacité des marchés, être compatible avec l'état de droit et clairement définir la répartition des compétences entre les instances chargées de la surveillance, de la réglementation et de l'application des textes.*

- A.** Un régime de gouvernement d'entreprise doit être élaboré en tenant compte de ses effets sur les performances globales de l'économie, de l'intégrité des marchés en promouvant leur transparence et leur efficacité, ainsi que des incitations qu'il crée pour les participants au marché.
- B.** Les dispositions législatives et réglementaires qui influent sur les pratiques de gouvernement d'entreprise dans un pays donné doivent être consistantes avec l'état de droit, transparentes et pouvoir être mises en œuvre.
- C.** La répartition des compétences entre les différentes instances chargées de la réglementation dans un pays donné doit être clairement définie et servir l'intérêt général.
- D.** Les instances compétentes en matière de surveillance, de réglementation et d'application des textes doivent avoir le pouvoir, l'intégrité et les ressources leur permettant de mener à bien leurs missions avec professionnalisme et objectivité. En outre, leurs décisions doivent intervenir en temps voulu et être transparentes et motivées.

**II. Droits des actionnaires et principales fonctions des détenteurs du capital**

*Un régime de gouvernement d'entreprise doit protéger les droits des actionnaires et faciliter leur exercice.*

- A.** Les droits élémentaires des actionnaires doivent comprendre le droit : 1) de bénéficier de méthodes fiables d'enregistrement de leurs titres; 2) de pouvoir céder ou de transférer des actions; 3) d'obtenir en temps opportun et de façon régulière des informations pertinentes et significatives sur la société; 4) de participer et de voter aux assemblées générales des actionnaires; 5) d'élire et de révoquer les administrateurs; et 6) d'être associés au partage des bénéfices de la société.
- B.** Les actionnaires doivent avoir le droit d'être suffisamment informés et de participer aux décisions concernant des changements fondamentaux pour la société, notamment

pour : 1) toute modification des statuts de la société ou de tout autre document analogue régissant la société; 2) toute autorisation d'émission de nouvelles actions; 3) toute opération à caractère exceptionnel, notamment le transfert de tous ou quasiment tous les actifs se traduisant dans les faits par la cession de la société.

**C.** Les actionnaires doivent avoir la possibilité de participer effectivement et de voter aux assemblées générales des actionnaires et d'être informés du règlement de ces assemblées, notamment des procédures de vote :

1. Les actionnaires doivent avoir accès en temps opportun à des informations suffisantes concernant la date, le lieu et l'ordre du jour des assemblées générales, ainsi qu'à des informations complètes sur les décisions devant être prises lors de l'assemblée générale.

2. Les actionnaires doivent avoir la possibilité, dans des limites raisonnables, de poser des questions au conseil d'administration, y compris des questions relatives à la révision annuelle des comptes effectuée par des auditeurs externes, de faire inscrire des points à l'ordre du jour des assemblées générales et de proposer des résolutions.

3. Il convient de faciliter la participation réelle des actionnaires aux grandes décisions relevant du gouvernement d'entreprise, notamment la nomination et l'élection des administrateurs. Les actionnaires doivent pouvoir faire entendre leur opinion sur la politique de rémunération des administrateurs et des principaux dirigeants. La composante en actions de la rémunération des administrateurs et des salariés doit être soumise à l'approbation des actionnaires.

4. Les actionnaires doivent pouvoir exercer leur droit de vote personnellement ou *in absentia*, et les votes ainsi exprimés doivent avoir la même valeur.

**D.** Il convient de rendre publics les structures du capital et les dispositifs qui permettent à certains actionnaires d'exercer sur une société un contrôle disproportionné par rapport au montant de leur participation.

**E.** Les marchés du contrôle des sociétés doivent pouvoir fonctionner de manière efficace et transparente.

1. Il convient de définir clairement et de rendre publiques les règles et procédures relatives à l'acquisition sur les marchés financiers d'une participation de contrôle dans une société, ainsi qu'aux opérations à caractère exceptionnel comme les fusions et les cessions de fractions importantes des actifs d'une société, de sorte que les investisseurs aient connaissance de leurs droits et de leurs possibilités de recours. Les transactions doivent s'effectuer à des prix transparents et dans des conditions équitables qui protègent les droits de tous les actionnaires, en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent.

2. Les dispositifs anti-OPA ne doivent pas servir à exonérer la direction et le conseil d'administration de leurs responsabilités.

**F.** Il convient de faciliter l'exercice par l'ensemble des actionnaires, y compris les investisseurs institutionnels, de leurs droits en tant que détenteurs du capital.

1. Les investisseurs institutionnels agissant à titre fiduciaire doivent rendre publique leur politique en matière de gouvernement d'entreprise et de vote qu'ils appliquent aux sociétés dans lesquelles ils investissent, y compris les procédures qu'ils ont mises en place pour statuer sur l'utilisation de leurs droits de vote.

2. Les investisseurs institutionnels agissant à titre fiduciaire doivent diffuser des informations sur la manière dont ils gèrent les conflits d'intérêts significatifs pouvant avoir une incidence sur l'exercice de leurs principaux droits en tant que détenteurs du capital des sociétés dans lesquelles ils investissent.

- G.** Les actionnaires, notamment les investisseurs institutionnels, doivent être autorisés à se consulter entre eux sur toute question relative aux droits élémentaires que leur confère leur statut d'actionnaire, tels qu'ils sont définis précédemment, sous réserve de certaines exceptions destinées à prévenir les abus.

### III. Traitement équitable des actionnaires

***Un régime de gouvernement d'entreprise doit assurer un traitement équitable de tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires et étrangers. Tout actionnaire doit avoir la possibilité d'obtenir la réparation effective de toute violation de ses droits.***

- A.** Tous les actionnaires détenteurs d'actions d'une même série à l'intérieur d'une classe doivent être traités sur un pied d'égalité.

1. Toutes les actions d'une série d'actions d'une classe donnée doivent conférer les mêmes droits. Tous les investisseurs doivent pouvoir obtenir des informations sur les droits attachés à chaque série et classe d'actions avant même d'acquérir des titres. Toute modification des droits de vote doit être soumise à l'approbation des classes d'actionnaires affectées négativement par cette décision.

2. Les actionnaires minoritaires doivent être protégés contre les actes abusifs commis directement ou indirectement par les actionnaires de contrôle ou dans leur intérêt, et disposer de voies de recours efficaces.

3. Les droits de vote doivent être exercés par les dépositaires des titres ou les fondés de pouvoir en accord avec les propriétaires effectifs.

4. Il convient d'éliminer les obstacles entravant l'exercice des votes transnationaux.

5. Les démarches et procédures relatives aux assemblées générales d'actionnaires doivent assurer un traitement équitable de l'ensemble des actionnaires. Les procédures propres aux sociétés ne doivent pas rendre l'exercice du droit de vote par les actionnaires inutilement difficile ou onéreux.

- B.** Les opérations d'initiés et les opérations pour compte propre abusives doivent être interdites.

- C.** Les administrateurs et les principaux dirigeants doivent informer le conseil d'administration de tout intérêt significatif qu'ils pourraient avoir, directement, indirectement ou pour le compte de tiers dans une opération ou une affaire affectant directement la société.

### IV. Rôle des différentes parties prenantes dans le gouvernement d'entreprise

***Un régime de gouvernement d'entreprise doit reconnaître les droits des différentes parties prenantes à la vie d'une société tels qu'ils sont définis par le droit en vigueur ou par des accords mutuels, et encourager une coopération active entre les sociétés et les différentes parties prenantes pour créer de la richesse et des emplois et assurer la pérennité des entreprises financièrement saines.***

- A.** Les droits établis des différentes parties prenantes, dont la loi prévoit la protection ou qui sont établis sur la base d'accords mutuels, doivent être respectés.

- B.** Lorsque les intérêts des parties prenantes sont protégés par la loi, lesdites parties prenantes doivent pouvoir obtenir la réparation effective de toute violation de leurs droits.
- C.** Il convient de permettre le développement des mécanismes de participation des salariés qui sont de nature à améliorer les performances.
- D.** Lorsque les parties prenantes interviennent dans le gouvernement d'entreprise, elles doivent avoir accès en temps opportun et de façon régulière à des informations pertinentes, suffisantes et fiables.
- E.** Les parties prenantes, y compris les salariés au niveau individuel et les organes qui les représentent, doivent pouvoir faire état librement auprès du conseil d'administration de leurs inquiétudes concernant d'éventuelles pratiques illicites ou contraires à l'éthique, et une telle intervention ne doit pas compromettre l'exercice de leurs droits.
- F.** Le régime de gouvernement d'entreprise doit être complété par un dispositif efficace et efficient en matière de faillite et par la mise en œuvre effective des droits des créanciers.

## **V. Transparence et diffusion de l'information**

***Un régime de gouvernement d'entreprise doit garantir la diffusion en temps opportun d'informations exactes sur tous les sujets significatifs concernant l'entreprise, notamment la situation financière, les résultats, l'actionnariat et le gouvernement de cette entreprise.***

- A.** La diffusion de ces informations doit porter, de façon non exclusive, sur :
  1. Le résultat financier et le résultat d'exploitation de l'entreprise.
  2. Les objectifs de l'entreprise.
  3. Les principales participations au capital et les droits de vote.
  4. La politique de rémunération des administrateurs et des principaux dirigeants, ainsi que les données relatives aux administrateurs portant notamment sur leurs qualifications, le processus de sélection, leur appartenance au conseil d'administration d'autres sociétés et le fait qu'ils sont considérés comme indépendants par le conseil d'administration.
  5. Les transactions effectuées avec des parties liées.
  6. Les facteurs de risque prévisibles.
  7. Les questions intéressant les salariés et les autres parties prenantes.
  8. Les structures et politiques de gouvernance de l'entreprise, et en particulier sur le contenu de tout code ou de toute stratégie de gouvernement d'entreprise rédigée par la société et sur le processus permettant de mettre en œuvre ce code ou cette stratégie.
- B.** Il convient d'établir et de diffuser ces informations conformément à des normes de grande qualité reconnues au niveau international, en matière de comptabilité et de communication financière et non financière.
- C.** Une vérification des comptes doit être effectuée chaque année par un auditeur indépendant, compétent et qualifié, chargé de donner au conseil d'administration et aux actionnaires un avis externe et objectif certifiant que les états financiers rendent compte fidèlement de tous les aspects importants de la situation financière et des résultats de la société.

- D. Les auditeurs externes doivent être responsables devant les actionnaires et ont l'obligation vis-à-vis de la société de mener à bien la révision des comptes avec toute la diligence que l'on est en droit d'attendre de professionnels.
- E. Les modes de diffusion retenus doivent permettre aux utilisateurs d'accéder aux informations pertinentes dans des conditions équitables, en temps opportun et au meilleur coût.
- F. Le régime de gouvernement d'entreprise devrait être complété par l'adoption d'une stratégie efficace visant et encourageant la fourniture par des analystes, des entreprises d'investissement, des agences de notation et autres d'analyses ou d'avis utiles pour éclairer les décisions des investisseurs, indépendamment de tout conflit d'intérêts significatif susceptible de compromettre la sincérité de leurs observations ou conseils.

## VI. Responsabilités du conseil d'administration

***Un régime de gouvernement d'entreprise doit assurer le pilotage stratégique de l'entreprise et la surveillance effective de la gestion par le conseil d'administration, ainsi que la responsabilité et la loyauté du conseil d'administration vis-à-vis de la société et de ses actionnaires.***

- A. Les administrateurs doivent agir en toute connaissance de cause, de bonne foi, avec toute la diligence et le soin requis et dans l'intérêt de la société et de ses actionnaires.
- B. Lorsque ses décisions peuvent affecter de manière variable les différentes catégories d'actionnaires, le conseil d'administration doit veiller à traiter équitablement tous les actionnaires.
- C. Le conseil d'administration doit appliquer des normes éthiques élevées. Il doit prendre en considération les intérêts des différentes parties prenantes.
- D. Le conseil d'administration doit remplir certaines fonctions essentielles, notamment :
  1. Revoir et guider la stratégie de l'entreprise, ses principaux plans d'action, sa politique de risque, ses budgets annuels et programmes d'activité, définir ses objectifs de résultats, assurer la surveillance de la mise en œuvre de ces objectifs et des résultats de l'entreprise et contrôler les principales dépenses d'équipement, acquisitions et cessions d'actifs.
  2. Surveiller les pratiques effectives de la société en matière de gouvernement d'entreprise et procéder aux changements qui s'imposent.
  3. Recruter les principaux dirigeants, déterminer leurs rémunérations, suivre leurs activités et, le cas échéant, les remplacer et préparer les plans de succession.
  4. Aligner les rémunérations des principaux dirigeants et des administrateurs avec les intérêts à long terme de la société et de ses actionnaires.
  5. S'assurer de la mise en place d'une procédure clairement définie et transparente pour la nomination et l'élection des administrateurs.
  6. Surveiller et gérer les conflits d'intérêt pouvant survenir entre la direction, les administrateurs et les actionnaires, y compris les abus de biens sociaux ou les abus commis dans le cadre de transactions avec des parties liées.
  7. S'assurer de l'intégrité des systèmes de comptabilité et de communication financière de la société, notamment de l'indépendance de la vérification des comptes, et que l'entreprise est dotée de dispositifs de contrôle adéquats, en particulier de dispositifs

de gestion des risques et de contrôle financier et opérationnel, ainsi que de respect du droit et des normes applicables.

8. Surveiller le processus de diffusion de l'information et de communication de l'entreprise.
- E.** Le conseil d'administration doit être en mesure de porter un jugement objectif et indépendant sur la conduite des affaires de la société.
1. Le conseil doit confier les tâches pouvant être source de conflit d'intérêts à un nombre suffisant d'administrateurs sans fonctions de direction et capables d'exercer un jugement indépendant. Figurent notamment au nombre de ces responsabilités essentielles : la surveillance de l'intégrité de la communication financière et non financière, l'examen des transactions avec des parties liées, la nomination des administrateurs et des principaux dirigeants et la rémunération des administrateurs.
  2. Lorsque des comités spéciaux sont créés au sein du conseil d'administration, leur mandat, leur composition et leurs procédures de fonctionnement doivent être clairement définis et rendus publics par le conseil d'administration.
  3. Les administrateurs doivent pouvoir s'investir véritablement dans l'exercice de leurs responsabilités.
- F.** Pour assumer leurs responsabilités, les administrateurs doivent avoir accès à des informations exactes, pertinentes et disponibles en temps opportun.

## *Chapitre 7*

# **Politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises\***

\* Ce document de référence a été rédigé par Kathryn Gordon, Division de l'investissement, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE.

## 7.1. Introduction

Les gouvernements peuvent mettre en œuvre un large éventail de politiques pour promouvoir les concepts et principes reconnus de comportement responsable des entreprises du type de ceux recommandés dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Ces politiques aident à attirer un investissement contribuant davantage à un développement durable. On examinera dans ce document de référence quelles sont les mesures que les gouvernements peuvent prendre pour faire en sorte que les activités des entreprises « s'exercent en harmonie avec les politiques des gouvernements [pour] renforcer la confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités... et [pour] accroître [leur] contribution au développement durable<sup>1</sup> ».

Les politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises consistent à assurer un cadre définissant clairement le rôle respectif des autorités publiques et des entreprises, à faciliter un dialogue sur les règles de conduite des entreprises, à veiller à ce que les investisseurs fournissent les informations nécessaires pour que leur responsabilité puisse être mise en jeu, à soutenir les efforts faits par les entreprises pour se conformer à la loi, à encourager un comportement responsable des entreprises par des actions de partenariat et de sensibilisation et à participer à la coopération intergouvernementale destinée à promouvoir les concepts et principes reconnus de comportement responsable des entreprises.

## 7.2. Bien distinguer les fonctions des pouvoirs publics et celles des entreprises

**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 apporteurs de capitaux. Dans l'exercice de cette mission, leur comportement responsable consiste également surtout à se conformer aux obligations législatives et réglementaires; en outre, il leur appartient de répondre aux attentes sociales qui peuvent s'exprimer par d'autres voies que la loi. La vision du comportement responsable des entreprises qui est présentée dans ce document reflète les travaux antérieurs du Comité de l'investissement. On trouvera à l'annexe 7.A un résumé de ces travaux, extrait du rapport du Comité aux ministres [C/MIN(2001)4].

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 les responsabilités respectives des pouvoirs publics et des entreprises, l'incertitude sera moindre quant à ce qu'on doit attendre d'une entreprise se comportant d'une façon responsable, ce qui favorisera l'investissement et incitera les acteurs du secteur privé et du secteur public à œuvrer en synergie pour améliorer le bien-être économique, social et environnemental<sup>2</sup>. Les rôles des gouvernements et des entreprises doivent rester distincts et ne sont pas substituables – chacun doit assumer ses responsabilités respectives.

### **7.2.1. Rôle des entreprises**

La contribution du secteur des entreprises au développement durable couvre de nombreux aspects, dont le plus important est le comportement même de l'entreprise. Comme on vient de l'indiquer, la principale mission de l'entreprise est d'identifier et de gérer les projets d'investissement qui procurent un rendement compétitif aux apporteurs de capitaux. Ce faisant, les investisseurs stimulent la croissance économique, créent des emplois et produisent les biens et services que les consommateurs souhaitent acquérir.

Bien entendu, les entreprises assument des responsabilités qui vont bien au-delà de cette mission fondamentale. Elles ont également l'obligation de se conformer aux réglementations et, concrètement, doivent souvent répondre aux attentes sociales qui peuvent s'exprimer par d'autres voies que la loi.

Les études réalisées par l'OCDE montrent qu'un grand nombre d'entreprises ont beaucoup investi dans les moyens leur permettant de mieux se conformer à la loi et de mieux répondre aux autres attentes sociales. Si elles consentent cet investissement, c'est parce qu'elles reconnaissent leur interdépendance par rapport à la société dans laquelle elles exercent leur activité – si celle-ci n'obtient pas de bons résultats, les entreprises ne prospéreront pas non plus.

### **7.2.2. Rôle des pouvoirs publics**

Il est clair que les gouvernements contribuent eux aussi largement à entretenir cette relation d'interdépendance. Les gouvernements ont pour rôle de définir et mettre en œuvre les politiques qui serviront l'intérêt collectif des citoyens, y compris l'intérêt que peut présenter pour ces derniers un secteur des entreprises dynamique et efficient. Les gouvernements ont une mission essentielle : créer un environnement dans lequel les entreprises pourront s'épanouir. Le Cadre d'action pour l'investissement expose les éléments qui ont valeur de pratiques exemplaires dans un grand nombre des domaines entrant en ligne de compte (par exemple, la concurrence, le gouvernement d'entreprise, la fiscalité, la mise en valeur des ressources humaines, les infrastructures et les services financiers). Si l'environnement est bien conçu, toutes les parties – les pouvoirs publics, les entreprises et les autres composantes de la société civile – seront incitées à jouer leur rôle respectif dans l'action à mener en faveur d'un développement durable.

Ce document de référence donne un large aperçu des fonctions des gouvernements dans ce contexte. Les mesures qui se rattachent à cet environnement habilitant sont très nombreuses; il s'agit en particulier de protéger le système de droits, de légiférer de façon réactive, efficace et efficiente, de promouvoir d'autres formes de communication

bidirectionnelle entre les entreprises et le reste de la société, et de créer avec les entreprises des partenariats pour la mise en œuvre des réglementations. C'est à ces missions des pouvoirs publics que sera maintenant consacré ce document.

### **7.2.3. Rôle des syndicats, des ONG et du reste de la société civile**

Les syndicats et les autres composantes de la société civile ont également un rôle à jouer pour favoriser un comportement responsable des entreprises et exercer une surveillance à cet égard. Comme le secteur des entreprises, ils disposent de ressources pouvant être utilisées pour améliorer la qualité du dialogue au stade de la formulation des politiques des entreprises et des pouvoirs publics. Leur contribution peut en particulier s'appuyer sur leur connaissance des situations locales et du monde du travail et ils sont à même d'apporter une vision plus large (différente de celle des pouvoirs publics et des entreprises).

## **7.3. Promouvoir une communication bidirectionnelle efficace : la réglementation et les autres formes de dialogue**

**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 efficace ?**

Réglementer est le principal moyen de faire connaître aux entreprises les attentes de la société, de façon à créer un environnement stable et prévisible qui soit 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, avec les collectivités locales, avec les syndicats dans le cadre des relations du travail et des négociations collectives, par des discussions avec les investisseurs, par un dialogue avec les autres organisations de la société civile, via la presse, etc. Ces canaux bidirectionnels de communication transmettent les 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 via les mécanismes réglementaires.

### **7.3.1. Réglementation**

Légiférer (par l'adoption de dispositions législatives, réglementaires et administratives, par l'application des réglementations et par la conception et la mise en œuvre du système judiciaire) est une mission fondamentale du secteur public pour la création d'un environnement propice à un comportement responsable des entreprises, car la réglementation est l'un des principaux moyens de faire connaître aux entreprises les attentes de la société. Les autres chapitres du Cadre d'action pour l'investissement proposent aux autorités législatives et réglementaires des éléments de réflexion dans les divers domaines qui concernent les entreprises.

Tout en reconnaissant le rôle central de la réglementation dans l'action menée par les pouvoirs publics pour faire connaître les attentes de la société, il faut également se rendre compte de ses limites. On ne pourra jamais dans un texte de loi décrire le comportement qu'une entreprise devra adopter dans toutes les situations imaginables. Même s'il était possible de prévoir toutes les éventualités et de prescrire le comportement correspondant, personne ne consulterait une telle réglementation, car elle serait trop longue. Par conséquent, la réglementation suppose presque toujours une interprétation pour son application à une situation spécifique de l'entreprise<sup>3</sup>. Cette interprétation de la réglementation ou cette analyse des conséquences de la réglementation dans une situation spécifique à l'entreprise est une fonction essentielle de toute entreprise responsable, et c'est l'entreprise qui est la mieux placée pour l'exercer (car c'est elle qui aura probablement le plus d'informations sur ses propres activités).

De plus, la réglementation s'élabore au niveau national, alors que, souvent, le comportement de l'entreprise comporte un élément international et peut intervenir dans un environnement de l'investissement où le système juridique ne fonctionne pas correctement<sup>4</sup>. Dans ces conditions, les instruments internationaux viennent compléter très utilement les droits nationaux.

On verra maintenant comment utiliser les autres voies de communication (par exemple, le dialogue social et l'élaboration d'instruments internationaux en vue d'un comportement responsable des entreprises) pour compléter les législations nationales.

### **7.3.2. Autres canaux de communication**

La société fait également connaître ses attentes par *d'autres canaux de communication* (par exemple, avec les salariés sur le lieu de travail, avec les collectivités locales, à travers les discussions avec les investisseurs, *via* la presse, etc.). Comme on l'a noté précédemment, ces canaux de communication transmettent des éléments qui peuvent être très précieux pour définir les politiques des entreprises et évaluer les performances, et ils viennent souvent compléter les mécanismes officiels législatifs et réglementaires.

Les pouvoirs publics peuvent agir de plusieurs manières pour faire en sorte que ces canaux de communication fonctionnent bien :

- *Protection des droits.* 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<sup>5</sup>. On élimine ainsi les menaces de violation des droits, car de nombreuses voix peuvent alors se faire entendre, y compris du côté des investisseurs. La protection du cadre des droits est donc une responsabilité fondamentale des gouvernements.
- *Une communication efficace entre les entreprises et le reste de la société.* Les gouvernements encouragent parfois cette communication en y participant directement ou en l'imposant entre les acteurs privés. L'encadré 7.1 montre comment le gouvernement du Brésil a pris part à un dialogue qui a abouti à l'adoption d'un accord national tripartite concernant le benzène (produit chimique dangereux). L'encadré 7.2 illustre l'obligation de tenir un tel dialogue au Ghana afin de protéger les communautés locales touchées par des activités forestières.

### Encadré 7.1. **L'accord national tripartite concernant le benzène, Brésil**

Au Brésil, les syndicats, l'industrie pétrochimique et sidérurgique et le gouvernement national ont conclu un accord national tripartite concernant le benzène. Cet accord est un modèle pour la coopération entre employeurs et syndicats en vue d'un développement durable. L'élaboration de l'accord a commencé à la suite d'une campagne menée par la Confédération des travailleurs unis.

L'accord repose sur l'idée que le benzène présente un risque et que les entreprises et leurs sous-traitants doivent transporter, stocker et manipuler ce produit et ses dérivés en respectant certaines conditions. Les entreprises ont également l'obligation de tenir un registre pour l'utilisation du benzène et d'appliquer un « programme de prévention » sur le lieu de travail. Des normes et procédures définissent les objectifs, les applications et les responsabilités des acteurs sur le lieu de travail et une norme technique d'exposition a été établie d'un commun accord entre les travailleurs, les employeurs et l'État.

De strictes procédures d'évaluation ont été mises en place et les travailleurs participent à la surveillance. Un « groupe représentatif de travailleurs » dans chaque établissement est spécialement formé et chargé de surveiller et de faire respecter le programme de prévention pour l'exposition des travailleurs au benzène. En outre, les travailleurs sont paritairement représentés à la Commission nationale permanente pour le benzène, qui surveille l'évolution dans ce domaine, contrôle l'application, encourage la recherche, complète les réglementations et délivre aux entreprises les certificats d'utilisation contrôlée du benzène. Les séminaires organisés périodiquement dans le cadre de cet accord sont l'occasion d'une évaluation conjointe.

Source : Confédération internationale des syndicats libres et TUAC. Fox, Tom, Halina Ward et Bruce Howard (2002), *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility. A Baseline Study*. The World Bank Corporate Responsibility Practice, Washington DC, encadrés 4 et 24.

### Encadré 7.2. **Les contrats de responsabilité sociale, Ghana**

La réforme de la politique forestière au Ghana a abouti à une nouvelle réglementation selon laquelle les entreprises soumissionnant pour l'abattage de bois d'œuvre seront évaluées sous l'angle du respect des valeurs sociales et environnementales des populations locales. En vertu de la nouvelle loi, entrée en vigueur en 1998, les entreprises forestières doivent établir avec les propriétaires coutumiers un « contrat de responsabilité sociale ».

Ce contrat reprend un certain modèle. Il doit comprendre un code de conduite précisant les engagements de l'entreprise dans les domaines suivants : environnement, emploi et pratiques culturelles. L'entreprise doit en outre garantir qu'elle apportera certaines contributions au développement local. Chaque contrat doit être entièrement négocié avec la communauté locale et est soumis à une procédure précise de négociation avec les représentants locaux et les services forestiers du district, avant d'être soumis à une commission centrale d'évaluation.

Source : FOX, Tom, Halina Ward et Bruce Howard (2002), *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility. A Baseline Study*. The World Bank Corporate Responsibility Practice, Washington DC, encadré 14.

Les instruments internationaux concernant la responsabilité des entreprises représentent aussi un moyen important de communication avec les entreprises. Ils découlent souvent du cadre plus large des déclarations et conventions internationales (par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les déclarations et conventions

de l'Organisation internationale du travail)<sup>6</sup>. La plupart des instruments<sup>6</sup> qui ont trait à la responsabilité des entreprises s'appuient sur ce cadre plus large (c'est le cas notamment des Principes directeurs de l'OCDE et du Pacte mondial des Nations Unies)<sup>7</sup>. L'encadré 7.3 présente les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, l'un des instruments les plus connus au monde dans le domaine de la responsabilité des entreprises. Les Principes directeurs contiennent des recommandations approuvées par les gouvernements qui portent sur les droits de l'homme, la gestion de la chaîne de l'offre, l'emploi et les relations du travail, l'environnement, la lutte contre la corruption, la défense des consommateurs, la science et à la technologie, la publication d'informations, la concurrence et la fiscalité. Ils ne visent pas à introduire 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. D'autres initiatives internationales importantes ont bénéficié de la participation des gouvernements; il s'agit de deux textes élaborés dans le cadre de l'OIT: la *Déclaration tripartite de Principes concernant les entreprises multinationales et la politique sociale* et les *Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme*.

#### 7.4. Assurer un cadre adéquat pour la divulgation des informations des entreprises

**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 un large éventail d'utilisateurs, depuis les actionnaires et la communauté financière jusqu'aux salariés, aux communautés locales, aux groupes d'intérêt spéciaux et à la société dans son ensemble.

Les règles et les principes directeurs concernant l'information que doivent fournir les sociétés sont d'ores et déjà bien développés dans la plupart des pays (voir aussi la question 6.5), bien que le cadre pour la divulgation d'informations non financières, en particulier lorsqu'il s'agit d'initiatives volontaires, évolue encore. Les pouvoirs publics peuvent améliorer la qualité de l'environnement de l'investissement en faisant en sorte qu'un cadre adéquat soit en place, par voie de réglementation ou d'autodiscipline, pour appuyer une claire communication de l'ensemble des règles et des principes directeurs concernant l'information financière et non financière. Lorsque la divulgation est obligatoire, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'application et l'exécution des obligations qui s'y rapportent ne soient pas discriminatoires. 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.

### Encadré 7.3. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

Par rapport à d'autres grands instruments visant à promouvoir un comportement responsable des entreprises, les Principes directeurs de l'OCDE impliquent les gouvernements d'une façon qui n'a pas d'équivalent, puisque c'est le seul code complet de conduite dans lequel les gouvernements formulent des recommandations à l'intention des entreprises. De plus, un mécanisme de suivi appuyé par les pouvoirs publics a été mis en place pour promouvoir les Principes directeurs.

Les recommandations qui figurent dans les Principes directeurs sont à la fois complètes et détaillées; elles sont relativement précises et couvrent un grand nombre de domaines. Elles concernent par exemple le respect des droits de l'homme, les bonnes pratiques pour la gestion de la chaîne de l'offre, la protection des personnes dénonçant des faits illicites, la divulgation d'informations financières et non financières, l'observation des normes fondamentales du travail, la protection de l'environnement, la lutte contre la corruption, la défense des intérêts des consommateurs, l'amélioration des transferts de technologie au profit des pays d'accueil, la loyauté dans la concurrence et le paiement des impôts (voir l'annexe pour plus de détails).

Trente-neuf pays ont adhéré aux Principes directeurs (les trente pays membres de l'OCDE et 9 pays non membres<sup>1</sup>). Les Points de contact nationaux (PCN, instance publique chargée, dans chaque pays adhérent, de promouvoir l'application des Principes directeurs dans les entreprises opérant sur son territoire ou à partir de celui-ci) personnifient concrètement l'attachement des pays adhérents aux Principes directeurs. On attend des PCN qu'ils contribuent à l'efficacité des Principes directeurs conformément aux critères fondamentaux que sont la visibilité, l'accessibilité, la transparence et la responsabilité. Les PCN font rapport chaque année sur leurs activités.

Entre autres fonctions, il est demandé au Point de contact national de jouer un rôle de conciliation et de médiation, occasion pour les entreprises et les autres parties concernées d'examiner des questions pratiques d'éthique de l'entreprise. C'est ce qu'on appelle la procédure de mise en œuvre des « circonstances spécifiques ». Cette procédure ouvre un dialogue à caractère volontaire sur le point de savoir si, oui ou non, une entreprise a respecté les Principes directeurs dans une situation particulière. C'est le seul mécanisme international de conciliation et de médiation qui peut être utilisé pour aborder un large éventail de questions d'éthique des entreprises. La procédure des « circonstances spécifiques » a été appliquée à 72 reprises depuis sa création en juin 2000<sup>2</sup>. Les discussions ont porté sur un grand nombre de situations, notamment les pratiques de gestion de la main-d'œuvre dans une zone franche pour l'exportation située au Guatemala, le travail forcé au Myanmar, la réinstallation des populations locales dans une région productrice de cuivre en Zambie et la façon de traiter les risques d'emploi d'enfants dans la chaîne de l'offre dans l'industrie des articles de sport en Inde. Par conséquent, les Principes directeurs offrent un moyen unique de communication entre les gouvernements, les entreprises, les syndicats et la société civile et de promotion de normes de comportement des entreprises.

1. Les neuf pays adhérents non membres sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Estonie, Israël, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie.
2. Voir le rapport du président de la réunion annuelle des Points de contact nationaux, dans le *Rapport annuel 2005 sur les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales*. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : [www.oecd.org/dataoecd/20/13/35387363.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/20/13/35387363.pdf).

## 7.5. Impliquer l'entreprise comme partenaire dans le système législatif et réglementaire

**De quelle manière les pouvoirs publics peuvent-ils soutenir les efforts faits par les entreprises pour mieux se conformer à la loi ?**

Une application efficace et transparente de la loi favorise tout à fait 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 de gestion formalisés est nécessaire. Les pouvoirs publics peuvent faciliter et favoriser les efforts des entreprises en leur demandant leur point de vue sur la réglementation et son application. Ils peuvent aussi créer des mécanismes de conciliation et de médiation, de façon que les investisseurs et les autres acteurs puissent faire valoir leurs griefs contre une décision de l'autorité publique qu'ils considèrent comme injuste. En outre, ils peuvent prendre en compte et appuyer les initiatives privées qui visent à une meilleure conformité à la loi, en donnant les conseils en vue de pratiques de gestion appropriées.

### 7.5.1. Investir dans les moyens de gestion

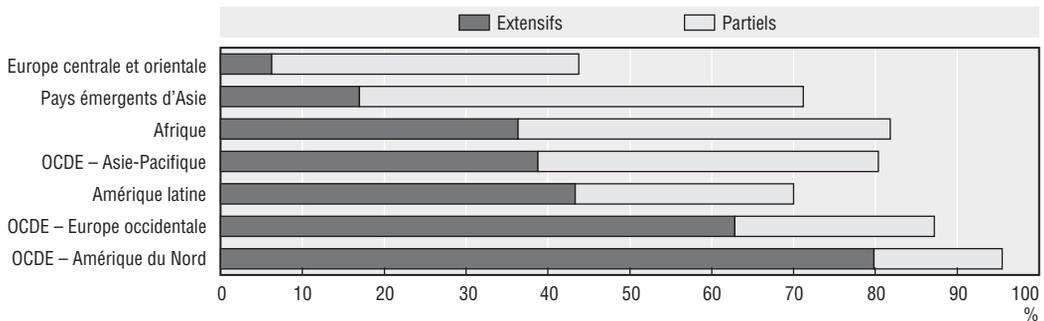
Se conformer à la loi peut être une tâche redoutable sur le plan de la gestion, surtout quand une entreprise a plusieurs milliers de salariés et de produits et exerce ses activités dans un grand nombre de pays dont les traditions juridiques et la culture d'entreprise sont très différentes. Il faut alors bien connaître la situation particulière de l'entreprise et pouvoir s'appuyer sur une solide expertise managériale et sur des systèmes formalisés de gestion.

Les études réalisées par l'OCDE montrent que les entreprises des pays membres de l'OCDE et des pays non membres ont beaucoup investi dans le savoir-faire et les systèmes de gestion qui rendent possible cette mise en conformité dans un environnement international complexe<sup>8</sup>. Ces systèmes consistent généralement à formaliser dans un texte la politique de l'entreprise (par exemple, dans le cadre d'un code de conduite), à mettre au point les systèmes de gestion qui s'y rapportent (notamment pour les flux d'informations, les incitations financières, les contrôles hiérarchiques, les pratiques en matière d'embauche et de licenciement, l'audit interne, le suivi externe et les mécanismes de protection des personnes dénonçant des actes illicites) et à bien articuler l'information connexe sur les pratiques de gestion et les résultats de l'entreprise.

L'investissement dans ces moyens de gestion est l'une des grandes tendances observées dans les entreprises qui exercent des activités internationales<sup>9</sup>. Selon une étude de l'OCDE<sup>10</sup>, on constate des taux variables, mais souvent élevés, d'adoption de pratiques formalisées de mise en conformité et de systèmes de gestion par les sociétés cotées dans le monde entier, notamment dans les pays émergents. Par exemple, les taux de publication de codes anticorruption par les sociétés cotées des pays émergents sont de l'ordre de 70 % en Afrique (essentiellement l'Afrique australe) en Amérique latine par rapport à l'ensemble

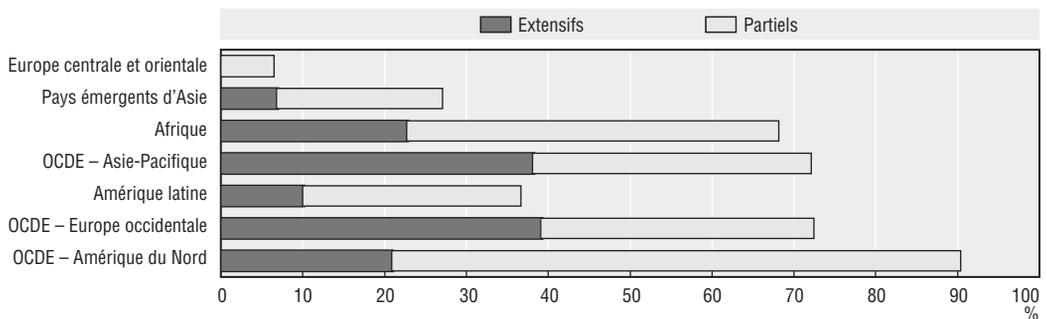
### Graphique 7.1. Publication de codes de conduite pour la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité des entreprises

Nombre d'entreprises en pourcentage de l'échantillon national



### Graphique 7.2. Diffusion des systèmes de gestion destinés à la lutte contre la corruption

Nombre d'entreprises en pourcentage de l'échantillon national



Source : OCDE (2005) « Pratiques des entreprises des pays émergents en matière de responsabilité des entreprises – étude de faits », rapport annuel sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Paris, 2005.

des sociétés cotées (graphique 7.1). De même, près de 70 % des sociétés cotées en Afrique ont mis en œuvre des systèmes de gestion anticorruption, taux proche de celui observé dans le secteur des entreprises de la zone de l'OCDE (graphique 7.2). En revanche, le taux d'adoption de ces pratiques de gestion est comparativement faible en Europe centrale et orientale. Par conséquent, si l'on considère l'ensemble du monde, l'adoption de pratiques de ce type est répandue aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans les pays non membres, mais avec de fortes variations régionales. On verra maintenant comment les gouvernements peuvent, dans le domaine de la bonne gestion et de la conformité aux lois, encourager l'innovation, l'apprentissage et l'application.

#### 7.5.2. Prendre en compte et appuyer les initiatives privées

Seules les entreprises ont l'expertise de gestion nécessaire et connaissent suffisamment bien leur situation spécifique et leur secteur d'activité pour pouvoir concevoir et mettre en œuvre les systèmes qui leur permettront de se conformer aux réglementations et de répondre aux autres attentes sociales. L'entreprise maîtrise donc des informations et des ressources de gestion qui font d'elle un partenaire incontournable pour assurer l'efficacité d'un système réglementaire. Les entreprises (souvent via les associations patronales et dans différents cadres faisant intervenir une multiplicité

d'acteurs) ont lancé de grandes initiatives pour jouer plus efficacement leur rôle dans ce partenariat. À titre d'exemple, l'encadré 7.4 présente l'Instrument de gestion du risque de réputation de l'Association des producteurs de pétrole et de gaz. Cet instrument aide les entreprises à sélectionner les salariés et les partenaires commerciaux les moins susceptibles de commettre des actes de corruption ou d'autres actes répréhensibles pénalement. On peut citer également les normes de Wolfsberg (qui définissent le rôle du secteur financier dans la lutte contre le blanchiment de capitaux) et Responsible Care (amélioration de la santé et de la sécurité dans l'industrie chimique). Ces initiatives sectorielles, et d'autres, aident les entreprises à régler les problèmes d'application des lois qui se posent dans leur secteur et complètent ainsi l'action menée par l'autorité publique pour faire respecter la loi.

#### Encadré 7.4. **Les Principes directeurs de l'Association des producteurs de pétrole et de gaz (OGP) concernant le risque de réputation**

Les Principes directeurs de l'Association des producteurs de pétrole et de gaz (OGP) concernant le risque de réputation reconnaissent que les entreprises sont plus susceptibles d'enfreindre la législation anticorruption lorsqu'elles ne connaissent pas bien leurs salariés et leurs partenaires commerciaux. Ces principes directeurs ont pour but d'aider les entreprises à s'informer correctement et légalement sur leurs associés, sur leurs salariés ainsi que sur l'environnement dans lequel elles devront opérer, surtout lorsqu'elles envisagent des relations commerciales avec des parties qu'elles ne connaissent pas ou lorsqu'elles projettent une fusion/acquisition ou des opérations commerciales sur de nouveaux marchés, en étant alors davantage tributaires de tiers pour exercer ces activités.

Recueillir une telle information avant de conclure une opération industrielle ou commerciale est un moyen raisonnable et objectif, pour l'entreprise, de s'assurer de bonne foi que le salarié ou l'associé n'effectuera pas de paiements illicites à des agents publics ou ne commettra pas d'autres actes contraires à la loi ou à la morale.

Les Principes directeurs de l'OGP définissent un ensemble de bonnes pratiques dans les domaines suivants : évaluation et sélection initiales des risques; collecte et vérification des informations de base; appréciation et compte rendu à la direction; documentation à établir; gestion de l'intégrité des opérations de l'entreprise de façon que le salarié ou l'associé se conforme durablement aux mesures et normes déontologiques. Comme il est également indiqué dans ces principes directeurs, il est possible, dans certaines circonstances, de faire valoir avec succès devant les tribunaux que l'entreprise a procédé à toutes les vérifications requises.

Source : International Association of Oil and Gas Producers' Guidelines on Reputational Due Diligence. [www.ogp.org.uk/pubs/356.pdf](http://www.ogp.org.uk/pubs/356.pdf).

#### 7.5.3. **Promouvoir le respect volontaire : conviction personnelle et pressions informelles des pairs**<sup>11</sup>

Le droit impératif et ses effets dissuasifs ne sont pas les seuls éléments qui interviennent dans le respect des lois par les personnes physiques ou morales. De fait, il est fréquent que les lois soient très largement respectées sans qu'il soit besoin d'un lourd arsenal dissuasif. Concrètement, la décision d'adopter un comportement socialement acceptable ou un comportement antisocial fait intervenir des facteurs très complexes. Si l'individu se conforme à la loi et aux autres normes de comportement, ce n'est pas

seulement parce qu'il craint une sanction, mais parce qu'il croit à la loi et à ses normes, qu'il attache un prix à son affiliation au groupe qui les a adoptées et qu'il est soumis à des pressions sociales informelles pour agir de cette manière.

Une large acceptation de la part des entreprises et des autres acteurs est de plus en plus considérée comme un élément essentiel pour qu'une réglementation soit efficace, car ainsi la réglementation est moins coûteuse à mettre en œuvre et mieux respectée. Les initiatives privées peuvent faciliter cette acceptation en suscitant et en renforçant l'adhésion de l'individu à certaines normes et en renforçant les pressions sociales informelles qui contribueront à leur respect (par exemple, les pressions par les pairs dans le cadre des associations professionnelles). Les pouvoirs publics peuvent prendre à cet égard différentes mesures :

- Certains pays (notamment l'Autriche, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède) ont lancé des initiatives nationales qui approuvent et font connaître un ensemble de bonnes pratiques des entreprises et qui créent une dynamique sociale en contribuant à un comportement responsable des entreprises. Les pouvoirs publics peuvent également apporter leur soutien aux initiatives anticorruption du secteur privé.
- Les pouvoirs publics peuvent faciliter et favoriser les efforts des entreprises en recueillant leur point de vue sur les lois et leur application. Une consultation de ce type peut améliorer la qualité de la conception et de l'application des lois, tout en encourageant et en motivant les entreprises.
- Les pouvoirs publics peuvent aussi mettre en place des mécanismes de conciliation et de médiation de façon que les investisseurs et les autres acteurs puissent faire valoir leurs griefs lorsqu'ils considèrent qu'une décision d'une autorité publique est injuste. Cette reconnaissance d'un droit de recours des investisseurs et des autres acteurs en cas d'acte injuste d'une autorité publique est de nature à renforcer l'acceptation des lois et règlements et la volonté de s'y conformer.

## 7.6. Renforcer le choix du comportement responsable

**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 consommation (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 en diffusant des informations sur les pratiques responsables (par exemple, les bonnes performances environnementales) 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, les « Principes directeurs concernant le risque de réputation » de l'Association des producteurs de pétrole et de gaz). Ils peuvent aussi promouvoir les concepts et principes internationalement reconnus, du type de ceux qu'énoncent les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*. Les nombreuses initiatives et expériences des pouvoirs publics qui visent à mettre en place un partenariat plus étroit avec les investisseurs dans l'optique d'un comportement responsable des entreprises, y compris dans le cadre des marchés qu'ils concluent avec les entreprises privées et des contrats et autres relations d'affaires qu'ils nouent avec elles, constituent une source précieuse d'orientations dans ce domaine.

**Encadré 7.5. Contribuer au respect de l'environnement par les entreprises : les prix décernés aux entreprises « vertes », Taipei chinois**

Au Taipei chinois, l'Administration chargée de la protection de l'environnement (APE) organise chaque année une grande cérémonie d'attribution de prix aux entreprises « vertes », pour « récompenser les entreprises qui ont contribué à la protection de l'environnement ». En décernant ces récompenses, l'APE compte sur un effet d'émulation. La cérémonie de remise des prix est très médiatisée et les responsables des entreprises récompensées sont invités à rencontrer le président. L'APE considère que si la certification ISO 14000 est si répandue au Taipei chinois (le pays se classant au cinquième rang, avec plus de 560 entreprises certifiées), c'est en partie grâce à l'effet de promotion de l'attribution des prix « entreprise verte ».

Source : FOX, Tom, Halina Ward and Bruce Howard (2002) *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study*. The World Bank Corporate Responsibility Practice, Washington DC.

## 7.7. Coopération intergouvernementale

**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 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*, s'appuient sur ce 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. Neuf pays non membres ont adhéré à la *Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international* et les entreprises multinationales, dont les Principes directeurs font partie. L'OCDE encourage les autres économies non membres à adhérer à cette déclaration.

Les instruments à vocation mondiale qui ont trait à la responsabilité des entreprises, notamment les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, diffusent et favorisent un cadre international dynamique de concepts et de principes de comportement des entreprises. La coopération intergouvernementale dans ce domaine peut contribuer à :

- *Sensibiliser aux concepts et renforcer leur légitimité.* En oeuvrant à une coopération intergouvernementale dans ce domaine, les pays peuvent mieux sensibiliser aux principes de base d'un comportement adéquat. Comme on l'a indiqué précédemment, ces principes de base seront mieux respectés s'ils sont bien connus et considérés comme légitimes. En appuyant ces principes et concepts, les gouvernements peuvent leur conférer un poids tout particulier. En outre, une plus large acceptation, au niveau mondial, de principes communs de conduite des entreprises contribue à diminuer la probabilité qu'un comportement responsable de l'entreprise puisse devenir un désavantage concurrentiel pour les investisseurs.
- *Étudier les principes mondiaux dans une optique régionale.* La coopération intergouvernementale au niveau régional permet aux pays d'envisager la portée des concepts et principes internationaux sous un angle géographique plus restreint (c'est-à-dire, en fonction des caractéristiques institutionnelles, politiques et structurelles). Par exemple, les quatre initiatives régionales concernant les droits de l'homme s'appuient sur les principaux textes élaborés dans ce domaine, mais elles comportent également certaines spécificités qui reflètent des intérêts ou enjeux particuliers au niveau régional. La *Déclaration de l'Organisation des États américains (OEA)* concerne aussi bien les droits que les obligations des individus. La *Charte de l'Union africaine* couvre les droits des « peuples », c'est-à-dire, pas seulement les droits individuels. La *Charte arabe des droits de l'homme* fait expressément référence à la religion en tant que base des principes régissant les droits de l'homme<sup>12</sup>.
- *Développer le cadre international.* Le cadre des instruments publics et privés concernant la responsabilité des entreprises est en constante évolution. Les instruments anticorruption se sont en particulier beaucoup développés au niveau international et régional. A la suite de la *Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (1996)*, plusieurs initiatives ont été lancées par l'OCDE, les Nations Unies, le Conseil de l'Europe, la Communauté de développement de l'Afrique australe et la *Convention de l'Union africaine*.

## Notes

1. Premier paragraphe de la préface des *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*.
2. Dans le cas des « zones à déficit de gouvernance », les gouvernements ne peuvent pas ou ne veulent pas assumer leurs responsabilités. Dans ces circonstances, les lignes directrices énoncées dans des instruments internationaux comme les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sont particulièrement précieuses pour les entreprises.
3. Voir le « compte rendu succinct des débats de la table ronde » en ce qui concerne la nécessité, pour les entreprises, les syndicats, les ONG et les gouvernements, de clarifier la portée des lois anticorruption. Les participants ont estimé que plusieurs points méritaient prioritairement une telle clarification : les paiements de facilitation, les contributions politiques ainsi que l'utilisation d'agents et d'autres partenaires commerciaux et de filiales. Ce compte rendu succinct est publié dans le *Rapport annuel 2003 sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*. OCDE, 2003, page 137.
4. Le Comité de l'investissement de l'OCDE met actuellement au point un instrument de gestion des risques pour les investisseurs dans les zones à déficit de gouvernance (ce sont les pays dont les gouvernements ne peuvent pas ou ne veulent pas assumer leurs responsabilités). Cet instrument, qui s'adresse aux entreprises, vient compléter le *Cadre d'action pour l'investissement*, qui s'adresse aux gouvernements.
5. La protection des droits des dénonciateurs d'actes illicites est jugée particulièrement importante dans le contexte de la responsabilité des entreprises. La recommandation II.9 des *Principes directeurs de l'OCDE* demande aux entreprises de « s'abstenir d'engager des actions discriminatoires ou disciplinaires à l'encontre de salariés qui auraient fait des rapports de bonne foi à la direction ou, le cas échéant, aux autorités publiques compétentes, concernant des pratiques contraires à la loi, aux Principes directeurs ou aux politiques de l'entreprise ».
6. Les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* et les commentaires qui s'y rattachent citent 20 instruments extérieurs ayant exercé une influence importante sur les recommandations formulées dans les Principes directeurs. Pour une analyse plus détaillée des sources normatives des Principes directeurs, voir « Influences multilatérales sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », dans le *Rapport annuel 2005 sur les Principes directeurs de l'OCDE*, ou [www.oecd.org/dataoecd/29/40/35666447.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/40/35666447.pdf).
7. Pour plus d'informations sur le Pacte mondial des Nations Unies, voir [www.globalcompact.org](http://www.globalcompact.org).
8. Voir les chapitres 1 à 4 et 6 de *Responsabilité des entreprises : initiatives privées et objectifs publics*, OCDE, Paris (2001). Voir également les documents de référence rédigés pour la table ronde de 2002 (sur la gestion responsable des chaînes d'approvisionnement), pour celle de 2003 (sur le rôle des entreprises dans la lutte contre la corruption), pour celle de 2004 (sur la gestion responsable de l'environnement) et pour celle de 2005 (sur la responsabilité des entreprises à l'égard des pays en développement). Ces documents de référence sont disponibles à l'adresse suivante : [www.oecd.org/daf/investment/guidelines](http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines).
9. Les associations professionnelles, les syndicats, les ONG et les organisations internationales se sont efforcés d'aider les entreprises à mettre au point ces systèmes en formulant des normes pour les systèmes de gestion (par exemple, les systèmes de gestion de la série ISO 14000 et les travaux de la Chambre de Commerce internationale et de Transparency International concernant les systèmes de gestion anticorruption). Grâce à ces normes, les entreprises peuvent réduire leurs coûts pour l'élaboration et la mise en œuvre de ces systèmes.
10. L'étude de l'OCDE intitulée « Corporate Responsibility Practices of Emerging Market Companies – A Fact-Finding Study » s'appuie sur un échantillon de 127 sociétés cotées de 21 marchés émergents. Chaque fois que possible, les résultats sont comparés aux données relatives à 1 740 sociétés cotées d'un large éventail de pays de l'OCDE à revenu élevé. Les 127 sociétés étudiées représentent 22 % des sociétés des marchés émergents prises en compte dans l'indice FTSE All-World. La sélection a été faite de manière que l'échantillon comprenne les sociétés les plus importantes sur leur place boursière respective et que l'échantillon des marchés émergents ait une large couverture géographique. [www.oecd.org/dataoecd/29/38/35666512.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/38/35666512.pdf).
11. Voir pour cette section le chapitre 1 de *Responsabilité des entreprises : initiatives privées et objectifs publics* (OCDE, 2001). Ce chapitre examine les questions qui ont trait au capital sociétal, au « respect volontaire » et à l'importance d'un consensus.
12. Voir « Influences multilatérales sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », dans le *Rapport annuel de l'OCDE sur les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales*, OCDE (2005a). Cette publication est également disponible à l'adresse suivante : [www.oecd.org/dataoecd/29/40/35666447.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/40/35666447.pdf).

### **Références et autres ressources**

OCDE (2000), Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales : révision, Paris.

OCDE (2001), Responsabilité des entreprises : initiatives privées et objectifs publics, Paris.

OCDE (2005), L'environnement et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Paris.

OCDE (à paraître), Outil de sensibilisation au risque destiné aux investisseurs opérant dans les zones à déficit de gouvernance, Paris.

OCDE, Rapport annuel sur les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales (diverses années), Paris.

OCDE, Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales, Paris.

OIT (2000), Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, révisée en 2000, Genève.

## ANNEXE 7.A1

*Extraits du Rapport aux ministres  
par le Comité de l'investissement  
sur les « initiatives privées en faveur  
de la responsabilité des entreprises »  
[C/MIN(2001)4]*

**Paragraphe 3 :**

« Les principales observations sont les suivantes :

- *Un phénomène mondial.* Les initiatives volontaires constituent un phénomène mondial, même si l'on constate sur le terrain des variations sensibles à l'intérieur même des régions.
- *Des incitations fortes renforcent la crédibilité de certaines de ces initiatives.* Même si les initiatives sont souvent qualifiées de « volontaires », il existe de fortes motivations qui poussent les entreprises à respecter leurs engagements. Ces motivations émanent des structures juridiques et réglementaires, des attentes des salariés, de la nécessité de protéger la marque ou la réputation, mais aussi de l'intérêt manifesté par la société civile. Pour d'autres entreprises, en revanche, ces motivations peuvent être faibles (c'est le cas des entreprises peu connues du public).
- *Des divergences concernant les engagements et les pratiques de gestion.* Il semble y avoir d'amples divergences quant aux engagements, même sur des questions assez circonscrites (exemples : normes du travail dans la confection de marque, engagements des industries extractives en matière d'environnement et de droits de l'homme, lutte contre la corruption, science et transfert de technologie). Cela ne pose pas nécessairement de problème, dans la mesure où il ne saurait y avoir d'approche unique des engagements en matière de conduite des entreprises, compte tenu des contextes différents dans lesquels évoluent les différentes entreprises. Cela étant, ces divergences pourraient signaler la nécessité de poursuivre le débat public sur ce que constitue exactement un comportement correct face aux différents défis éthiques lancés aux entreprises multinationales. De même, les pratiques de gestion sont très variables. Quelques entreprises ont opté pour des pratiques avancées, d'autres doivent encore traduire leurs codes dans les faits en instaurant des mesures de contrôle de la gestion. Les Principes directeurs ont un rôle important à jouer en vue de construire un consensus international et d'étendre la connaissance des pratiques avancées de gestion dans le domaine de la responsabilité des entreprises.

- *Vers des normes mondiales de conduite des entreprises.* Les initiatives privées en matière de responsabilité des entreprises ont constitué un vecteur international à travers lequel divers acteurs – entreprises, associations professionnelles, pouvoirs publics, syndicats, organisations intergouvernementales et ONG – peuvent débattre des diverses normes en matière de conduite des affaires et de pratiques de gestion. L'ampleur du dialogue et de l'influence mutuelle entre ces acteurs a été considérable et il est important que cela continue. Ce dialogue peut être facilité quand les entreprises choisissent de publier leurs pratiques dans le domaine de la responsabilité d'entreprise. Les institutions des Principes directeurs offrent un forum d'importance pour discuter des normes de conduite des entreprises.
- *L'accumulation des compétences de gestion en termes de respect de l'éthique et de la loi.* Les initiatives volontaires en faveur de la responsabilité des entreprises ont stimulé l'accumulation des compétences de gestion requises pour traduire les lois, règlements et autres attentes moins formelles de la société dans le fonctionnement au jour le jour de l'entreprise. Les outils institutionnels à l'appui de ces compétences – normes de gestion, sociétés professionnelles, services spécialisés de conseil et d'audit – contribuent à abaisser le coût du respect de l'éthique et de la loi tout en lui conférant plus d'efficacité. Les normes de vérification et de notification non financières représentent un phénomène plus récent et, malgré le progrès de travaux dans ce domaine, leur poids n'est pas encore très important.
- *Le coût des initiatives volontaires en faveur de la responsabilité des entreprises.* On ne dispose que de peu d'informations sur le coût de ces initiatives dans le contexte d'entreprises spécifiques. On peut penser que, l'expérience aidant, les entreprises appréhenderont mieux les coûts et avantages de ces initiatives. Étant donné l'incertitude à cet égard, il se pourrait que des initiatives bien intentionnées produisent des effets négatifs imprévus. Le risque de répercussions involontaires souligne la nécessité de procéder avec prudence et sans méconnaître les situations locales.
- *Les avantages pour les différentes entreprises et pour la collectivité.* Les avantages potentiels de ces initiatives sont nombreux. Pour les entreprises, il s'agit notamment de l'amélioration du respect de la loi, de la gestion des risques de litige, du renforcement de la marque et de la réputation de l'entreprise, de l'apaisement des relations avec les actionnaires et avec le corps social. Certaines initiatives ont eu pour effet de neutraliser les appels en faveur d'une réglementation formelle. Enfin, les entreprises recourent aux initiatives pour améliorer le moral des salariés et promouvoir une « culture de l'intégrité » au sein de l'entreprise. Les avantages pour les collectivités incluent un plus grand respect par les entreprises des contraintes juridiques et réglementaires et une contribution accrue au bien-être économique, social et environnemental.
- *L'efficacité des initiatives volontaires.* Afin de promouvoir le respect des lois et des attentes du corps social, les entreprises ont souvent besoin de communiquer efficacement avec des milliers de salariés et de recourir à divers instruments de mise en œuvre, déployés efficacement dans le cadre d'un mécanisme de gestion cohérent. Les initiatives privées sont l'expression de la compétence en matière de gestion qui permet aux entreprises d'associer objectifs financiers et autres considérations juridiques et éthiques pour produire des activités et des réactions cohérentes. Des systèmes non-financiers d'« audit » et de publication d'informations sont en train d'être développés afin de renforcer la crédibilité et l'efficacité des efforts des entreprises dans ce domaine.

Cependant, les milieux d'affaires ne sont pas les seuls acteurs à être impliqués de manière cruciale dans la promotion de ces initiatives. Si celles-ci sont couronnées de succès, cela témoigne non seulement de la compétence des milieux d'affaires, mais aussi de la capacité du corps social à formuler et à communiquer des attentes raisonnables concernant la conduite convenable des entreprises. L'efficacité de ces initiatives est donc étroitement liée à l'efficacité des systèmes plus généraux de gouvernance privée et publique dont elles émanent – les initiatives privées ne sauraient être opérantes si les autres composantes du système fonctionnent mal. »

ANNEXE 7.A2

*La déclaration sur l'investissement international  
et les entreprises multinationales*

27 juin 2000

LES GOUVERNEMENTS ADHÉRENTS<sup>1</sup>

CONSIDÉRANT :

- Que les investissements internationaux revêtent une importance majeure pour l'économie mondiale et ont contribué dans une mesure considérable au développement de leur pays.
- Que les entreprises multinationales jouent un rôle important dans le processus d'investissement.
- Que la coopération internationale peut améliorer le climat des investissements étrangers, favoriser la contribution positive que les entreprises multinationales peuvent apporter au progrès économique, social et environnemental, et permettre de réduire au minimum et de résoudre les difficultés qui peuvent résulter de leurs opérations.
- Que les avantages de la coopération internationale peuvent être accrus en abordant les questions afférentes à l'investissement international et aux entreprises multinationales au moyen d'un ensemble équilibré d'instruments interdépendants.

DÉCLARE :

- |  |  |
|--|--|
| Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales | I. Qu'ils recommandent conjointement aux entreprises multinationales opérant sur le territoire de leurs pays ou à partir de celui-ci d'observer les Principes directeurs énoncés dans l'annexe 1 ci-jointe <sup>2</sup> , en tenant compte des considérations et des précisions qui figurent dans la Préface et le premier chapitre desdits Principes et qui en font partie intégrante ;   |
| Traitement national  | II.1. Que les gouvernements adhérents, compte tenu de la nécessité de maintenir l'ordre public, de protéger les intérêts essentiels de leur sécurité et de remplir leurs engagements concernant la paix et la sécurité internationales, devraient accorder aux entreprises opérant sur leur territoire et qui appartiennent à, ou sont contrôlées directement ou indirectement par des ressortissants d'un autre gouvernement adhérent (appelés ci-dessous « entreprises sous contrôle étranger »), un régime résultant de leurs lois, réglementations et pratiques administratives (appelé ci-dessous « Traitement national ») qui, en harmonie avec le droit international, ne sera pas moins favorable que celui dont bénéficient dans les mêmes circonstances les entreprises nationales ; |

	2.	Que les gouvernements adhérents envisageront d'appliquer le « Traitement national » à l'égard d'autres pays que les gouvernements adhérents ;
	3.	Que les gouvernements adhérents s'efforceront de veiller à ce que les subdivisions territoriales appliquent le « Traitement national » ;
	4.	Que la Déclaration ne concerne pas le droit de tout gouvernement adhérent de réglementer l'admission des investissements étrangers ou les conditions d'établissement des entreprises étrangères.
Obligations contradictoires	III.	Qu'ils coopéreront afin d'éviter ou d'atténuer l'imposition d'obligations contradictoires aux entreprises multinationales et qu'ils prendront en compte les considérations générales et les modalités pratiques qui sont énoncées à l'annexe 2 ci-après <sup>3</sup> .
Stimulants et obstacles à l'investissement international	IV.1.	Qu'ils reconnaissent la nécessité de renforcer leur coopération dans le domaine des investissements directs internationaux ;
	2.	Qu'ils reconnaissent ainsi la nécessité de tenir dûment compte des intérêts des gouvernements adhérents qui seraient affectés par les lois, réglementations et pratiques administratives (appelées ci-dessous « mesures ») visant spécifiquement les investissements directs internationaux et constituant des stimulants ou des obstacles à ces investissements ;
	3.	Que les gouvernements adhérents s'efforceront de rendre ces mesures aussi transparentes que possible, de façon que leur importance et leur objet puissent être facilement déterminés et que des informations à leur sujet puissent être facilement obtenues ;
Procédures de consultation	V.	Qu'ils sont prêts à se consulter sur les questions ci-dessus, en application des Décisions pertinentes du Conseil ;
Réexamen	VI.	Qu'ils réexamineront les questions ci-dessus périodiquement, en vue de rendre plus efficace la coopération économique internationale entre gouvernements adhérents dans les domaines relatifs à l'investissement international et aux entreprises multinationales.

## Notes

1. Au 27 juin 2000, les gouvernements adhérents sont ceux de l'ensemble des pays membres de l'OCDE ainsi que de l'Argentine, du Brésil, du Chili et de la République slovaque. La Communauté européenne est invitée à s'associer à la section sur le Traitement national pour les questions relevant de sa compétence.
2. Le texte des Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales est reproduit ci-dessous dans l'appendice II de cette publication.
3. Le texte des considérations générales et approches pratiques, relatif aux obligations contradictoires imposées aux entreprises multinationales est disponible sur le site web de l'OCDE [www.oecd.org/daf/investment/](http://www.oecd.org/daf/investment/).

## ANNEXE 7.A3

## Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

Texte

### Préface

1. Les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (les *Principes directeurs*) sont des recommandations que les gouvernements adressent aux entreprises multinationales. Ils énoncent des principes et des normes volontaires de comportement responsable des entreprises dans le respect des lois applicables. Les *Principes directeurs* visent à faire en sorte que les activités des entreprises multinationales s'exercent en harmonie avec les politiques des gouvernements, à renforcer la confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités, à améliorer l'environnement pour l'investissement étranger et à accroître la contribution des entreprises multinationales au développement durable. Les *Principes directeurs* font partie de la *Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales*, dont les autres éléments concernent le traitement national, les obligations contradictoires imposées aux entreprises ainsi que les stimulants et obstacles à l'investissement international.

2. Les activités internationales des entreprises ont subi de profonds changements structurels. Les *Principes directeurs* ont évolué pour tenir compte de ces changements. Avec l'avènement des activités fondées sur les services et le savoir, les entreprises de services et les entreprises technologiques ont fait leur entrée sur le marché international. Les grandes entreprises représentent toujours une forte proportion de l'investissement international et les grandes fusions internationales se multiplient. Dans le même temps, les petites et moyennes entreprises investissent elles aussi davantage à l'étranger et jouent maintenant un rôle non négligeable sur la scène internationale. Comme leurs homologues nationales, les entreprises multinationales ont évolué et font aujourd'hui appel à un plus large éventail de modalités industrielles et commerciales et de formes d'organisation. Les alliances stratégiques et les liens plus étroits avec les fournisseurs et sous-traitants ont tendance à estomper les frontières de l'entreprise.

3. La rapide évolution de la structure des entreprises multinationales se reflète aussi à travers leurs activités dans le monde en développement, où l'investissement direct étranger croît rapidement. Dans les pays en développement, les entreprises multinationales ont diversifié leurs activités, autrefois limitées à la production primaire et aux industries extractives, et se sont lancées dans la fabrication et le montage, la mise en valeur du marché intérieur et les services.

4. Par le biais des échanges et des investissements internationaux, les activités des entreprises multinationales ont renforcé et développé les liens entre les économies des pays de l'OCDE et entre ces économies et le reste du monde. Les activités des entreprises multinationales sont très bénéfiques pour les pays d'origine comme pour les pays d'accueil. Ces avantages se concrétisent lorsque les entreprises multinationales fournissent à des prix concurrentiels les produits ou services recherchés par les consommateurs et lorsqu'elles assurent à leurs apporteurs de capitaux un juste rendement. Les activités des entreprises multinationales dans le domaine des échanges et de l'investissement contribuent à l'utilisation efficace du capital, de la technologie et des ressources humaines et naturelles. Elles facilitent les transferts de technologie entre les régions du monde et la mise au point de technologies adaptées aux conditions locales. Grâce à une formation institutionnalisée et à l'apprentissage en cours d'emploi, les entreprises contribuent également à valoriser le capital humain dans les pays d'accueil.

5. La nature, l'étendue et la rapidité des changements économiques représentent de nouveaux défis stratégiques pour les entreprises et leurs acteurs. Les entreprises multinationales ont l'occasion de mettre en place des politiques de pratiques exemplaires dans le domaine du développement durable qui visent à la cohérence des objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Les entreprises multinationales sont d'autant mieux à même de promouvoir le développement durable lorsque les échanges et les investissements s'effectuent dans le cadre de marchés ouverts, concurrentiels et convenablement réglementés.

6. De nombreuses entreprises multinationales ont démontré que le respect de normes strictes de conduite peut améliorer la croissance. Dans le monde d'aujourd'hui, la concurrence est intense et les entreprises multinationales font face à des paramètres différents, sur le plan juridique, social et réglementaire. Dans ce contexte, des entreprises pourraient être tentées de négliger certaines normes et principes adéquats de conduite afin d'obtenir un avantage concurrentiel. De telles pratiques émanant d'un petit nombre d'entreprises pourraient remettre en cause la réputation de la majorité d'entre-elles et susciter des préoccupations de la part du public.

7. Beaucoup d'entreprises ont pris en compte ces préoccupations du public en mettant sur pied des dispositifs et procédures internes d'orientation et de gestion qui étayaient leurs engagements de citoyenneté, de bonnes pratiques et de bonne conduite de l'entreprise et de ses salariés. Certaines ont fait appel à des services de conseil, d'audit et de certification, ce qui a contribué à l'accumulation d'une expertise dans ce domaine. Cette action a également favorisé le dialogue social sur les règles de bonne conduite des entreprises. Les *Principes directeurs* clarifient les attentes communes des gouvernements qui y souscrivent quant au comportement des entreprises et ils ont valeur de référence pour les entreprises. Par conséquent, les *Principes directeurs* complètent et renforcent les initiatives privées qui visent à définir et appliquer des règles de conduite responsable.

8. 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. Parmi les instruments récents figurent la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et Action 21 ainsi que la Déclaration de Copenhague sur le développement social.

9. L'OCDE a également contribué à ce cadre d'action au niveau international. On citera, pour la période récente, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, les Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection du consommateur dans le contexte du commerce électronique, ainsi que les travaux en cours sur les Principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales.

10. L'objectif commun des gouvernements souscrivant aux *Principes directeurs* est d'encourager la contribution positive que les entreprises multinationales peuvent apporter au progrès économique, environnemental et social, et de réduire au minimum les difficultés que leurs diverses opérations peuvent engendrer. Pour atteindre cet objectif, les gouvernements travaillent en partenariat avec les nombreuses entreprises, organisations syndicales et autres organisations non gouvernementales qui œuvrent à leur manière aux mêmes fins. Les gouvernements peuvent y contribuer en mettant en place des cadres nationaux d'action efficaces comportant une politique macro-économique stable, un traitement non discriminatoire des entreprises, une réglementation judicieuse et une surveillance prudentielle adéquate, une justice et une application des lois impartiales ainsi qu'une administration publique efficace et intègre. Ils peuvent aussi y concourir en appliquant et en incitant à adopter des normes et politiques qui soient propices à un développement durable et en procédant à des réformes qui visent à assurer l'efficacité et l'efficacité des activités du secteur public. Les gouvernements souscrivant aux *Principes directeurs* s'engagent à améliorer constamment leurs politiques nationales et internationales en vue d'accroître le bien-être et d'élever les niveaux de vie de tous.

## I. Concepts et principes

1. Les *Principes directeurs* sont des recommandations que les gouvernements adressent conjointement aux entreprises multinationales. Ils énoncent des principes et des normes de bonnes pratiques conformes aux lois applicables. Le respect des *Principes directeurs* par les entreprises est volontaire et n'a pas un caractère obligatoire.

2. Les entreprises multinationales exerçant leurs activités dans le monde entier, la coopération internationale dans ce domaine devrait s'étendre à tous les pays. Les gouvernements souscrivant aux *Principes directeurs* encouragent les entreprises opérant sur leur territoire à respecter les *Principes directeurs* partout où elles exercent leurs activités, en tenant compte de la situation particulière de chaque pays d'accueil.

3. Une définition précise des entreprises multinationales n'est pas nécessaire pour les besoins des *Principes directeurs*. Il s'agit généralement d'entreprises ou d'autres entités établies dans plusieurs pays et liées de telle façon qu'elles peuvent coordonner leurs activités de diverses manières. Une ou plusieurs de ces entités peuvent être en mesure d'exercer une grande influence sur les activités des autres, mais leur degré d'autonomie au sein de l'entreprise peut être très variable d'une multinationale à l'autre. Leur capital peut être privé, public ou mixte. Les *Principes directeurs* s'adressent à toutes les entités que comporte l'entreprise multinationale (sociétés mères et/ou entités locales). En fonction de la répartition effective des responsabilités entre elles, on attend des différentes entités qu'elles coopèrent et se prêtent concours pour faciliter l'observation des *Principes directeurs*.

4. 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. On attend donc des entreprises multinationales et nationales qu'elles aient le même comportement dans tous les cas où les *Principes directeurs* s'appliquent aux unes et aux autres.

5. Les gouvernements souhaitent encourager un respect aussi large que possible des *Principes directeurs*. 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.

6. Les gouvernements souscrivant aux *Principes directeurs* ne doivent pas s'en servir à des fins protectionnistes ni d'une manière qui mette en cause l'avantage comparatif d'un pays où les entreprises multinationales investissent.

7. Les gouvernements ont le droit de réglementer les conditions de fonctionnement des entreprises multinationales dans les limites de leurs compétences, sous réserve du droit international. Les entités d'une entreprise multinationale situées dans divers pays sont soumises aux lois applicables dans ces pays. Lorsque les entreprises multinationales se voient imposer des obligations contradictoires de la part de pays souscrivant aux *Principes directeurs*, les gouvernements concernés coopéreront de bonne foi en vue de résoudre les problèmes qui peuvent en résulter.

8. Les gouvernements souscrivant aux *Principes directeurs* les ont établi en prenant l'engagement d'assumer la responsabilité qui leur incombe de traiter les entreprises d'une façon équitable et en conformité avec le droit international et leurs obligations contractuelles.

9. Le recours à des mécanismes internationaux adéquats de règlement des différends, y compris l'arbitrage, est encouragé afin de faciliter le règlement des problèmes juridiques susceptibles de surgir entre les entreprises et les gouvernements des pays d'accueil.

10. Les gouvernements souscrivant aux *Principes directeurs* conviennent de les promouvoir et d'en encourager l'usage. Ils créeront des Points de contact nationaux qui auront pour tâche de promouvoir les *Principes directeurs* et serviront de forum de discussion pour toutes les questions concernant les *Principes directeurs*. En outre, ils participeront à des procédures adéquates d'examen et de consultation pour les questions concernant l'interprétation des *Principes directeurs* dans un monde en mutation.

## II. Principes généraux

Les entreprises devraient tenir pleinement compte des politiques établies des pays dans lesquels elles exercent leurs activités et prendre en considération les points de vue des autres acteurs. A cet égard, les entreprises devraient :

1. Contribuer aux progrès économiques, sociaux et environnementaux en vue de réaliser un développement durable.
2. Respecter les droits de l'homme des personnes affectées par leurs activités, en conformité avec les obligations et les engagements internationaux du gouvernement du pays d'accueil.
3. Encourager la création de capacités locales en coopérant étroitement avec la communauté locale, y compris les milieux d'affaires locaux, tout en développant les activités de l'entreprise sur le marché intérieur et sur les marchés extérieurs d'une manière compatible avec de saines pratiques commerciales.

4. Encourager la formation de capital humain, en particulier en créant des possibilités d'emploi et en facilitant la formation des salariés.
5. S'abstenir de rechercher ou d'accepter des exemptions non prévues dans le dispositif législatif ou réglementaire concernant l'environnement, la santé, la sécurité, le travail, la fiscalité, les incitations financières ou d'autres domaines.
6. Appuyer et faire observer des principes de bon gouvernement d'entreprise et mettre au point et appliquer de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise.
7. Élaborer et appliquer des pratiques d'autodiscipline et des systèmes de gestion efficaces qui favorisent une relation de confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités.
8. Faire en sorte que leurs salariés soient bien au fait des politiques de l'entreprise et s'y conforment, en les diffusant comme il convient, notamment par des programmes de formation.
9. S'abstenir d'engager des actions discriminatoires ou disciplinaires à l'encontre de salariés qui auraient fait des rapports de bonne foi à la direction ou, le cas échéant, aux autorités publiques compétentes, concernant des pratiques contraires à la loi, aux *Principes directeurs* ou aux politiques de l'entreprise.
10. Encourager, dans la mesure du possible, leurs partenaires commerciaux, y compris leurs fournisseurs et leurs sous-traitants, à appliquer des principes de conduite des affaires conformes aux *Principes directeurs*.
11. S'abstenir de toute ingérence indue dans les activités politiques locales.

### III. Publication d'informations

1. Les entreprises devraient s'assurer que des informations fiables et pertinentes concernant leurs activités, leur structure, leur situation financière et leurs résultats sont communiquées de façon régulière et en temps voulu. Ces informations devraient être fournies pour l'entreprise dans son ensemble et, s'il y a lieu, par secteur d'activité ou zone géographique. Les politiques de diffusion d'informations des entreprises devraient être adaptées à la nature, à la taille et au lieu d'implantation de l'entreprise, compte tenu du coût, de la confidentialité des affaires et des autres considérations de concurrence.
2. Les entreprises devraient appliquer des normes de qualité élevée en ce qui concerne la publication d'informations, la comptabilité et la vérification des comptes. Elles sont également encouragées à appliquer des normes de qualité élevée pour les informations à caractère non financier, y compris en matière environnementale et sociale le cas échéant. Les normes ou politiques sur lesquelles reposent la collecte et la publication des informations à caractère financier et non financier devraient être signalées.
3. Les entreprises devraient diffuser les informations de base concernant leur raison sociale, leur lieu d'implantation et leur structure, la raison sociale, l'adresse et le numéro de téléphone de la société mère et de ses principales filiales et son pourcentage de participation, directe et indirecte, dans ces filiales, y compris les participations croisées.
4. Les entreprises devraient également divulguer les informations importantes concernant :
  - a) Les résultats financiers et les résultats d'exploitation de l'entreprise.
  - b) Les objectifs de l'entreprise.

- c) Les principaux actionnaires et les droits de vote.
  - d) Les membres du conseil d'administration et les principaux dirigeants, ainsi que leur rémunération.
  - e) Les facteurs de risque importants prévisibles.
  - f) Les questions importantes concernant les salariés et les autres parties prenantes à la vie de l'entreprise.
  - g) Les structures et politiques de gouvernement d'entreprise.
5. Les entreprises sont encouragées à communiquer des informations supplémentaires pouvant inclure :
- a) Des déclarations à l'intention du public énonçant des principes ou règles de conduite, y compris des informations sur les politiques sociale, éthique et environnementale de l'entreprise et les autres codes de conduite auxquels l'entreprise souscrit. En outre la date d'adoption de ces déclarations, les pays ou entités auxquels elles s'appliquent et la performance de l'entreprise par rapport à ces déclarations pourront également être communiqués.
  - b) Des informations sur les systèmes de gestion des risques et d'application des lois et sur le respect des déclarations ou codes de conduite.
  - c) Des informations sur les relations avec les salariés et les autres parties prenantes à la vie de l'entreprise.

#### IV. Emploi et relations professionnelles

Les entreprises devraient, dans le cadre des lois et règlements applicables et des pratiques en vigueur en matière d'emploi et de relations du travail :

1. a) Respecter le droit de leurs salariés d'être représentés par des syndicats et d'autres organisations légitimes de salariés et engager, soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations d'employeurs, des négociations constructives avec ces représentants, en vue d'aboutir à des accords sur les conditions d'emploi.
  - b) Contribuer à l'abolition effective du travail des enfants.
  - c) Contribuer à l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire.
  - d) Ne pas pratiquer de discrimination envers leurs salariés en matière d'emploi ou de profession pour des motifs tels que la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, les pratiques sélectives concernant les caractéristiques des salariés ne pouvant que servir une politique établie des pouvoirs publics qui favorise spécifiquement une plus grande égalité des chances en matière d'emploi ou répondre aux exigences intrinsèques d'un emploi.
2. a) Fournir aux représentants des salariés les moyens nécessaires pour faciliter la mise au point de conventions collectives efficaces.
  - b) Communiquer aux représentants des salariés les informations nécessaires à des négociations constructives sur les conditions d'emploi.
  - c) Promouvoir les consultations et la coopération entre les employeurs, les salariés et leurs représentants sur des sujets d'intérêt commun.
3. Fournir aux salariés et à leurs représentants les informations leur permettant de se faire une idée exacte et correcte de l'activité et des résultats de l'entité ou, le cas échéant, de l'entreprise dans son ensemble.

4. a) Observer en matière d'emploi et de relations du travail des normes aussi favorables que celles qui sont observées par des employeurs comparables dans le pays d'accueil.  
b) Prendre les mesures nécessaires afin d'assurer dans leurs activités la santé et la sécurité du milieu de travail.
5. Dans leurs activités, et dans toute la mesure du possible, employer du personnel local et assurer une formation en vue d'améliorer les niveaux de qualification, en coopération avec les représentants des salariés et, le cas échéant, avec les autorités publiques compétentes.
6. Lorsqu'elles envisagent d'apporter à leurs opérations des changements susceptibles d'avoir des effets importants sur les moyens d'existence de leurs salariés, notamment en cas de fermeture d'une entité entraînant des licenciements collectifs, en avertir dans un délai raisonnable les représentants de leurs salariés et, le cas échéant, les autorités nationales compétentes et coopérer avec ces représentants et autorités de façon à atténuer au maximum tout effet défavorable. Compte tenu des circonstances particulières dans chaque cas, il serait souhaitable que la direction en avertisse les intéressés avant que la décision définitive ne soit prise. D'autres moyens pourront être également utilisés pour que s'instaure une coopération constructive en vue d'atténuer les effets de telles décisions.
7. Lors des négociations menées de bonne foi avec des représentants des salariés sur les conditions d'emploi, ou lorsque les salariés exercent leur droit de s'organiser, ne pas menacer de transférer hors du pays en cause tout ou partie d'une unité d'exploitation ni de transférer des salariés venant d'entités constitutives de l'entreprise situées dans d'autres pays en vue d'exercer une influence déloyale sur ces négociations ou de faire obstacle à l'exercice du droit de s'organiser.
8. Permettre aux représentants habilités de leurs salariés de mener des négociations sur les questions relatives aux conventions collectives ou aux relations entre travailleurs et employeurs et autoriser les parties à entreprendre des consultations sur les sujets d'intérêt commun avec les représentants patronaux habilités à prendre des décisions sur ces questions.

## V. Environnement

Les entreprises devraient, dans le cadre des lois, règlements et pratiques administratives en vigueur dans les pays où elles opèrent, et eu égard aux accords, principes, objectifs et normes internationaux pertinents, tenir dûment compte de la nécessité de protéger l'environnement, la santé et la sécurité publiques, et d'une manière générale, de conduire leurs activités d'une manière qui contribue à l'objectif plus large de développement durable. En particulier, les entreprises devraient :

1. Mettre en place et appliquer un système de gestion environnementale adapté à l'entreprise et prévoyant :
  - a) La collecte et l'évaluation en temps utile d'informations adéquates relatives aux effets potentiels de leurs activités sur l'environnement, la santé et la sécurité ;
  - b) La fixation d'objectifs mesurables et, en tant que de besoin, spécifiques concernant l'amélioration de leurs performances environnementales, et un examen périodique de la pertinence de ces objectifs ;

- c) Le suivi et le contrôle réguliers des progrès réalisés dans la poursuite des objectifs généraux et spécifiques en matière d'environnement, de santé et de sécurité.
2. Eu égard aux considérations liées aux coûts, à la confidentialité des affaires et aux droits de propriété intellectuelle :
  - a) Fournir au public et aux salariés en temps voulu des informations adéquates relatives aux effets potentiels de leurs activités sur l'environnement, la santé et la sécurité, ces informations pouvant comprendre un bilan des progrès accomplis dans l'amélioration des performances environnementales.
  - b) Entrer en temps voulu en communication et en consultation avec les collectivités directement concernées par les politiques de l'entreprise en matière d'environnement, de santé et de sécurité et par leur mise en œuvre.
3. Évaluer et prendre en compte, lors de la prise de décision, les effets prévisibles sur l'environnement, la santé et la sécurité, des procédés, biens et services de l'entreprise sur l'ensemble de leur cycle de vie. Lorsque les activités envisagées risquent d'avoir des effets importants sur l'environnement, la santé ou la sécurité, et qu'elles sont subordonnées à une décision d'une autorité compétente, les entreprises devraient réaliser une évaluation appropriée d'impact sur l'environnement.
4. Compte tenu des connaissances scientifiques et techniques des risques, lorsqu'il existe des menaces de dommages graves pour l'environnement, compte tenu également de la santé et la sécurité humaines, ne pas invoquer l'absence de certitude scientifique absolue pour remettre à plus tard l'adoption de mesures efficaces par rapport aux coûts destinées à prévenir ou réduire ces dommages.
5. Établir des plans d'urgence afin de prévenir, d'atténuer et de maîtriser les dommages graves à l'environnement et à la santé pouvant résulter de leurs activités, y compris du fait d'accidents et de situations d'urgence, et mettre en place des mécanismes d'alerte immédiate des autorités compétentes.
6. S'efforcer constamment d'améliorer leurs performances environnementales, en encourageant, le cas échéant, des activités telles que :
  - a) L'adoption, dans toutes les composantes de l'entreprise, de technologies et de procédures d'exploitation qui reflètent les normes de performance environnementale de la composante la plus performante de l'entreprise.
  - b) La mise au point et la fourniture de produits ou de services qui n'ont pas d'incidences indues sur l'environnement, dont l'utilisation aux fins prévues est sans danger, qui sont économes en énergie et en ressources naturelles, et qui peuvent être réutilisés, recyclés ou éliminés en toute sécurité.
  - c) La sensibilisation de leurs clients aux conséquences environnementales de l'utilisation des produits et services de l'entreprise.
  - d) La recherche sur les moyens d'améliorer à long terme les performances environnementales de l'entreprise.
7. Offrir aux salariés un enseignement et une formation appropriés pour les questions de santé et de sécurité de l'environnement, notamment la manipulation des matières dangereuses et la prévention des accidents affectant l'environnement, ainsi que pour les aspects plus généraux de la gestion environnementale, tels que les procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement, les relations publiques et les technologies environnementales.

8. Contribuer à la mise au point d'une politique publique en matière d'environnement qui soit bien conçue et économiquement efficiente au moyen, par exemple, de partenariats ou d'initiatives susceptibles d'améliorer la sensibilisation et la protection environnementales.

## **VI. Lutte contre la corruption**

Les entreprises ne devraient pas, directement ou indirectement, offrir, promettre, accorder ou solliciter des paiements illicites ou d'autres avantages indus en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage illégitime. On ne devrait pas non plus solliciter ou attendre d'elles un paiement illicite ou autre avantage indu. En particulier, les entreprises :

1. Ne devraient pas offrir de verser à des agents publics ou à des salariés de leurs partenaires commerciaux une fraction d'un paiement contractuel, ni accepter de telles demandes de versement. Elles ne devraient pas recourir à des contrats secondaires, à des commandes ou à des contrats de conseil afin d'attribuer des paiements à des agents publics, à des salariés de leurs partenaires commerciaux ou encore à leurs proches ou leurs associés commerciaux.
2. Devraient veiller à ce que la rémunération des mandataires soit adéquate et uniquement liée à des services légitimes. Le cas échéant, elles devraient tenir une liste des mandataires employés dans le cadre de transactions avec des organismes publics et des entreprises publiques et la mettre à la disposition des autorités compétentes.
3. Devraient améliorer la transparence de leurs activités dans la lutte contre la corruption et l'extorsion. Ces mesures pourraient inclure des engagements publics contre la corruption et l'extorsion, et la divulgation des systèmes de gestion adoptés par l'entreprise afin de remplir ces engagements. L'entreprise devrait également encourager l'ouverture et le dialogue avec le public afin de promouvoir une prise de conscience et une coopération dans la lutte contre la corruption et l'extorsion.
4. Devraient sensibiliser les salariés aux mesures prises par l'entreprise pour lutter contre la corruption et l'extorsion et promouvoir le respect de ces dispositions par les salariés en assurant une diffusion convenable de ces mesures et en mettant en place des programmes de formation et des procédures disciplinaires.
5. Devraient adopter des systèmes de contrôle de gestion de nature à décourager la corruption et les pratiques corruptrices et adopter des pratiques de comptabilité générale et fiscale et d'audit de nature à empêcher la mise en place d'une comptabilité « hors livres » ou de comptes secrets ou encore la création de documents qui ne rendent pas compte convenablement et honnêtement des opérations auxquels ils se rapportent.
6. Ne devraient verser aucune contribution illégale à des candidats à des charges publiques ou à des partis politiques ou à d'autres organisations politiques. Toute contribution devrait se conformer intégralement aux normes de publication d'informations et être déclarées aux responsables de l'entreprise.

## **VII. Intérêts des consommateurs**

Dans leurs relations avec les consommateurs, les entreprises devraient se conformer à des pratiques équitables dans l'exercice de leurs activités commerciales, mercatiques et

publicitaires et prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir la sécurité et la qualité des biens ou des services qu'elles fournissent. Elles devraient en particulier :

1. Veiller à ce que les biens et services qu'elles fournissent respectent toutes les normes acceptées ou prescrites en matière de santé et de sécurité des consommateurs, y compris les mises en garde relatives à la santé et l'étiquetage nécessaire concernant la sécurité du produit et les informations s'y rapportant.
2. En fonction des biens ou des services, donner des informations exactes et claires au sujet de la composition, de la sécurité d'utilisation, de l'entretien, du stockage et de l'élimination, ces informations étant suffisantes pour permettre au consommateur de prendre sa décision en toute connaissance de cause.
3. Prévoir des procédures transparentes et efficaces prenant en compte les réclamations des consommateurs et contribuant au règlement juste et rapide des litiges avec les consommateurs, sans frais ou formalités excessifs.
4. S'abstenir de toute affirmation, omission ou pratique trompeuses, fallacieuses, frauduleuses ou déloyales.
5. Respecter le droit des consommateurs à la vie privée et protéger les données de caractère personnel.
6. Travailler en coopération avec les autorités publiques, de manière totale et transparente, à la prévention et à l'élimination des risques sérieux pour la santé et la sécurité publiques résultant de la consommation ou de l'utilisation de leurs produits.

## VIII. Science et technologie

Les entreprises devraient :

1. S'efforcer de faire en sorte que leurs activités soient compatibles avec les politiques et plans scientifiques et technologiques des pays dans lesquels elles opèrent et, le cas échéant, contribuent au développement de la capacité d'innovation à l'échelon local et national.
2. Dans la mesure réalisable, adopter dans le cadre de leurs activités commerciales des pratiques permettant d'assurer le transfert et la diffusion rapide des technologies et du savoir-faire, en tenant dûment compte de la protection des droits de propriété intellectuelle.
3. Le cas échéant, mener des activités de développement scientifique et technologique dans les pays d'accueil de façon à répondre aux besoins du marché local, ainsi qu'employer du personnel du pays d'accueil dans des activités scientifiques et technologiques et encourager sa formation, compte tenu des besoins commerciaux.
4. Lorsqu'elles accordent des licences pour l'utilisation de droits de propriété intellectuelle ou qu'elles transfèrent des technologies par d'autres moyens, le faire sur la base de conditions et modalités raisonnables et de manière à contribuer aux perspectives de développement à long terme du pays d'accueil.
5. Lorsque les objectifs commerciaux s'y prêtent, établir localement des liens avec les universités et les établissements publics de recherche et participer à des projets de recherche en coopération avec les entreprises ou associations professionnelles locales.

## **IX. Concurrence**

Les entreprises devraient, dans le cadre des lois et règlements applicables, exercer leurs activités de façon concurrentielle. En particulier, les entreprises :

1. Ne devraient pas conclure ou exécuter des accords anticoncurrentiels entre concurrents visant à :
  - a) imposer des prix ;
  - b) procéder à des soumissions concertées ;
  - c) Établir des restrictions ou quotas à la production; ou
  - d) partager ou subdiviser des marchés par répartition des clients, fournisseurs, zones géographiques ou branches d'activité.
2. Devraient réaliser toutes leurs opérations en conformité avec toutes les réglementations de la concurrence applicables, compte tenu de l'applicabilité des réglementations de la concurrence des pays dont l'économie risquerait de subir un préjudice du fait de pratiques anticoncurrentielles de leur part.
3. Devraient coopérer avec les autorités de la concurrence de ces pays, et entre autres, sous réserve du droit applicable et de protections adéquates, fournir des réponses aussi rapides et aussi complètes que possible aux demandes de renseignements.
4. Devraient faire en sorte que leurs salariés soient bien au fait de l'importance du respect de l'ensemble des réglementations et politiques de la concurrence applicables.

## **X. Fiscalité**

Il est important que les entreprises contribuent aux finances publiques des pays d'accueil en acquittant ponctuellement les impôts dont elles sont redevables. En particulier, les entreprises devraient se conformer aux lois et règlements fiscaux de tous les pays où elles opèrent et déployer tous leurs efforts pour agir en conformité avec la lettre et l'esprit de ces lois et règlements. Il s'agit notamment de communiquer aux autorités compétentes les informations nécessaires à la détermination correcte des impôts dont sont passibles leurs activités et de se conformer dans leurs pratiques de prix de transfert au principe de pleine concurrence.

## **Procédures de mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales**

### **Décision du Conseil de l'OCDE**

Juin 2000

LE CONSEIL ;

Vu la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, en date du 14 décembre 1960 ;

Vu la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales (la « Déclaration »), par laquelle les gouvernements des pays qui ont souscrit aux *Principes directeurs* à l'intention des entreprises multinationales opérant dans ou depuis leur territoire (« *Principes directeurs* ») recommandent conjointement à ces entreprises d'observer ces *Principes directeurs* ;

Reconnaissant que, dans la mesure où les opérations des entreprises multinationales s'étendent à travers le monde, la coopération internationale en matière de questions couverte par la Déclaration devrait s'étendre à tous les pays ;

Vu le mandat du Comité de l'investissement, notamment en ce qui concerne les attributions du Comité à l'égard de la Déclaration [C(84)171(Final), renouvelé dans C/M(95)21] ;

Considérant le rapport sur le premier réexamen de la Déclaration de 1976 [C(79)102(Final)], le rapport sur le second réexamen de la Déclaration [C/MIN(84)5(Final)], le rapport sur le réexamen de 1991 de la Déclaration [DAFFE/IME(91)23] et le rapport sur le réexamen de 2000 des *Principes directeurs* [C(2000)96] ;

Vu la seconde Décision du Conseil de juin 1984 [C(84)90], amendée en juin 1991 [C/MIN(91)7/ANN1] ;

Considérant qu'il est souhaitable de renforcer les procédures permettant la tenue de consultations sur les questions couvertes par les *Principes directeurs* et d'encourager une application efficace de ces principes ;

Sur proposition du Comité de l'investissement,

DÉCIDE :

D'abroger la seconde Décision révisée du Conseil de juin 1984 [C(84)90], modifiée en juin 1991 [C/MIN(91)7/ANN1], et de la remplacer par la Décision suivante :

#### **I. Les Points de contact nationaux**

1. Les pays qui ont souscrit aux *Principes directeurs* établiront des Points de contact nationaux chargés d'entreprendre des activités de promotion, de répondre à des demandes de renseignements et d'engager des discussions avec les parties concernées sur toutes les questions couvertes par les *Principes directeurs*, afin de contribuer à la solution des problèmes qui peuvent se poser à ce sujet, en tenant dûment compte des

Lignes directrices de procédure qui figurent en annexe. Les milieux d'affaires, les organisations syndicales et les autres parties intéressées seront informés de la mise en place de ces moyens.

2. Les Points de contact nationaux des différents pays coopéreront, en tant que de besoin, pour toute question de leur ressort couverte par les *Principes directeurs*. En règle générale, des conversations devront être entamées à l'échelon national avant que des contacts soient établis avec d'autres Points de contact nationaux.
3. Les Points de contact nationaux se réuniront chaque année pour partager leurs expériences et faire rapport au Comité de l'investissement.

## II. Le Comité de l'investissement

1. Le Comité de l'investissement (« le Comité ») procédera périodiquement, ou à la demande d'un pays ayant souscrit aux *Principes directeurs*, à des échanges de vues sur les questions couvertes par ces Principes et sur l'expérience tirée de leur application.
2. Le Comité invitera périodiquement le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) (« les organes consultatifs ») ainsi que d'autres organisations non gouvernementales à faire connaître leurs vues sur les questions couvertes par les *Principes directeurs*. De plus, des échanges de vues sur ces questions pourront avoir lieu avec les organes consultatifs à leur demande.
3. Le Comité pourra décider d'organiser des échanges de vues sur les questions couvertes par les *Principes directeurs* avec des représentants de pays n'y ayant pas souscrit.
4. Le Comité est chargé de la clarification des *Principes directeurs*. Les clarifications seront données en tant que de besoin. Si elle le désire, une entreprise aura la possibilité d'exprimer ses vues, soit oralement, soit par écrit, sur les questions se rapportant aux *Principes directeurs* qui touchent à ses intérêts. Le Comité ne tirera pas de conclusions sur le comportement d'entreprises déterminées.
5. Le Comité organisera des échanges de vues sur les activités menées par les Points de contact nationaux dans le but d'améliorer l'efficacité des *Principes directeurs*.
6. En veillant au bon fonctionnement des *Principes directeurs*, conformément à ses attributions, le Comité tiendra dûment compte des Lignes directrices de procédure qui figurent en annexe.
7. Le Comité fera périodiquement rapport au Conseil sur les questions couvertes par les *Principes directeurs*. Dans ses rapports, le Comité tiendra compte des rapports des Points de contact nationaux, des vues exprimées par les organes consultatifs et, le cas échéant, des vues d'autres organisations non gouvernementales et des pays n'ayant pas souscrit aux Principes.

## III. Réexamen de la Décision

La présente Décision sera réexaminée périodiquement. Le Comité soumettra des propositions à cet effet.

## **Lignes directrices de procédure**

### **I. Points de contact nationaux**

Les Points de contact nationaux (PCN) ont pour mission de contribuer à une mise en œuvre efficace des *Principes directeurs*. Les PCN fonctionneront conformément aux critères essentiels de visibilité, d'accessibilité, de transparence et de responsabilité, afin de tendre vers l'objectif d'équivalence fonctionnelle.

#### **A. Modalités institutionnelles**

Conformément à l'objectif d'équivalence fonctionnelle, les pays qui ont souscrit aux *Principes directeurs* ont toute latitude pour organiser les PCN, en recherchant le soutien actif des partenaires sociaux – milieux d'affaires et organisations syndicales – ainsi que d'autres parties intéressées, parmi lesquelles les organisations non gouvernementales.

En conséquence, le PCN :

1. Peut être un haut fonctionnaire ou un service de l'administration dirigé par un haut fonctionnaire. Le PCN peut aussi être une instance de coopération réunissant des représentants d'autres organismes publics. Les représentants des milieux d'affaires, des organisations syndicales et d'autres parties intéressées peuvent également participer à cette instance.
2. Établira et entretiendra des relations avec les représentants des milieux d'affaires, des organisations syndicales et d'autres parties intéressées en mesure de contribuer au bon fonctionnement des *Principes directeurs*.

#### **B. Information et promotion**

Les Points de contact nationaux :

1. Feront connaître les *Principes directeurs* et les diffuseront par les moyens appropriés, y compris par l'information en ligne, et dans les langues nationales. Les investisseurs potentiels (désireux d'investir dans le pays ou à l'étranger) devront être informés en tant que de besoin au sujet des *Principes directeurs*.
2. Mèneront des actions de sensibilisation aux *Principes directeurs*, y compris en coopérant, le cas échéant, avec les milieux d'affaires, les organisations syndicales, d'autres organisations non gouvernementales et le public intéressé.
3. Répondront aux demandes de renseignements sur les *Principes directeurs* émanant :
  - a) d'autres Points de contact nationaux ;
  - b) des milieux d'affaires, des organisations syndicales, d'autres organisations non gouvernementales et du public; et
  - c) des gouvernements de pays n'ayant pas souscrit aux *Principes directeurs*.

### C. Mise en œuvre dans des circonstances spécifiques

Le PCN contribuera à la résolution des questions soulevées par la mise en œuvre des *Principes directeurs* dans des circonstances spécifiques. Il offrira une possibilité d'examiner ces questions et aidera les milieux d'affaires, les organisations syndicales et les autres parties intéressées à régler ces questions efficacement et promptement, et en conformité avec les lois applicables. Pour cette assistance, le Point de contact national :

1. Procédera à une première évaluation de l'intérêt des questions soulevées pour déterminer si elles méritent d'être approfondies et répondra à la partie ou aux parties qui les ont soulevées.
2. Si les questions posées justifient un examen approfondi, proposera de bons offices pour aider les parties impliquées à les régler. A cette fin, le PCN consultera ces parties et, selon les cas :
  - a) sollicitera l'avis d'autorités compétentes et/ou des représentants des milieux d'affaires, des organisations syndicales, d'autres organisations non gouvernementales et d'experts ;
  - b) consultera le Point de contact national de l'autre pays concerné ou des autres pays concernés ;
  - c) sollicitera l'avis du CIME s'il a des doutes sur l'interprétation des *Principes directeurs* dans le cas d'espèce ;
  - d) proposera et, avec l'accord des parties impliquées, facilitera l'accès à des moyens consensuels et non contentieux, tels que la conciliation ou la médiation, afin d'aider à régler ces questions.
3. Si les parties impliquées ne s'entendent pas sur les questions soulevées, publiera un communiqué et, éventuellement, des recommandations concernant la mise en œuvre des *Principes directeurs*.
4. a) Afin de faciliter le règlement des questions soulevées, prendra les mesures appropriées en vue de protéger les données sensibles des entreprises et autres. Pendant la durée des procédures prévues au paragraphe 2, la confidentialité des travaux sera maintenue. À l'issue de ces procédures, si les parties impliquées ne sont pas tombées d'accord sur une résolution des questions soulevées, celles-ci sont libres de s'exprimer et de discuter de ces questions. Toutefois, les informations et les avis avancés durant les travaux par l'une des parties impliquées resteront confidentiels à moins que cette partie n'accepte qu'ils soient divulgués.
  - b) Après consultation des parties impliquées, rendra publics les résultats de la procédure, sauf si la confidentialité paraît mieux à même de favoriser une application efficace des *Principes directeurs*.
5. Si des questions se posent dans des pays n'ayant pas souscrit aux *Principes directeurs*, prendra des mesures afin de parvenir à une meilleure compréhension des questions soulevées, et suivra la présente procédure en tant que de besoin et dans la mesure du possible.

**D. Établissement de rapports**

1. Chaque Point de contact national fera rapport chaque année au Comité.
2. Ce rapport devrait contenir des informations sur la nature et le résultat des activités menées par le Point de contact national, y compris les activités de mise en œuvre dans des circonstances spécifiques.

**II. Comité de l'investissement**

1. Le Comité s'acquittera de ses attributions efficacement et promptement.
2. Le Comité étudiera les demandes d'assistance des PCN dans le cadre de leurs activités, y compris en cas de doute quant à l'interprétation des *Principes directeurs* dans des circonstances particulières.
3. Le Comité :
  - a) étudiera les rapports des PCN ;
  - b) étudiera les demandes motivées d'un pays ayant souscrit aux *Principes directeurs* ou d'un organe consultatif sur le point de savoir si un PCN exerce ou non ses attributions en ce qui concerne le règlement de questions soulevées dans des circonstances spécifiques ;
  - c) envisagera d'apporter une clarification dans les cas où un pays ayant souscrit aux *Principes directeurs* ou un organe consultatif formulerait une demande motivée concernant la pertinence de l'interprétation des *Principes directeurs* donnée par un PCN dans des circonstances spécifiques ;
  - d) fera des recommandations, si nécessaire, pour améliorer le fonctionnement des PCN et la mise en œuvre efficace des *Principes directeurs*.
4. Le Comité pourra solliciter et examiner l'avis d'experts sur toutes les questions couvertes par les *Principes directeurs*. À cette fin, le Comité décidera des procédures à suivre.



## *Chapitre 8*

# **Politique de mise en valeur des ressources humaines\***

\* Ce document de référence a été préparé par Jonathan Coppel, Division de l'investissement, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE, sur la base d'éléments fournis par la Banque mondiale.

## 8.1. Introduction

Le présent chapitre traite de la façon dont les politiques de mise en valeur des ressources humaines peuvent contribuer à un environnement qui soit attrayant pour les investisseurs nationaux et étrangers et peuvent maximiser les retombées bénéfiques des investissements pour la collectivité. Il constitue la documentation de base pour la liste des questions du Cadre d'action pour l'investissement, avec les notes qui s'y rapportent, pour ce qui concerne la mise en valeur des ressources humaines.

Ce chapitre part de la prise en compte du lien entre les investissements, publics et privés, dans l'éducation, la formation et la santé de la population, et d'autres types d'investissement : un effort accru d'investissement dans le développement des ressources humaines encourage les dépenses d'investissement des entreprises, dès lors que l'environnement général pour les entreprises est correct. L'objectif du chapitre est donc de montrer comment les politiques de développement des ressources humaines mises en œuvre par les pouvoirs publics, notamment sur le marché du travail, influent sur les décisions d'investissement des entreprises, et quels sont les éléments clés qui déterminent la réussite dans une perspective de développement plus large.

## 8.2. La mise en valeur des ressources humaines favorise l'investissement : la relation globale

**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 œuvre ? 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 ?**

Dans ce chapitre, le développement des ressources humaines<sup>1</sup> s'entend, de façon générale, comme recouvrant quatre grands aspects. Il s'agit du niveau d'études, de la qualification de la main-d'œuvre, de la santé de la population et des politiques d'emploi qui mettent en relation avec les entreprises des effectifs dotés des compétences requises pour exploiter au mieux les opportunités économiques et s'adapter rapidement à de nouveaux défis. Chacun de ces aspects est essentiel pour créer un environnement favorable à l'investissement, tant pour les entreprises nationales que pour les entreprises étrangères. Le rôle joué par chacun de ces aspects et l'importance globale du développement des ressources humaines dépendent, naturellement, des caractéristiques propres à chaque pays, en particulier de sa structure économique.

Cependant, la qualité des politiques de développement des ressources humaines ne peut s'envisager isolément. Essayer d'améliorer les compétences de la main-d'œuvre grâce à la formation professionnelle sans se préoccuper des interactions avec l'éducation de base ou des politiques d'accompagnement sur le marché du travail a toutes chances d'être inefficace. Au contraire, il faut tenter de remédier aux insuffisances du développement des ressources humaines dans le cadre d'une stratégie d'ensemble cohérente qui tienne pleinement compte des liens entre, par exemple, l'amélioration de l'état de santé de la population et le niveau d'éducation ou, selon les politiques d'emploi, la productivité du travail. L'objet du présent chapitre est donc d'identifier les éléments clés des politiques d'éducation, de santé et d'emploi, dans un cadre institutionnel global, pour promouvoir le développement des ressources humaines et attirer l'investissement.

Il faut être attentif, en particulier, à la flexibilité du cadre institutionnel, qui doit pouvoir s'adapter aux conséquences de l'évolution rapide des technologies et des structures économiques. L'amélioration constante et la baisse du coût des technologies de l'information et des communications, par exemple, élèvent la demande de main-d'œuvre qualifiée, ce qui fait d'un faible niveau de développement des ressources humaines un obstacle plus grand encore aux investissements. Cependant, les mêmes facteurs représentent une opportunité pour les pays en développement, qui peuvent en tirer parti pour intégrer plus rapidement l'économie mondiale, les entreprises restructurant leur chaîne d'approvisionnement et leurs activités de manière à exploiter les avantages comparatifs des différentes régions en termes de coûts. Par ailleurs, les entreprises internationales se trouvent dans une position stratégique pour renforcer le capital humain et intellectuel dans le cadre de l'économie du savoir. Par conséquent, les politiques de développement des ressources humaines doivent être adaptables et en prise avec l'évolution des besoins en compétences qu'engendrent les nouveaux défis pour garantir que l'investissement contribue au développement. Cela exige une coopération étroite entre les responsables gouvernementaux et les principales parties prenantes, ainsi que des évaluations périodiques de l'impact des politiques de développement des ressources humaines sur l'environnement des entreprises et de l'investissement.

### **8.3. Favoriser le développement d'une main-d'œuvre qualifiée et en bonne santé : un partenariat public/privé**

Les ressources humaines sont la principale richesse de tous les pays et toutes les entreprises en ont besoin. Mais, sans investissements destinés à développer la capacité d'acquérir des qualifications et des connaissances et d'innover, le potentiel des ressources humaines d'attirer l'investissement est limité. De façon plus générale, le développement des ressources humaines contribue au renforcement des libertés et de la stabilité politique, à l'amélioration de l'état de santé de la population et à la réduction de la criminalité et de la corruption, ainsi qu'aux progrès du développement économique, et contribue à attirer l'IDE<sup>2</sup>. Ces complémentarités enclenchent un cycle vertueux, et c'est une source appréciable de croissance économique durable. Pourtant, de nombreux pays n'investissent pas suffisamment dans le capital humain. Dans cette section, nous passerons en revue cinq domaines des politiques de développement des ressources humaines qui sont déterminants pour disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et en bonne santé.

### 8.3.1. Commencer par les bases

**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, ainsi, à saisir les opportunités d'investissement ?**

L'accès à l'éducation de base, pour les filles et pour 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. Une étude conjointe OCDE/UNESCO montre, par exemple, que l'investissement dans le capital humain au cours des deux dernières décennies intervient pour environ ½ point de pourcentage dans le taux de croissance annuel de 17 économies de marché émergentes et, dans les pays de l'OCDE, une année de scolarité de plus peut augmenter le PIB par habitant de 4 à 7 pour cent (OCDE, 2003a). Ce sont là des moyennes et l'expérience des différents pays en développement est variable, dépendant de la qualité de l'éducation et des incitations en direction des entreprises pour les amener à embaucher du personnel plus qualifié<sup>3</sup>. En ce qui concerne le lien entre l'éducation et l'IDE, une étude récente portant sur 36 pays en développement a mis en évidence que le capital humain, saisi au travers de trois indicateurs supplétifs, est l'un des déterminants majeurs des choix d'implantation des investissements, et son importance n'a fait que croître au fil du temps (Noorbakhsh, et al 2001)<sup>4</sup>. Dans une autre étude consacrée à l'Amérique latine et à la zone Caraïbes, il a été montré qu'une baisse d'un pour cent du taux d'analphabétisme augmente l'IDE d'environ 2.6 pour cent (Daude, Mazza et Morrison, 2003).

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. De fait, la maîtrise des compétences de base en lecture, en écriture et en calcul est la condition indispensable pour que puissent être mis en œuvre des programmes de formation efficaces ultérieurement. Les pays où le niveau d'éducation de base est très faible risquent donc, à un moment, de ne pas pouvoir saisir les opportunités qui pourraient se présenter de s'élever dans la chaîne de valeur en améliorant les qualifications de leur main-d'œuvre. L'évolution positive des taux de scolarisation, au cours des dernières décennies, fait que le risque est moindre. Néanmoins, dans de nombreux pays, les progrès sont lents.

Trop souvent, les familles pauvres qui ne peuvent avoir accès au marché du crédit n'ont d'autre option que de retirer prématurément leurs enfants de l'école, même si cela va à l'encontre de leur intérêt à long terme. Dans ces circonstances, en l'absence d'intervention des pouvoirs publics, l'investissement dans l'éducation de la petite enfance, l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire ne sera pas optimal, amenant sans cesse sur le marché du travail des travailleurs insuffisamment qualifiés, déconnectés des réalités de l'entreprise. L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud offrent un triste exemple. D'après la Banque mondiale, en 2000, dans ces régions, plus de 40 pour cent des personnes âgées de 25 ans et plus n'avaient achevé aucune éducation formelle.

L'éducation de base est particulièrement susceptible d'être affectée par les contraintes propres à un pays. En outre, les systèmes éducatifs de base qui sont performants sont très

variables, de sorte qu'il est difficile de formuler des préconisations générales. Cependant, il y a certaines constantes. Premièrement, les pouvoirs publics doivent s'efforcer d'ouvrir l'accès à l'enseignement à tous, et pas seulement à une élite. Deuxièmement, ils devraient aller au-delà de l'éducation de base et, par exemple, prolonger la durée de la scolarité obligatoire au moins jusqu'au premier cycle du secondaire. Il faut aussi que l'éducation de base soit de meilleure qualité. Pour cela, il faudrait clarifier les objectifs de l'enseignement, consistant à conférer les compétences de base et à promouvoir la créativité, et renforcer la transparence.

L'une des difficultés auxquelles se heurte une stratégie qui vise à élever rapidement le niveau d'accès et la qualité de l'enseignement primaire et de l'enseignement du premier cycle du secondaire tient aux contraintes d'offre, ce qui retarde l'amélioration du climat de l'investissement qui résulterait d'une valorisation des ressources humaines. On peut atténuer la difficulté en améliorant les procédures de mise en œuvre, en recourant par exemple à des chèques éducation, et en donnant aux établissements et aux collectivités plus d'autonomie pour gérer leur budget, dès lors qu'ils respectent des critères de performance prédéfinis<sup>5</sup>.

### **8.3.2. Veiller à ce qu'existent les incitations économiques appropriées pour encourager les individus à suivre un enseignement supérieur formel**

**Les incitations économiques sont-elles suffisantes pour encourager les individus à investir dans l'enseignement supérieur et la formation tout au long de la 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. Les gains potentiels découlant de l'adoption généralisée par les entreprises de technologies nouvelles et plus productives dans des activités à haute valeur ajoutée dépendent de l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée. En outre, les nouvelles technologies impliquent, en règle générale, des aménagements dans l'organisation auxquels une main-d'œuvre qualifiée est mieux à même de s'adapter (Bresnahan, Brynjolfsson et Hitt, 2002). Une main-d'œuvre plus qualifiée incite aussi davantage les entreprises à s'engager dans des activités favorables à la croissance, améliorant ainsi le rendement de l'éducation tant pour les acteurs privés que pour la collectivité.

Les externalités et les défaillances du marché qui caractérisent l'éducation de base jouent moins, généralement, dans le deuxième cycle du secondaire et dans l'enseignement supérieur. Les diplômés ont généralement la possibilité d'internaliser les retombées bénéfiques de l'éducation en ayant accès à des opportunités d'emploi qui leur assurent un meilleur salaire (voir encadré 8.1). Cependant, on peut craindre que la collectivité et la communauté des entreprises au niveau local ne profitent pas des retombées bénéfiques de

### Encadré 8.1. Quels sont les rendements de l'investissement dans l'éducation?

La décision, pour un individu, d'aller au-delà de la scolarité obligatoire et de continuer de participer à des programmes de formation résulte, pour l'essentiel, d'incitations économiques. Le taux de rendement interne est un indicateur synthétique qui est largement utilisé pour mesurer l'ampleur globale de l'incitation économique à investir dans le capital humain et mesurer la viabilité économique de ce type d'investissement\*. C'est le taux d'actualisation qui permet de rapporter le coût de l'éducation durant la période d'études aux avantages que l'on espère retirer par la suite de cette éducation. Plus le coût de l'éducation est élevé par rapport aux avantages à en attendre ultérieurement, plus le taux de rendement interne est faible. Les taux de rendement interne peuvent se calculer pour les individus et pour la collectivité. Ils ne coïncident généralement pas car, souvent, chaque individu ne supporte qu'une fraction du coût total de l'éducation et les rendements pour la collectivité peuvent recouvrir des avantages indirects très divers, tels qu'une baisse de la criminalité, un meilleur état de santé et davantage de cohésion sociale, par exemple. Cependant, dans la pratique, il est difficile d'attribuer une valeur monétaire à chaque avantage indirect pour calculer le taux de rendement de l'éducation.

Divers facteurs influent sur l'estimation du taux de rendement interne. Le coût de l'éducation dépend du montant des droits de scolarité moins les ressources éventuellement fournies aux étudiants sous la forme de prêts et d'aides et moins les revenus, nets d'impôt, auxquels les étudiants renoncent durant leur période d'études (ajusté de la probabilité d'avoir un emploi). Les avantages correspondent aux gains estimés en termes de revenus après impôt (ajustés pour tenir compte de la probabilité supérieure d'avoir un emploi) moins les éventuels remboursements des aides publiques consenties durant la période d'études (remboursements des prêts étudiants, par exemple). Les estimations sont sensibles à diverses hypothèses, en particulier l'âge de la personne au moment de la fin de ses études, la durée des études et l'avantage salarial lié à un niveau plus élevé d'éducation.

Ces mises en garde étant faites, il apparaît, d'après les estimations de l'OCDE, que le taux de rendement interne, pour les jeunes diplômés, dans les pays membres, d'une formation du niveau du second cycle du secondaire est toujours positif et généralement élevé par rapport au taux de rendement d'autres actifs productifs, ce qui constitue une puissante incitation, sur le plan individuel, à continuer d'investir dans sa propre formation. En ce qui concerne la collectivité, le taux de rendement d'une formation du niveau du second cycle du secondaire serait, en règle générale, d'après les estimations, supérieur à 5 pour cent, ce qui tend à indiquer que l'investissement dans l'éducation représente une utilisation intéressante des ressources publiques. En outre, ces estimations ne tiennent pas compte des avantages probables induits par diverses externalités positives. Il existe aussi de très nombreuses estimations du taux de rendement interne d'une formation du niveau du second cycle du secondaire pour les économies extérieures à la zone de l'OCDE, qui font apparaître également des rendements élevés, mais avec une grande dispersion selon les pays.

\* Les avantages non monétaires sont importants également, mais ils sont difficiles à quantifier au niveau global.

Source : OCDE (2001 et 2004a) et Psacharopoulos et Patrinos (2004).

la formation si les nouveaux diplômés émigrent définitivement ou ne retournent pas au pays. Le risque est apparemment plus grand pour les petites économies. Dans les grandes économies, l'émigration des travailleurs hautement qualifiés est indiscutable également, mais il serait plus exact de parler de « circulation des cerveaux » car les migrations de

retour sont fréquentes contribuant à améliorer l'environnement des entreprises grâce à l'apport de nouvelles compétences et d'expériences acquises à l'étranger (Dumont et Lemaître, 2005). Dans les pays qui ne bénéficient pas de ces mécanismes, des mesures destinées à favoriser les migrations de retour ont un rôle à jouer, parallèlement à des initiatives destinées à améliorer le climat des entreprises<sup>6</sup>.

Les établissements d'enseignement supérieur ont, à l'évidence, 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 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. En Irlande, par exemple, l'Industrial Development Agency (l'Agence irlandaise de promotion des investissements) travaille en partenariat avec les éducateurs et les entreprises pour identifier les besoins futurs probables en compétences des entreprises. La coopération peut aussi amener d'autres retombées bénéfiques favorables à l'environnement de l'investissement. Elle peut, notamment, contribuer à un climat favorable à l'innovation et à une diffusion plus rapide des nouvelles connaissances (Borensztein, De Gregorio et Lee, 1995).

Pour inciter les individus à investir dans le capital humain et les aider à retirer tous les avantages que peut induire ce type d'investissement, les gouvernements pourraient articuler leurs politiques dans le domaine de l'éducation autour de trois axes :

- *Augmenter le volume total des ressources consacrées à l'enseignement supérieur.* Comme, dans de nombreux pays, le taux de rendement interne d'une formation de niveau supérieur tend à être élevé pour les individus, et notablement plus élevé pour eux que pour la collectivité, on pourrait disposer de davantage de ressources, au total, à consacrer à l'éducation et faciliter l'accès à l'enseignement supérieur en exigeant des étudiants qu'ils financent eux-mêmes leurs études pour une plus large part. Dans les pays où les taux de rendement sont bas, des programmes ciblés de courte durée et la suppression des obstacles qui compriment la structure salariale seraient de nature à élever les rendements pour les individus, ce qui renforcerait l'incitation à poursuivre des études supérieures, y compris parmi les adultes d'un certain âge. De façon plus générale, un environnement meilleur pour l'activité économique élève le rendement financier des investissements dans l'éducation. En accordant des aides aux étudiants issus de milieux pauvres ou défavorisés et en s'efforçant de corriger les insuffisances des marchés financiers, de façon à permettre aux étudiants de financer des études supérieures par des prêts garantis sur leurs gains futurs, on améliorerait l'accès à l'enseignement supérieur.
- *Améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement supérieur.* On a plus de chances d'y parvenir dans un système méritocratique où les universités jouissent de davantage d'autonomie et où l'on accepte de laisser jouer la concurrence entre les universités. Cela suppose de supprimer, là où elles existent, les discriminations en faveur des prestataires du secteur public. Dans le même temps, des exigences minimales de qualité et des mécanismes destinés à garantir la qualité grâce à des procédures de certification ou d'agrément, associés à des procédures destinées à garantir la transparence, tant dans les établissements publics que dans les établissements privés, sont indispensables. Resserrer les liens avec le monde de l'entreprise est aussi important pour améliorer la pertinence de l'enseignement supérieur.

- *Améliorer les conditions cadres.* La recherche de rente qu'induit l'absence de concurrence sur les marchés de produits, des politiques d'emploi qui entravent la rotation de main-d'œuvre et la création d'emploi, et l'impossibilité d'exploiter les opportunités d'investissement du fait des insuffisances des marchés financiers sont quelques-unes des raisons qui expliquent pourquoi les efforts qui ont été tentés pour accroître les ressources consacrées à l'éducation ont parfois échoué, ne parvenant pas à favoriser le développement économique ni à améliorer l'environnement pour les entreprises et l'investissement. L'expérience montre bien toute l'importance des politiques cadres susceptibles de favoriser le bon fonctionnement des marchés des produits et des marchés du travail (voir plus loin)<sup>7</sup>. Certaines recommandations concernant l'amélioration des conditions cadres sur les marchés de produits sont formulées dans les chapitres du Cadre d'action pour l'investissement qui traitent de la concurrence, des échanges et de la gouvernance publique.

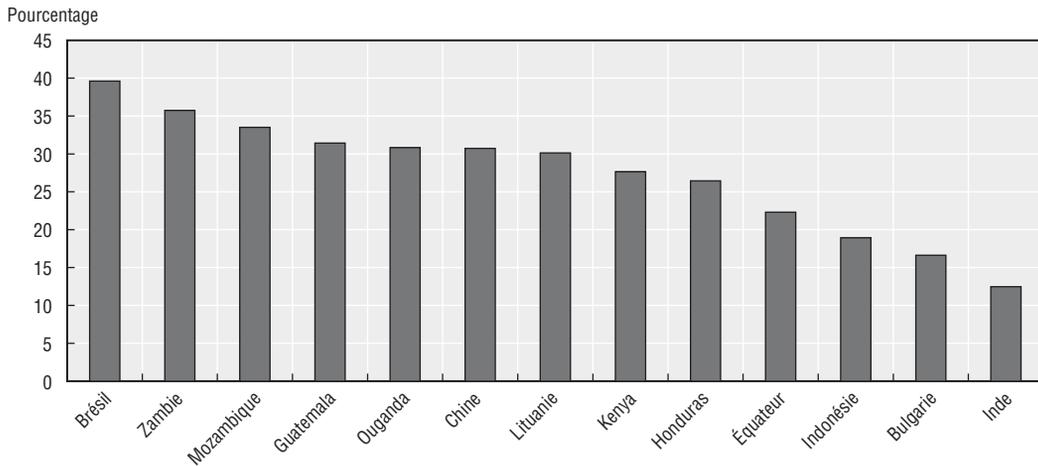
### 8.3.3. La formation aide les entreprises à rester compétitives

**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 ? À 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 et du capital dans lequel elles ont investi. 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 pour 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 sur un groupe étroit d'individus (OCDE, 2003c et 2004b). L'une des raisons de cet état de fait est que la formation implique invariablement à la fois des compétences propres à l'entreprise et des compétences transférables. Le coût de ce second type de compétences ne peut être entièrement internalisé dans la rémunération du salarié, ce qui expose l'employeur au risque de voir le travailleur quitter l'entreprise peu de temps après avoir achevé sa formation et avant que l'entreprise ait eu le temps de récupérer le coût de la formation.

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 dans les pays en développement (Marin, 2004). Le problème est universel mais il est particulièrement aigu dans de nombreux pays en développement (graphique 8.1), surtout s'agissant de petites entreprises et d'entreprises qui souhaitent innover et se développer (Banque mondiale, 2005). Par conséquent, et ce d'autant plus que les entreprises multinationales investissent comparativement plus dans la formation de leurs effectifs que les entreprises locales (Tan et Batra, 1996), on peut craindre que les pays en développement n'entrent dans un cycle de sous-formation de leurs travailleurs dont il

**Graphique 8.1. Dans de nombreux pays, les entreprises sont limitées par le manque de main-d'œuvre qualifiée**



Note : Pourcentage d'entreprises qui indiquent que la nature des compétences et le niveau de formation de la main-d'œuvre disponible constituent un obstacle majeur, voire grave, à leur fonctionnement et à leur développement.

Source : Enquêtes de la Banque mondiale sur le climat des investissements

leur sera ensuite difficile de sortir. Le coût macroéconomique de la production potentielle ainsi perdue peut aussi être non négligeable, étant donné les gains de productivité liés à la formation (Batra et Tan, 1995) et les effets indirects positifs que la formation dispensée par les entreprises multinationales induit pour les entreprises locales (Miyamoto, 2003).

Cela donne à penser que les pouvoirs publics ont un rôle à jouer en soutenant les programmes de formation qui, parallèlement à l'enseignement formel, amélioreront l'environnement des entreprises et attireront les investisseurs étrangers dans des activités à haut niveau de compétences (voir encadré). Les instruments auxquels les pouvoirs publics peuvent avoir recours à cet effet sont multiples : systèmes de cofinancement dans lesquels des prélèvements assis sur la masse salariale servent à financer des aides à la formation ou dans lesquels des exonérations sont accordées aux employeurs qui consacrent un certain pourcentage de la masse salariale à la formation, incitations fiscales et subventions<sup>8</sup>.

Les évaluations de ce type d'instruments dans un contexte de pays en développement sont rares et, en tout état de cause, elles seront vraisemblablement très liées à la situation propre du pays. Dans ces circonstances, 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. De même, l'expérience des pays de l'OCDE montre que les gouvernements peuvent contribuer à promouvoir la formation en instaurant les conditions indispensables, sur le plan structurel, qui permettront de maximiser les retombées bénéfiques de la formation, améliorant l'offre de formation et le contrôle de qualité et s'efforçant de renforcer la coordination entre les différentes parties prenantes, de façon à garantir la cohérence et à induire une plus large contribution de l'investissement à un développement économique durable (OCDE, 2005). En outre, les entreprises étrangères peuvent représenter un atout du point de vue de la formation. A cet égard, les 39 pays membres et non membres de l'OCDE qui ont souscrit aux *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* préconisent des efforts de formation en faveur des salariés locaux (voir aussi encadré 8.5).

### Encadré 8.2. **Singapour, lieu d'implantation de nombreux sièges régionaux d'entreprises multinationales**

La main-d'œuvre hautement qualifiée de Singapour a joué comme un aimant, incitant de nombreuses entreprises multinationales à implanter leur siège régional dans la cité État. Sur les quelque 6 000 entreprises étrangères présentes aujourd'hui à Singapour, près des deux tiers ont des responsabilités de niveau régional ou sont un siège régional. Mais tel n'a pas toujours été le cas. Après l'indépendance, en 1959, Singapour, comme de nombreux autres pays en développement, a adopté une stratégie de substitution des importations. Mais l'étroitesse du marché intérieur fait que cette stratégie a été un échec et elle a été remplacée, en 1965, par une stratégie d'ouverture sur l'extérieur. Cette stratégie d'ouverture comportait de multiples aspects, mais l'un des aspects centraux était l'importance donnée au développement et à la valorisation d'une main-d'œuvre qualifiée capable de s'adapter à de nouveaux besoins.

Dans un premier temps, priorité a été donnée à l'enseignement secondaire, à la formation professionnelle et à la création d'universités techniques. Les entreprises ont été encouragées à investir dans le capital humain grâce à des financements provenant d'un fonds de développement des compétences et elles ont été encouragées à protéger et développer les actifs intellectuels de Singapour, les entreprises qui investissaient à Singapour étant tenues d'assurer une formation à leurs salariés et de financer cette formation. En outre, depuis 1987, tous les enfants singapouriens font leur scolarité en anglais et doivent aussi apprendre une autre langue. L'économie de Singapour étant devenue une économie davantage axée sur les services, l'importance des qualifications de la main-d'œuvre n'a fait que croître. Pour s'assurer que les compétences de la main-d'œuvre répondent effectivement aux besoins des entreprises, le système éducatif de Singapour travaille en étroite liaison avec l'Agence de promotion des investissements. En 1997, a ainsi été lancé le Programme pour des universités de classe mondiale. Le but est d'amener une dizaine d'établissements d'enseignement de classe mondiale à avoir une antenne à Singapour et à y dispenser des enseignements de qualité et à y mener des travaux de recherche-développement qui répondent aux besoins de la vie économique.

Le cas de Singapour témoigne concrètement de l'importance d'une main-d'œuvre qualifiée, développée grâce à un effort d'éducation formelle et de formation pour attirer l'IDE, et témoigne de la nécessité d'adapter les politiques de développement des ressources humaines à l'évolution des conditions économiques.

Source : Miyamoto (2003) et Brown (2000).

#### **8.3.4. L'état de santé de la population a une incidence sur les décisions d'investissement et sur les performances**

**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 causant 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 dans lequel le mauvais état de santé de la population et la faiblesse de l'investissement, de la création d'emploi et de l'entrepreneuriat concourent à freiner la croissance économique et limitent les ressources disponibles pour tenter de traiter les causes des maladies et des incapacités (voir encadré 8.3 sur le coût du VIH/SIDA en termes économiques).

### Encadré 8.3. Le coût économique du VIH/SIDA

Au cours des siècles passés, les épidémies ont eu des effets catastrophiques sur le bien-être des hommes. La peste qui a sévi en Europe, au milieu du XIV<sup>e</sup> siècle, a causé la mort d'un tiers de la population et, entre 1918 et 1919, la grippe espagnole a entraîné la mort de plus de 40 millions de personnes. L'infection à VIH/SIDA est la pandémie la plus notable à l'époque contemporaine. On estime que, dans le monde, 42 millions de personnes vivent avec la maladie et 22 millions de personnes, déjà, en sont mortes. Les victimes sont particulièrement nombreuses en Afrique subsaharienne où se sont, par ailleurs, produites plus des trois quarts des infections nouvelles en 2003. Dans les pays africains les plus touchés, l'espérance de vie à la naissance a été amputée de plus de 10 ans, tombant à environ 50 ans, et on s'attend qu'elle tombe à 30 ans au cours des deux prochaines décennies (Nations Unies, 2003).

Lorsque la dégradation sur le plan de la santé est à ce point importante, l'impact économique aussi est important. Les estimations de l'impact macroéconomique du SIDA sont très variables. Onze études ont tenté de quantifier l'effet net du VIH/SIDA sur le PIB par habitant en Afrique et la conclusion est que l'effet net est négatif et important, et l'impact est jugé plus important dans les études les plus récentes (Dixon, McDonald et Roberts, 2002). D'après les études récentes, la perte de revenu et de production liée à l'épidémie aurait freiné la croissance économique dans la région dans une proportion de 2 à 4 pour cent par an. En outre, ces estimations ne rendent pas pleinement compte des pertes qu'induisent, dans une relation dynamique, la baisse des investissements physiques, la destruction de capital humain et la moins bonne transmission des connaissances et des compétences d'une génération à l'autre. Tous ces effets sont difficiles à quantifier car il faut que s'écoulent plusieurs décennies avant qu'on ne les perçoive pleinement.

L'épidémie de VIH/SIDA est aussi la cause de coûts très importants pour les ménages et les entreprises. Les personnes qui meurent du SIDA étant, le plus souvent, des adultes dans la pleine force de l'âge, les entreprises perdent ainsi une main-d'œuvre qualifiée et un savoir-faire précieux accumulé grâce à l'expérience, et les systèmes d'assurance maladie en faveur des salariés coûtent plus cher aux entreprises, là où ils existent. En outre, la productivité souffre, du fait de l'absentéisme et, peut-être aussi, d'un certain découragement. Dans une enquête réalisée auprès des entreprises, en Afrique, pratiquement toutes les personnes interrogées ont déclaré être préoccupées par le VIH/SIDA, et l'impact sur la productivité économique de la région a été estimé à environ 1 pour cent du PIB.

Source : Bell et Lewis (2005); Bloom, Rosenfield et River Path Associates (1999); Dixon, McDonald et Roberts (2003); Nations Unies (2003); et Banque mondiale (2005).

Cependant, les liens entre la santé, l'éducation et la croissance économique peuvent aussi jouer dans un sens positif. Un pays moins exposé aux maladies est davantage apte à investir dans l'éducation, et les rendements à attendre de cet effort d'investissement et de l'expérience des travailleurs y sont meilleurs. De façon plus générale, une telle situation pousse à l'optimisme, donne confiance dans l'avenir et incite à épargner et à investir. Ces

éléments jouent en faveur de l'augmentation de la productivité et de la participation à la vie économique, et, par conséquent, en faveur des revenus des ménages. Il y a aussi un impact direct sur la productivité car une population en bonne santé est plus solide, physiquement et mentalement, et l'absentéisme causé par la maladie ou la nécessité de s'occuper d'autres membres de la famille est moins fréquent.

En dehors du gain sur le plan humain et macroéconomique, un bon état de santé de la population est favorable à l'investissement. En effet, l'état de santé de la population favorise la productivité des travailleurs et, par ailleurs, les entreprises étrangères et nationales évitent généralement d'envoyer des salariés dans les zones où leur santé pourrait être en danger et où l'accès aux soins et services de santé est limité. En outre, l'incertitude liée aux maladies infectieuses que l'on ne sait pas contrôler inquiète les investisseurs, ce qui induit un manque à gagner en termes d'investissement beaucoup plus important encore que ne le justifie l'ampleur du risque. Cette dimension de l'environnement de l'investissement est très clairement apparue en 2003, à l'occasion de la crise du SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) : les flux d'IDE vers la Chine ont alors fortement chuté (Tam, 2003). Certes, les flux d'investissement ont repris une fois la crise passée, mais cela a mis en évidence l'impact négatif très important que des maladies comme le paludisme et le VIH/SIDA peuvent avoir sur l'investissement.

Les effets plus durables d'un mauvais état de santé de la population sur l'investissement direct étranger ont été examinés dans une étude portant sur 51 pays à niveau de revenu faible et intermédiaire. Il est apparu qu'une amélioration d'un an de l'espérance de vie – considérée comme représentative, en gros, de l'état de santé de la population d'un pays – conduit à une augmentation des flux bruts d'IDE d'environ 9 pour cent (Alsan, Bloom et Canning, 2004). L'impact global apparaîtrait probablement plus important encore si l'on prenait aussi en compte les investissements nationaux. L'effet potentiel bénéfique en termes de développement économique est aussi notable. Diverses études ont montré qu'un gain d'espérance de vie de cinq ans – ce qui correspond à l'augmentation moyenne de l'espérance de vie au cours des deux dernières décennies – se traduit par une accélération de la croissance annuelle du PIB par habitant d'environ 0.4 pour cent (Strauss et Thomas, 1998).

Les avantages qu'il y a à contrôler les maladies épidémiques sont donc multiples et recouvrent, notamment, l'accroissement des investissements. 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. Il faut du temps avant que l'impact des mesures prises se fasse sentir, d'où des incertitudes sur les facteurs qui jouent le rôle fondamental et la difficulté de justifier un effort de financement soutenu. Néanmoins, outre qu'il faut assurer un large accès aux médicaments essentiels, il y a plusieurs enseignements à tirer des expériences qui ont réussi. Premièrement, il faut que les mesures prises s'inscrivent dans un cadre cohérent; il n'y a pas de solution magique. Une eau propre et l'assainissement, la maîtrise des vecteurs des maladies – les organismes qui transmettent la maladie –, les programmes de vaccination et l'éducation sanitaire, tous ces éléments sont nécessaires pour prévenir les épidémies et les maîtriser lorsqu'elles surviennent. Deuxièmement, il faut évaluer régulièrement les programmes de santé publique pour en mesurer l'efficacité (traitement ou prévention, par exemple) car ce qui marche bien dans un pays ne donnera peut-être pas les mêmes résultats dans un autre pays. Troisièmement, il faut exploiter les phénomènes d'interaction connus. Une population mieux éduquée, par exemple, est un élément qui concourt, indirectement, à l'amélioration de l'état de santé, car cela permet une meilleure prise de

conscience et un meilleur accès à l'information, et cela aide aussi les autorités sanitaires à traiter et à gérer les problèmes de santé publique.

### **8.3.5. Favoriser – et non pas entraver – la concurrence sur le marché du travail**

Pour créer les conditions qui favoriseront l'investissement et permettront aux entreprises d'exploiter pleinement leur potentiel, il faut aussi une main-d'œuvre compétitive, les ressources allant alors librement vers les utilisations les plus productives. Le plus souvent, le jeu des marchés permet une bonne allocation des ressources en termes d'efficacité, mais il peut aussi entraîner des résultats inacceptables pour la collectivité. Les gouvernements doivent donc intervenir sur le marché du travail pour atteindre des objectifs sociaux ou autres. Mais les mesures que les gouvernements prendront, et la façon dont elles seront appliquées, peuvent aussi, que cela soit intentionnel ou non, compromettre la capacité des entreprises de s'adapter à l'évolution des situations, ce qui nuira à l'environnement des investissements.

Naturellement, cela ne signifie pas que les gouvernements doivent s'interdire d'intervenir par des mesures réglementaires. Ce qu'il faut, plutôt, c'est concevoir des stratégies réglementaires centrées sur les objectifs recherchés, mais en tenant compte d'un large éventail d'intérêts de manière à minimiser les pertes d'efficacité globales. Il y a plusieurs dimensions à un marché du travail concurrentiel. Il y a les droits fondamentaux des travailleurs, ou normes fondamentales du travail, les réglementations régissant les conditions d'emploi et les réglementations visant le cas des travailleurs émanant des pays source des investissements qui sont transférés dans le pays d'accueil. Les considérations à prendre en compte et leur impact sur l'environnement des investissements sont, chaque fois, différents, et c'est pourquoi ces différents aspects sont traités séparément.

### **Faire respecter les normes fondamentales du travail**

**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. À ce titre, elles se distinguent des normes d'emploi qui ont à voir avec les conditions de travail (examinées plus loin). La communauté internationale, en particulier dans le cadre de l'OIT, a largement contribué à faire émerger un consensus sur la notion même et la reconnaissance d'un ensemble de normes fondamentales du travail. Les normes fondamentales du travail font aussi partie de l'Agenda pour le travail décent que l'OIT a adopté en 2000.

En vertu de la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, ces principes et droits sont l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants; l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession; et la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective. La définition de ces principes a été explicitée dans une série de conventions de l'OIT qui ont été ratifiées par un nombre croissant de pays, établissant ainsi des normes fondamentales du travail indépendamment du niveau de développement d'un pays. En février 2006, les deux tiers des États membres de l'OIT avaient ratifié les

8 conventions de l'OIT, alors qu'ils n'étaient qu'un sur trois, six ans auparavant, et moins d'un sur cinq, en 1996 (ILOLEX, 2006; et OCDE, 2000).

La ratification rapide et généralisée des conventions de l'OIT relatives aux normes fondamentales du travail peut s'expliquer par le fait qu'elles vont dans le sens des intérêts économiques mêmes des pays. Elles sont un élément clé du bon fonctionnement des économies de marché, placent tous les investisseurs, étrangers et nationaux, sur un pied d'égalité, et améliorent les performances économiques. D'après une étude réalisée par Palley (1999) portant sur 17 pays, principalement des pays en développement, les réformes qui renforcent la liberté d'association augmentent la progression du PIB de 1.9 point de pourcentage au cours des cinq années suivantes. Et, dans une série de travaux de renom, Rodrik (1997 et 1999) montre que les institutions démocratiques ont un effet positif sur les salaires, qu'elles réduisent la volatilité économique et qu'elles favorisent la résistance aux chocs économiques. Ces résultats témoignent de ce que les normes fondamentales du travail renforcent les incitations en direction des travailleurs à améliorer leurs qualifications et, s'agissant des plus jeunes, à faire un effort d'accumulation du capital humain. Les gains d'efficacité peuvent aussi résulter d'une moindre discrimination au travail et sans doute aussi d'un climat social favorable, outre la stabilité politique.

Même si les pays ont tout intérêt à adopter les normes fondamentales du travail, le respect de ces normes est inégal parmi les États signataires, en particulier pour ce qui est du travail des enfants et des différentes formes de discrimination<sup>9</sup>. Dans certains cas, les violations sont délibérées. Par exemple, un certain nombre de gouvernements suspendent l'application de certains éléments des normes fondamentales du travail dans les zones spéciales d'exportation parce qu'ils craignent, si ces normes s'appliquaient, qu'elles ne fassent fuir les investissements des entreprises multinationales (voir OCDE, 2000; et CISL, 2005, pour des exemples précis), ou qu'ils pensent que cela peut contribuer à attirer des flux d'IDE (voir OIT, 1998)<sup>10</sup>. Pourtant, cette crainte ne trouve pas de justification empirique indubitable. En fait, de nombreux travaux montrent que 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 que dans les pays où ces droits sont absents ou mal appliqués (voir encadré 8.4).

Le principal enseignement à tirer de ces observations est la nécessité de redoubler d'efforts pour améliorer le respect et l'application des normes fondamentales du travail. Il n'y a pas d'instrument simple, étroitement ciblé, qui permette d'y parvenir. Une stratégie pluriforme s'impose. Il faut notamment sensibiliser davantage aux problèmes qu'induit une application insuffisante des normes fondamentales du travail, en montrant les dommages que cela cause à l'environnement des investissements, et il faut que les pays donateurs contribuent à l'édification de la capacité administrative nécessaire pour faire appliquer les normes fondamentales du travail en apportant une assistance financière et technique. Là où ils se pratiquent, la suppression des droits de scolarité et des mécanismes de financement adaptés à l'offre réduisent indirectement l'incidence du travail des enfants, de même que des initiatives plus vastes menées pour lutter contre la pauvreté<sup>11</sup>. Enfin, des instruments comme les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* sont de nature à encourager des comportements responsables de la part des entreprises.

#### **Encadré 8.4. Les normes fondamentales du travail découragent-elles l'investissement direct étranger?**

L'argument est souvent avancé que des normes du travail médiocres sont un critère qui compte pour les investisseurs étrangers pour choisir leur lieu d'implantation, car elles apportent un avantage concurrentiel grâce à des coûts de main-d'œuvre moindres. Cela a amené à craindre qu'il n'y ait un nivellement par le bas du point de vue des droits fondamentaux des travailleurs. Mais les éléments empiriques susceptibles de valider cette vision des choses font défaut. Aucune des études disponibles ne fait apparaître de lien statistiquement robuste entre des indicateurs comparativement faibles des droits des travailleurs et des flux d'IDE plus importants. Les écarts de coûts de main-d'œuvre entre pays s'annulent, pour l'essentiel, une fois qu'on tient compte des écarts de productivité (Rodrik, 1999).

En fait, le plus souvent, les recherches disponibles montrent que les normes fondamentales du travail contribuent à attirer l'IDE. L'une des premières études consacrées à examiner la relation entre le respect des normes fondamentales du travail et l'IDE a été entreprise par l'OCDE en 1996. Axée sur la liberté d'association et le droit de négociation collective, elle a couvert 76 pays membres de l'OCDE et extérieurs à la zone de l'OCDE, et fait apparaître un lien positif, quoique faible, entre le respect de ces droits et les flux d'IDE (OCDE, 1996).

Depuis l'époque où a été réalisée l'étude de l'OCDE, diverses autres études ont traité de cette même question, utilisant diverses variables comme indicateur du respect des conventions de l'OIT relatives aux normes du travail (par exemple, Rodrik, 1996; Kucera, 2001; Busse, 2002; et Daude, Mazza et Morrison, 2003). Aucune de ces études n'est venue confirmer l'idée selon laquelle les entreprises multinationales privilégieraient les pays peu respectueux des droits de l'homme et des droits des travailleurs. Et, en ligne avec les travaux menés par l'OCDE, plusieurs chercheurs ont fait apparaître l'existence d'une corrélation positive entre les normes visant le travail des enfants et le respect de la liberté d'association, d'une part, et l'investissement, d'autre part.

Source : Busse (2002); Busse et Braun (2002); Daude, Mazza et Morrison (2003); Kucera (2001); et OCDE (1996 et 2000).

#### **Préserver la compétitivité du marché du travail**

**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 ?**

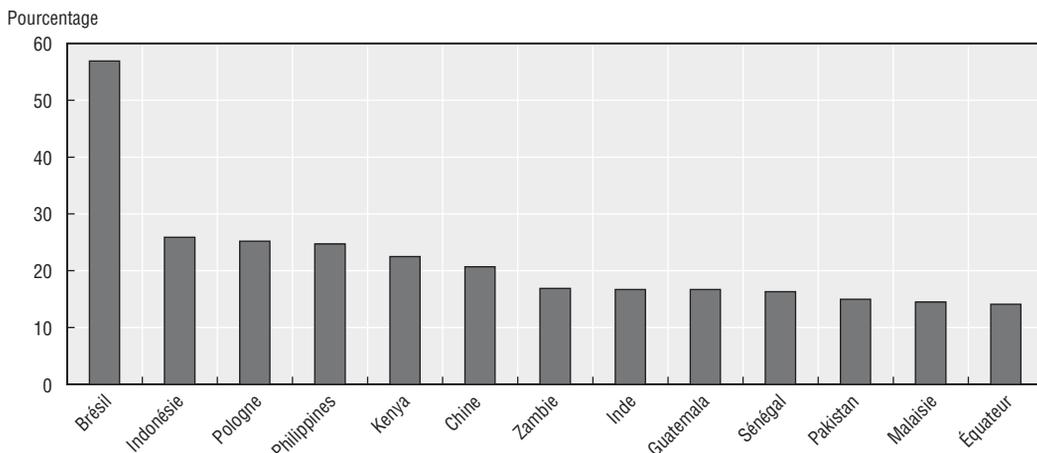
Ainsi que cela a déjà été observé, les interventions sur le marché du travail visent l'amélioration de l'efficacité du marché et la réalisation d'objectifs sociaux. Du point de vue de l'environnement de l'investissement, la question est de savoir dans quelle mesure de telles interventions atteignent leurs objectifs sans pour autant compromettre d'autres déterminants de la performance économique. Des réglementations malvenues sur le marché du travail peuvent réduire les opportunités et les incitations pour les entreprises à réaliser de nouveaux investissements et à se développer. Tel semble être le cas dans

certains pays en développement où les réglementations sur le marché du travail sont présentées comme constituant un obstacle majeur ou grave à l'activité des entreprises (graphique 8.2)<sup>12</sup>.

La nature exacte des réglementations visant le marché du travail dont on estime qu'elles nuisent à l'environnement des entreprises varie d'un pays à l'autre. Cependant, d'après une étude de la Banque mondiale (2005) et d'après l'expérience des pays de l'OCDE (OCDE, 1994, 1999 et 2006), il y a deux secteurs d'intervention où les pouvoirs publics ont un choix à faire entre promouvoir certains objectifs sociaux et privilégier un environnement favorable à l'investissement. Il s'agit, dans le premier cas, des méthodes de formation des salaires qui entraînent des coûts de main-d'œuvre trop élevés pour stimuler la création d'emploi, et entraînent une sous-utilisation des ressources en main-d'œuvre, 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 (congrés rémunérés, par exemple), 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 vraisemblable est de donner aux travailleurs et aux employeurs une incitation à entrer dans l'économie informelle, ou à y rester. D'après des travaux de la Banque mondiale, les réglementations qui affectent les coûts de main-d'œuvre des entreprises, horaires de travail et congés rémunérés, par exemple, sont plus contraignantes dans les pays en développement que dans beaucoup de pays développés (Pierre et Scarpetta, 2004). Mais, là encore, le respect des normes légales est médiocre.

Il y a un certain nombre de mesures que les autorités peuvent prendre pour concevoir leurs interventions sur le marché du travail sans pour autant trop compromettre leur stratégie d'attraction des investissements. Par exemple, le processus de formation des salaires et sa capacité de répondre aux conditions du marché du travail peuvent être renforcés au travers d'une meilleure coordination entre les parties impliquées dans les

Graphique 8.2. **Pourcentage d'entreprises qui voient dans la réglementation un obstacle majeur ou grave à leurs activités**



Note : Pourcentage d'entreprises qui estiment que les réglementations visant le marché du travail ont constitué un obstacle majeur ou grave à leur activité ou à leur développement.

Source : Enquêtes de la Banque mondiale sur le climat des investissements

négociations. Comment cela peut se passer, concrètement, dépend des circonstances propres à chaque pays. Les travaux d'analyse confirment que la flexibilité globale des salaires peut s'obtenir aussi bien dans des systèmes de négociations salariales centralisés que dans des systèmes décentralisés (OCDE, 2006). Par contre, d'après la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, les salaires tendent à être rigides dans les pays où les négociations collectives se déroulent au niveau des branches et ne sont pas coordonnées (OCDE, 2006). En règle générale, en dehors de fixer des normes minimales économiquement viables et de contribuer à l'instauration d'un environnement dans lequel les travailleurs et les employeurs puissent négocier sur un pied d'égalité, les pouvoirs publics devraient s'abstenir de conduire les négociations sur les conditions de travail. Dans ce contexte, les syndicats jouent un rôle important dans la coordination et dans la représentation des intérêts et des préférences des travailleurs. L'impact sur l'investissement dépend de l'existence d'un dialogue constructif entre des associations de travailleurs librement élus et les employeurs<sup>13</sup>. Dans le même temps, il faut qu'existent des mécanismes institutionnels de conciliation, de médiation ou d'arbitrage auxquels on puisse avoir recours volontairement sur les questions et dans les cas où un accord n'a pu être trouvé.

### *Le rôle des travailleurs étrangers*

**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 heurt des nouveaux équipements et la mise en œuvre au niveau local des pratiques de l'entreprise. Souvent, à terme, ces fonctions seront assurées par les salariés recrutés localement. Pourtant, certains pays mettent des limites strictes au nombre de visas accordés à des salariés étrangers ou imposent des quotas de recrutements locaux. Et, souvent, les procédures bureaucratiques entraînent des délais importants dans la délivrance des permis de travail. Ces pratiques élèvent le coût de l'activité et peuvent décourager les investissements. Non seulement l'environnement de l'investissement en pâtit mais le pays perd aussi la possibilité d'accueillir des travailleurs qualifiés – une « fuite des cerveaux » à son profit – et perd le bénéfice de la diffusion des connaissances et des pratiques des entreprises de niveau international qui en serait résulté.

La principale conclusion tirée de ces observations est que les gouvernements devraient reconsidérer les mesures restrictives qui entravent le déploiement d'effectifs étrangers qualifiés par les entreprises multinationales en liaison avec de nouveaux investissements, et que les gouvernements doivent évaluer les coûts et les avantages qu'il y a à exiger des entreprises étrangères qu'elles recrutent un nombre minimum de travailleurs locaux (voir aussi chapitre 1). En outre, les formalités de demande et d'octroi de permis de travail et de permis de résident pour les personnels étrangers devraient être rendues transparentes et

les délais devraient être raccourcis grâce à des procédures moins bureaucratiques et à une simplification des procédures de reconnaissance des qualifications<sup>14</sup>.

#### **8.4. Profiter au maximum des investissements : le rôle du développement des ressources humaines pour faciliter l'ajustement**

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. Les entreprises doivent, en permanence, innover et adapter leurs activités. Celles qui savent s'adapter rapidement alors que le climat des affaires change seront mieux à même de faire face à la concurrence nouvelle et de se développer, en saisissant les opportunités d'investissement lorsqu'elles se présenteront. La capacité de réagir rapidement est donc un facteur clé de l'environnement général de l'entreprise, et la fluidité des marchés du travail joue un rôle crucial dans cette perspective. Nous examinerons donc, dans cette partie du chapitre, la façon dont les politiques en matière de ressources humaines peuvent soutenir le dynamisme de l'investissement tout en atténuant les coûts de transition liés à l'ajustement, après quoi nous examinerons les politiques du marché du travail de nature à maintenir la fluidité de la main-d'œuvre<sup>15</sup>.

##### **8.4.1. Mesures destinées à atténuer les coûts de la transition**

**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 ?**

Dans de nombreuses économies, la rotation des effectifs concerne chaque année non moins de 10 à 20 pour cent de la main-d'œuvre, du fait que de nouvelles entreprises se créent et se développent, tandis que d'autres sous-traitent ou disparaissent (Banque mondiale, 2005). C'est l'une des voies par lesquelles les technologies et le savoir-faire se diffusent, ce qui stimule la productivité. En vérité, c'est ce processus de « destruction créatrice » qui entraîne une augmentation de la production globale. Mais il y a des gagnants, et il y a des perdants. La période de transition peut être coûteuse et traumatisante pour les salariés concernés, surtout dans les pays en développement où les mécanismes d'assurance sociale sont insuffisants, voire inexistantes. Cela peut susciter des résistances au changement et, sous l'effet de phénomènes comme la recherche de rente par les groupes d'intérêts, pousser les processus politiques à différer des réformes qui, pourtant, auraient profité à toute la collectivité.

Des politiques judicieuses peuvent limiter les coûts des restructurations et, dans le même temps, accélérer l'ajustement. De telles politiques recouvrent plusieurs éléments. Il peut s'agir d'une aide à la requalification et au redéploiement, encore que ce type d'aide doive être bien ciblée tout en répondant aux besoins individuels, qu'elle doive être mise en œuvre rapidement

et adaptée aux circonstances locales, faute de quoi elle risque de ne guère susciter d'intérêt. Dans les pays où il n'y a pas de système universel de sécurité sociale, des systèmes préfinancés par les employeurs permettant le versement, ponctuellement, d'indemnités de licenciement, peuvent atténuer l'impact des restructurations et aider à faire accepter les changements et, par conséquent, faciliter l'ajustement. Dans les cas où l'ajustement se concentre sur une région en particulier, une entreprise unique dominant l'économie locale, c'est un plus vaste ensemble de mesures d'accompagnement qu'il faut prendre, notamment en engageant des programmes de développement régional. Enfin, en consultant très tôt et en informant très complètement les salariés, on peut les associer au processus d'ajustement, ce qui aide à limiter l'opposition au changement. C'est un aspect des recommandations formulées par les 39 pays qui ont adhéré aux *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (encadré 8.5).

#### Encadré 8.5. **Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales visant l'emploi et les relations professionnelles**

Les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* constituent un ensemble de recommandations à caractère volontaire émanant des gouvernements dans tous les grands domaines de l'éthique des entreprises. Il s'agit d'un code de conduite général, entériné au plan multilatéral, qui jouit du soutien de pays qui représentent près de 90 pour cent des flux d'investissement direct étranger et jusqu'à 97 des 100 premières entreprises multinationales.

L'un des chapitres des Principes directeurs traite de l'emploi et des relations professionnelles. Dans cette perspective, sont essentiellement visées les normes fondamentales du travail qui ont été évoquées plus haut. Cependant, les Principes couvrent aussi d'autres aspects des conditions de travail, tels que l'hygiène et la sécurité au travail. En ce qui concerne les relations professionnelles, les Principes recommandent que les entreprises consultent et informent leurs salariés. Très précisément, on peut lire : « Lorsqu'elles envisagent d'apporter à leurs opérations des changements susceptibles d'avoir des effets importants sur les moyens d'existence de leurs salariés, notamment en cas de fermeture d'une entité entraînant des licenciements collectifs, en avertir dans un délai raisonnable les représentants de leurs salariés et, le cas échéant, les autorités nationales compétentes et coopérer avec ces représentants et autorités de façon à atténuer au maximum tout effet défavorable. ».

En encourageant le respect des Principes directeurs de l'OCDE, on encourage le développement des ressources humaines dans les pays d'accueil.

Source : OCDE (2004d).

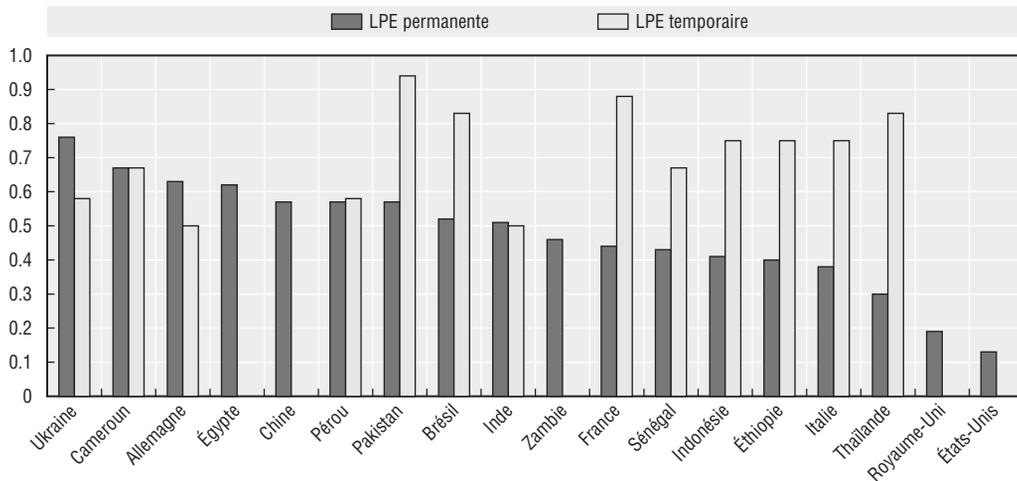
#### 8.4.2. **Maintenir une main-d'œuvre adaptable**

**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 et décourage les entreprises d'investir dans les nouvelles technologies favorables à l'accroissement de la productivité. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que certains pays en développement ont des législations du travail plus strictes que celles des économies développées (graphique 8.3). Leur impact sur l'environnement de l'investissement dépend aussi toutefois des dispositions qu'elles recouvrent très précisément.

**Graphique 8.3. Certains pays en développement ont des législations du travail plus strictes que celles des pays développés**



Note : L'indicateur représentatif de la législation pour la protection de l'emploi (LPE) peut prendre une valeur comprise entre 0 et 1. Plus la valeur est élevée, plus la législation pour la protection de l'emploi est contraignante.

Source : Pierre et Scarpetta (2004) et Projet de la Banque mondiale sur l'activité des entreprises (Doing Business).

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. Cependant, dans un contexte de pays en développement, la mise en œuvre du concept de « flexisécurité » représente à l'évidence un défi majeur. Des possibilités d'améliorer les formules de garantie de revenu et de mutualiser les risques peuvent aussi exister. Cela peut prendre la forme, par exemple, de comptes épargne préfinancés en vue d'une éventuelle cessation d'emploi. Et les risques liés à la rotation des emplois qui sont supportés par les individus pourraient être mutualisés grâce à l'introduction de prestations d'assurance chômage. Plus généralement, les réglementations du marché du travail doivent être conçues de manière à refléter les intérêts de l'ensemble de la population d'âge actif et pas seulement des personnes qui occupent un emploi dans le secteur formel, et cela suppose de consulter un large éventail de parties prenantes.

## 8.5. Conclusion

La politique de développement des ressources humaines fait partie intégrante du cadre d'action plus vaste qui vise à créer un environnement de nature à attirer et encourager les investissements et qui garantisse que l'investissement contribue au maximum à un développement économique durable. Dans ce chapitre, on a souligné l'importance qu'il y a à instaurer un cadre institutionnel cohérent pour les politiques de développement des ressources humaines, et l'on a identifié trois principes qui doivent présider à la conception d'un tel cadre. Il faut avoir une vision globale du rôle que jouent le niveau d'éducation, les qualifications de la main-d'œuvre, l'état de santé de la population et les politiques d'emploi; il faut comprendre les interactions entre ces quatre aspects d'une politique de développement des ressources humaines et leur lien avec l'environnement des investissements; et, enfin, il faut être attentif à la capacité d'adaptation face aux nouveaux défis.

Quand on passe des principes généraux à des préconisations concrètes en matière de politiques de développement des ressources humaines pour favoriser un environnement propice à l'investissement, il faut reconnaître que les circonstances propres à chaque pays varient, peut-être au point d'amener à modifier les prescriptions. Dans ce contexte, la démarche qu'incarne le Cadre d'action pour l'investissement consiste à identifier les thématiques et les questions clés que les responsables publics doivent prendre en compte pour élaborer des politiques spécifiques de développement des ressources humaines qui, directement ou indirectement, influenceront les décisions d'investissement, et à donner des indications sur les pratiques optimales.

### Notes

1. Parfois, les expressions « développement des ressources humaines », « infrastructure sociale » ou « capital social » sont utilisées indifféremment.
2. Voir Banque mondiale (2005) pour un examen de ces mécanismes et le chapitre VI d'OCDE (2002).
3. Topel (1999) passe en revue la littérature qui traite de la contribution de l'éducation au développement économique.
4. Les études plus anciennes aboutissaient à des conclusions moins catégoriques, reflétant probablement en cela la prédominance, il y a 20 ans, de l'IDE dans les industries à faible valeur ajoutée où le besoin de main-d'œuvre qualifiée est moindre. Voir, par exemple, Root et Ahmed (1979), et Schneider et Frey (1985).
5. Pour un examen approfondi des réformes dans le domaine de l'éducation dans les pays en développement et en tirer des conclusions quant aux pratiques optimales pour la fourniture des services éducatifs de base, voir Banque mondiale (2004), chapitre 7.
6. Pour un tour d'horizon de la littérature, voir Commander, Kangasniemi et Winters (2004).
7. OCDE (2003b), chapitre VIII, montre que les conditions cadres qui favorisent le bon fonctionnement du marché du travail attirent les flux d'IDE.
8. Voir OCDE (2004c) pour un examen des dispositifs de cofinancement de la formation des adultes, les problématiques que cela soulève et les observations quant à l'efficacité des différents dispositifs dans les pays de l'OCDE.
9. Ainsi que Busse (2002) le montre, il n'y a guère coïncidence entre la ratification officielle et le respect de fait des conventions de l'OIT. Les États-Unis et le Myanmar, par exemple, n'ont l'un et l'autre signé que deux des conventions de l'OIT. Pourtant, personne ne soutiendrait que le niveau de respect des normes fondamentales du travail est le même dans ces deux pays.
10. En moyenne, les salaires sont plus élevés et les conditions de travail meilleures dans les zones spéciales d'exportation que dans le reste de l'économie, les exceptions concernant le plus souvent les activités d'assemblage à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée qui représentent une

bonne part de la main-d'œuvre des zones spéciales d'exportation. Brown (2000) examine les normes du travail dans les zones spéciales d'exportation.

11. Le Brésil offre un exemple de ce type de stratégie. En 1998, il a introduit de nouveaux mécanismes de financement des établissements scolaires, a durci les conditions d'accès à des programmes ciblés de garantie de revenu et a subordonné certains droits à prestations à l'inscription des enfants dans un établissement scolaire, ce qui s'est traduit par une très forte augmentation des inscriptions dans le primaire (De Mello et Hoppe, 2005).
12. Les réponses aux questions sur les ressources humaines, dans le cadre de l'enquête auprès des entreprises, reflètent étroitement la rigueur relative des législations du travail (Pierre et Scarpetta, 2004).
13. Aïdt et Tzannatos (2002) passent en revue et font la synthèse de la littérature économique consacrée à l'analyse de l'impact des mécanismes de négociations salariales, en particulier de la négociation collective, sur les performances économiques.
14. Cet aspect est aussi traité dans le chapitre du Cadre d'action pour l'investissement consacré à la promotion et à la facilitation de l'investissement.
15. Bien que ces deux aspects soient traités séparément ici pour plus de clarté, ils sont étroitement liés entre eux et les interactions sont fortes sur le plan de l'action gouvernementale.

### **Références et autres ressources**

- Aïdt, T. et Z. Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, la Banque mondiale, Washington, D.C.
- Alsam, M., D. Bloom et D. Canning (2004), « The effect of population health on foreign direct investment », NBER Working Paper, n° 10596.
- Banque mondiale (2004), *Rapport sur le développement dans le monde 2004 : Des services pour les pauvres*, Washington D.C.
- Banque mondiale (2005), *Rapport sur le développement dans le monde 2005 : Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Washington D.C.
- Batra, G. et H. Tan (1995), « Enterprise training in developing countries: overview of incidence, determinants and productivity outcomes », Département du développement du secteur privé, la Banque mondiale, Étude spéciale n° 3170.
- Bell, C. et M. Lewis (2005), « The economic implications of epidemics old and new », Centre for Global development, Working Paper, n° 54.
- Bloom, D. et D. Canning (2003), « The health and poverty of nations: from theory to practice », *Journal of Human Development*, vol. 4, n° 1.
- Bloom, D., A. Rosenfield et River Path Associates (1999), *A Moment in Time: Aids and Business*, American Foundation for AIDS Research, Washington D.C.
- Borensztein, E., J. De Gregorio et J. Lee (1995), « How does foreign direct investment affect economic growth? », NBER Working Paper, n° 5057.
- Bresnahan, T., E. Brynjolfsson et L. Hitt (2002), « Information technology, workplace organisation and the demand for skilled labor: firm level evidence », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n° 1.
- Busse, M. et S. Braun (2002), *Trade and investment effects of forced labour: an empirical assessment*, HWWA Discussion Paper, n° 200.
- Busse, M. (2002), « Foreign direct investment and fundamental workers' rights », *Journal of International Relations and Development*, vol. 5, n° 2.
- Brown, D. (2000), « International trade and core labour standards: a survey of the recent literature », OCDE, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Occasional Papers n° 43.
- CISL(2005), *Rapports annuels des violations des droits syndicaux*, Confédération internationale des syndicats libres, [www.icftu.org](http://www.icftu.org).
- Commander, S., M. Kangasniemi et L. Winters (2004), « The brain drain: curse or boon? A survey of the literature », dans R. Baldwin et L.A. Winters (dir. publ.), *Challenges to Globalisation: Analysing the Economics*, University of Chicago Press.

- Daude, C., J. Mazza et A. Morrison (2003), « Core labour standards and foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: does lax enforcement of labour standards attract investors? » IADB, photocopié.
- Dixon, S., S. McDonald et J. Roberts (2002), « The impact of HIV and AIDS on Africa's economic development », *BMJ*, vol. 324, n° 26.
- Dumont, J.-C. et G. Lemaître (2005), « Counting immigrants and expatriates in OECD countries: a new perspective », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 25.
- Golub, S. (2003), « Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 357.
- Kucera, D. (2001), « The effects of core workers rights on labour costs and foreign direct investment: evaluating the "conventional wisdom" », Institut international d'études sociales, Document de travail DP/130/2001.
- Marin, D. (2004), « A nation of poets and thinkers – less so with Eastern enlargement? Austria and Germany », *CEPR Discussion Paper Series*, n° 4358.
- De Mello, L. et M. Hoppe (2005), « Education attainment in Brazil: the experience of FUNDEF », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 424.
- Miyamoto, K. (2003), « Human capital formation and foreign direct investment in developing countries », *OECD Development Centre Working Paper*, n° 211.
- Mori Business (2004), *Off-Shoring Survey 2004 Summary Report*, Londres.
- Nicoletti, G., S. Golub., D. Hajkova., D. Mirza et K. Yoo (2003), « Policies and international integration: influences on trade and foreign direct investment », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 359.
- Noorbakhsh, F., A. Paloni et A. Youssef (2001), « Human capital and FDI inflows to developing countries: new empirical evidence », *World Development*, vol. 29, n° 9.
- OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi, données et explications*, Paris.
- OCDE (1996), *Le commerce, l'emploi et les normes du travail : une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international*, Paris.
- OCDE (1999), *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques*, Paris.
- OCDE (2000), *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, Paris.
- OCDE (2001), *Perspectives économiques de l'OCDE*, chapitre V, « L'investissement en capital humain via l'enseignement et la formation postobligatoires », Paris.
- OCDE et UNESCO (2002), *Financing Education – Investments and Returns*, Paris.
- OCDE (2002), *L'investissement direct étranger au service du développement – Optimiser les avantages, minimiser les coûts*, chapitre VI, « L'IDE et l'amélioration du capital humain », Paris.
- OCDE (2003a), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, chapitre VIII, « Incidences des politiques sur l'investissement direct étranger », Paris.
- OCDE (2003c), *Au-delà du discours: Politiques et pratiques de formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2004a), *Regards sur l'éducation: Les indicateurs de l'OCDE – Édition 2004*, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre IV, « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs? », Paris.
- OCDE (2004c), *Cofinancer la formation tout au long de la vie: vers une approche systémique*, Paris.
- OCDE (2004d), *Rapport annuel sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Paris.
- OCDE (2005), *Promouvoir la formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2006, à paraître), *OECD Jobs Strategy: Lessons from a Decade's Experience*, Paris.
- OIT (1998), *Les zones franches d'exportation dans une perspective historique*, Genève
- OIT (1998), *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*.

- OIT Conventions ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).
- Organisation des Nations Unies (2003), *World Population Prospects: The 2002 Revision*, New York.
- Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO), instruments et autres ressources ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)).
- Organisation mondiale de la Santé, Recherches ([www.who.int/research/](http://www.who.int/research/)).
- Palley, T. (1999), « The economic case for international labour standards: theory and some evidence », polycopié, AFL-CIO, Washington D.C.
- Psacharopoulos, G. et H. Patrinos (2004), « Returns to investment in education: a further update », *Education Economics*, vol. 12, n° 2.
- Pierre, G. et S. Scarpetta (2004), « Do employers' perceptions square with actual labour regulations? », document de base pour le « Rapport sur le développement dans le monde 2005 ».
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *The National Human Development Report (NHDR) Workspace* (<http://hdr.undp.org/nhdr/>).
- Rama, M. (2003), « Globalisation and workers in developing countries », *World Bank Policy Research Discussion Paper*, n° 2958.
- Rodrik, D. (1996), « Labour standards in international trade: do they matter and what do we do about them? » dans R.Z. Lawrence. R. Rodrik et J. Whalley (dir. publ.) *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Overseas Development Council Essay n° 20, John Hopkins University Press, Washington D.C.
- Rodrik, D. (1997), « Democracy and economic performance », manuscrit.
- Rodrik, D. (1999), « Democracies pay higher wages », *NBER Working Paper*, n° 6364.
- Root, F. et A. Ahmed (1979), « Empirical determinants of manufacturing direct foreign investment in developing countries », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 27.
- Schneider, F. et B. Frey (1985), « Economic and political determinants of foreign direct investment », *World Development*, vol. 13.
- Strauss, J. et D. Thomas (1998), « Health, nutrition and economic development », *Journal of Economic Literature*, vol. 36.
- Tam, J. (2003), « SARS slashes FDI inflows by 62 per cent », *The Standard Greater China's Business Newspaper*, 30 septembre.
- Tan, H. et G. Batra (1996), « Enterprise training in developing countries », polycopié, Banque mondiale, Washington D.C.
- Topel, R. (1999), « Labor markets and economic growth », dans *Handbook of Labor Economics*, sous la direction de O.C. Ashenfelter et D. Card, Amsterdam.

## *Chapitre 9*

# **Développement des infrastructures et du secteur financier\***

\* Ce document de référence s'inspire du chapitre 6 du rapport 2005 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde. Il a été rédigé par Jonathan Coppel, Division de l'investissement, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE.

## 9.1. Introduction

Des infrastructures et des marchés de capitaux qui fonctionnent bien favorisent l'investissement en reliant les entreprises à leurs clients et à leurs fournisseurs, et en leur permettant ainsi de tirer parti des techniques de production et des structures organisationnelles modernes. En revanche, des infrastructures et des services financiers qui ne sont pas à la hauteur freinent les activités et augmentent les coûts de toutes les entreprises, depuis les microentreprises rurales jusqu'aux entreprises multinationales. En faisant obstacle à de nouvelles entrées sur les marchés (d'entreprises nationales ou étrangères), ces carences limitent également la concurrence; d'où une moindre incitation à innover et à améliorer la productivité.

L'un des principaux problèmes qui se posent souvent dans le domaine des investissements en infrastructures tient à une déficience particulière du marché, à savoir le pouvoir de marché découlant des économies d'échelle. Ce problème touche aussi bien les investissements privés en infrastructures que les investissements publics. Dans de nombreux cas, les mesures prises par les gouvernements pour tenter de remédier à cette déficience du marché ont eu un effet nocif. Les investissements en infrastructures ont souvent souffert d'un régime de propriété publique ou d'une utilisation de la réglementation en vue de la réalisation d'objectifs sans rapport avec la fourniture efficace d'un service – certains groupes étant généralement favorisés au détriment de l'intérêt général et de nouvelles sources d'inefficience étant ainsi créées. Ce sont habituellement les petites entreprises qui pâtissent le plus de ces problèmes.

Les gouvernements ont commencé de s'attaquer à ce dossier. Ils appliquent de nouvelles formules qui reposent sur l'idée que les infrastructures sont fondamentales pour le climat de l'investissement. C'est pourquoi de nombreux gouvernements s'efforcent d'instaurer une véritable concurrence entre les prestataires de services liés aux infrastructures (à capitaux privés ou publics, ou sous le contrôle du secteur privé ou du secteur public), en mettant en place des droits de propriété fiables et en réglementant les activités des prestataires de services d'infrastructure d'une façon qui prend bien en compte les éventuelles déficiences des marchés pouvant succéder aux déficiences des pouvoirs publics, ou vice versa. Les gouvernements sont également soucieux d'améliorer la gestion des ressources publiques, pour optimiser leurs dépenses lorsqu'ils financent ou subventionnent des services d'infrastructure<sup>1</sup>.

On examinera dans ce document de référence les leçons à tirer dans un certain nombre de secteurs d'infrastructure : les routes, les ports, l'électricité, les télécommunications et l'eau<sup>2</sup>. Tout en s'attachant essentiellement à l'impact des services d'infrastructure sur l'environnement de l'investissement, on gardera à l'esprit que les ménages tirent eux aussi parti de l'amélioration de la couverture et de la qualité de ces services.

Des marchés de capitaux développés et efficaces contribuent à l'expansion des investissements en infrastructures et jouent un rôle crucial dans l'environnement de l'investissement. Mais, pour obtenir des marchés de capitaux qui fonctionnent bien, il faut

remédier à certaines déficiences du marché, qui ont pour origine l'asymétrie de l'information et une série de facteurs relevant de l'économie politique. C'est pourquoi on examinera aussi dans ce chapitre plusieurs aspects des politiques de développement du secteur financier, dans l'optique des mesures de nature à favoriser la stabilité macroéconomique, l'accès aux services financiers et le développement des marchés de capitaux.

## 9.2. Les infrastructures matérielles : enjeux communs

Construire et entretenir des routes, des ports ou des réseaux d'électricité, de télécommunications et d'eau est très coûteux. C'est pourquoi les infrastructures représentent naturellement un important goulet d'étranglement économique dans un grand nombre de pays en développement. Or, améliorer les infrastructures ne se résume pas à trouver davantage de financements.

### *Pouvoir de marché, investissements irréversibles et politiques*

**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 ?**

Le problème de la fourniture d'infrastructures tient aux possibilités d'exercice d'un pouvoir de marché à la faveur d'économies d'échelle. Il n'est que rarement sensé d'avoir deux routes concurrentes pour une même desserte, ou deux réseaux concurrents d'électricité. En fait, toutes les activités liées aux infrastructures étaient autrefois considérées comme relevant d'un monopole « naturel », de sorte qu'un marché donné pouvait être desservi au moindre coût par un seul fournisseur. Mais les abus de pouvoir de marché qui peuvent se produire pour les services destinés à un grand nombre de consommateurs contraignent les gouvernements à intervenir, via une réglementation intensive des fournisseurs privés, ou via la fourniture des services par le secteur public lui-même. Que la fourniture soit publique ou privée, les gouvernements ont tendance à contrôler étroitement les prix pratiqués par les fournisseurs d'infrastructures et se montrent souvent réticents lorsqu'il s'agit de relever les tarifs, même lorsque les coûts ont eux aussi augmenté.

Cette réticence peut se révéler problématique en raison d'une autre caractéristique d'un grand nombre de services d'infrastructure, à savoir leur longue durée de vie et l'irréversibilité des investissements. On ne peut rationnellement démanteler et déplacer une route ou un barrage hydroélectrique. Dès lors, les investisseurs en infrastructure se trouvent souvent dans une situation de faiblesse en cas de modification de la politique des pouvoirs publics et de modification de la réglementation, notamment lorsque celle-ci limite la hausse des tarifs. Avant que des entreprises investissent dans les infrastructures, le gouvernement pourra leur promettre des tarifs suffisamment rémunérateurs pour couvrir les dépenses d'investissement, mais après coup, le même gouvernement, ou un

gouvernement qui lui a succédé, risque d'être tenté de satisfaire les usagers et les électeurs en maintenant les prix à un bas niveau. Tant que les prix couvrent ses frais d'exploitation, l'investisseur ne peut pas menacer de façon crédible de cesser la fourniture des services.

Le problème fondamental qui se pose pour un grand nombre d'infrastructures est donc double : les usagers craignent que les entreprises utilisent leur pouvoir de marché pour leur imposer des tarifs excessifs, et les entreprises craignent que les pouvoirs publics utilisent leur pouvoir réglementaire pour les empêcher de récupérer leurs coûts. Ce sont des entreprises privées qui ont créé au départ la majeure partie des infrastructures dans le monde, mais, parce qu'on a voulu éliminer ces craintes, et aussi parce qu'on était généralement sceptique à l'égard du bon fonctionnement des marchés et de la propriété privée, les infrastructures ont été souvent nationalisées après la deuxième guerre mondiale<sup>3</sup>.

Mais, sous un régime public, les problèmes ont ressurgi sous des formes différentes, et de nouvelles difficultés sont apparues. Les services d'infrastructure sont restés très politisés et les gouvernements ont souvent maintenu les tarifs à un niveau inférieur aux coûts. L'argument des bas tarifs était souvent invoqué en faveur de la population pauvre, mais en fait les bénéficiaires appartenaient en général à la population qui avait accès aux services, ce qui n'était généralement pas le cas des catégories les plus défavorisées de la société. Pour ne prendre qu'un exemple, une étude consacrée à l'impact des tarifs sociaux de l'électricité dans un pays d'Amérique latine (l'État subventionnant la première tranche de consommation des ménages) a conclu qu'environ 80 % des subventions bénéficiaient à des ménages qui n'étaient pas pauvres (Wodon, Ajwad et Siaens, 2003). Les gouvernements ont également utilisé leurs organismes chargés des infrastructures pour apporter une aide particulière à certaines régions et pour procurer des emplois à leurs partisans, ce qui alourdit les coûts de ces organismes et empêche une mise en jeu normale de leur responsabilité pour la prestation efficiente des services. Avec des coûts élevés et des prix bas, les organismes publics concernés ont souvent été dans l'incapacité de financer leurs investissements sur leur propre trésorerie ou d'emprunter sur la foi de leur solvabilité encadré 9.1).

Tant que les gouvernements ont fortement subventionné les organismes publics chargés des infrastructures, ceux-ci ont pu fonctionner et se développer. Mais les tensions budgétaires et le sentiment croissant d'insatisfaction des usagers des services publics font que les gouvernements n'ont plus voulu subventionner massivement. Cela explique pourquoi, si l'on y ajoute un changement d'attitude vis-à-vis des marchés et de la propriété privée, un grand nombre de gouvernements se sont de nouveaux tournés vers le secteur privé pour assurer au moins certains services d'infrastructure. La fourniture de ces services par le secteur public joue encore un grand rôle, mais la participation privée s'est maintenant répandue dans une grande partie du monde en développement, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire fixés par les Nations Unies.

La fourniture par le secteur privé a permis souvent, mais pas toujours, de diminuer les coûts et d'améliorer le service. Malgré tout, des problèmes subsistent sous l'angle de l'économie politique. Un grand nombre d'usagers s'opposent à la privatisation, en considérant qu'elle contribuera davantage à enrichir les entreprises et leurs alliés politiques qu'à améliorer les services publics. De plus, beaucoup d'investisseurs ont été déçus par le rendement de leurs investissements dans les infrastructures aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, et ils sont souvent convaincus que les gouvernements, craignant de perdre des électeurs, ne tiennent pas leurs promesses sur le plan réglementaire. Dans

### Encadré 9.1. **L'électricité en Inde : considérations d'économie politique**

Les entreprises indiennes d'électricité fournissent généralement un service qui ne satisfait pas les usagers, entreprises ou ménages. Dans un document budgétaire récent, le gouvernement central fait observer que la pénurie d'électricité occasionne souvent des pannes et des fluctuations de voltage qui désorganisent toute la vie économique et qu'il faut y remédier par d'importants investissements en stabilisateurs et générateurs. L'électricité est produite et distribuée en majeure partie par des entreprises à capitaux publics qui connaissent de graves difficultés financières et ponctionnent les budgets des États. Avant de privatiser son service public de l'électricité en 2002, par exemple, le gouvernement de Delhi lui accordait des subventions implicites de 200 à 300 millions de dollars par an, sous la forme de prêts dont le remboursement était peu probable. Malgré tout, l'entreprise rencontrait des problèmes financiers et ne fournissait qu'un service de médiocre qualité, les coupures d'électricité étant fréquentes été comme hiver. Les problèmes qui se posent à Delhi, dans d'autres régions de l'Inde et en fait dans une grande partie du monde en développement sont d'ordre politique. Sous la pression d'électeurs bien organisés, les gouvernements ont maintenu les prix moyens à un niveau inférieur au coût moyen, de sorte que les usagers politiquement influents paient des prix particulièrement bas. Les agriculteurs paient souvent l'électricité pour l'irrigation à des prix bien inférieurs à son coût. Les subventions se sont répandues à la fin des années 70. Dans l'Andhra Pradesh, le gouvernement a offert des tarifs forfaitaires aux agriculteurs en exécution d'une promesse électorale. Peu après, au Tamil Nadu, les manifestations organisées par l'Association des agriculteurs ont abouti à la gratuité de l'électricité pour certains exploitants. D'autres États ont eux aussi adopté ultérieurement un programme de subventions au profit des agriculteurs. Un grand nombre des bénéficiaires sont des exploitants assez aisés propriétaires de leurs terres. Les agriculteurs ne sont pas les seuls bénéficiaires : les cas de vol d'électricité sont nombreux, ce qui coûte aux fournisseurs 4 milliards de dollars par an selon les estimations. Un rapport indique que les salariés des entreprises d'électricité qui se rendent complices de vols d'électricité peuvent percevoir des pots-de-vin qui représentent plusieurs fois leur rémunération annuelle. Même si certains agriculteurs, salariés des entreprises d'électricité et politiciens tirent avantage de cette situation, le bas niveau des prix décourage à la fois les économies d'énergie et de nouveaux investissements qui augmentent la production et amélioreront la fiabilité de la fourniture. Ce sont les autres usagers, en particulier un grand nombre d'entreprises, qui doivent payer davantage.

Source : Agarwal, Alexander, et Tenenbaum (2003); Dubash et Rajan (2001); Inde – ministère des Finances (2003); et Lal (2004).

d'autres cas, ce qu'il aurait fallu, c'est que les fonctionnaires aient été plus qualifiés et aient eu davantage de moyens pour élaborer et négocier des contrats complexes et pour mettre en œuvre de grands projets d'infrastructure. En partie à cause de ces problèmes, le montant des investissements dans les projets privés d'infrastructure a baissé dans de nombreux pays ces dernières années.

### **Encourager l'investissement privé dans les infrastructures**

Si l'on veut remédier à ces difficultés, il faut bien être conscient que la performance des fournisseurs d'infrastructures est fonction du climat de l'investissement dans lequel ils opèrent. À certains égards, les préoccupations des fournisseurs d'infrastructures – qu'ils soient à capitaux privés ou à capitaux publics, dès lors qu'ils sont gérés dans une optique commerciale – ne sont pas différentes de celles des autres entreprises. Toutes les entreprises

**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 les services d'infrastructure à des prix justes et raisonnables, pour faire en sorte que les contrats entre l'État et l'investisseur privé servent l'intérêt général et que l'opinion publique soutienne la participation du secteur privé au secteur des infrastructures ?**

veulent des droits de propriété fiables et s'inquiètent des charges que leur imposent la réglementation, la fiscalité et la corruption<sup>4</sup>.

Les problèmes qui sont plus spécifiquement liés au pouvoir de marché et à l'irréversibilité des investissements dans les infrastructures mettent en lumière l'importance cruciale de la fiabilité des droits de propriété. Les entreprises privées du secteur des infrastructures, en particulier, ne craignent pas seulement une expropriation pure et simple; elles redoutent aussi que les gouvernements ruinent progressivement leur rentabilité en leur imposant une réglementation de plus en plus sévère. Cela vaut aussi bien pour les petites entreprises que pour les multinationales (encadré 9.2). Il faut donc que les pouvoirs publics prennent soin de mettre en place un cadre institutionnel et réglementaire qui limite le pouvoir de marché sans affaiblir indûment les droits de propriété.

C'est pourquoi les gouvernements définissent souvent les règles applicables aux investisseurs en infrastructures et les droits dont ils bénéficient dans le cadre de contrats qui ne peuvent pas être modifiés unilatéralement et en vertu desquels les différends sont portés devant les tribunaux nationaux, des instances internationales d'arbitrage ou des autorités indépendantes de régulation<sup>5</sup>. Les décisions concernant l'application des réglementations sont souvent déléguées à des autorités indépendantes de régulation moins sujettes que les instances politiques à des pressions politiques quotidiennes, ce qui peut contribuer à apaiser les préoccupations des investisseurs sur deux plans : le risque de décision ultérieure des pouvoirs publics affectant la viabilité économique de l'investissement en infrastructures, et le double rôle des pouvoirs publics en tant que partie contractante et en tant qu'autorité réglementaire dans le cadre des contrats conclus entre les investisseurs et l'État (Philips, 1993 et Smith, 1997). En cas d'utilisation de clauses de stabilisation, les pouvoirs publics doivent mettre en balance l'utilité de ces clauses et le risque de limiter étroitement leur droit de réglementation.

Mais, pour être efficace, la solution adoptée ne doit pas seulement garantir en théorie les droits des investisseurs. Si l'on veut qu'il soit crédible pour les entreprises, le dispositif doit être viable, ce qui veut dire qu'il doit être considéré par les usagers comme suffisamment juste et légitime. S'il est largement considéré comme juste et légitime, le cadre mis en place réduira les risques des fournisseurs des infrastructures, la rentabilité qui devra être promise aux investisseurs commerciaux et les prix que les usagers devront payer, et ce pour un niveau donné de protection juridique.

L'une des raisons de la résistance de la population à la participation privée aux infrastructures durant les années 1990 a été l'opacité de certaines des procédures utilisées pour privatiser les infrastructures et pour ajuster les tarifs pouvant être pratiqués par les entreprises privatisées. Faute de transparence, on a pu à juste titre se demander si la

### Encadré 9.2. **Améliorer le climat de l'investissement pour les petites entreprises prestataires de services d'infrastructure**

Une grande partie de l'investissement privé dans les infrastructures est le fait de multinationales de pays riches d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord. Lorsqu'on fait référence au climat de l'investissement pour les fournisseurs d'infrastructures, ce sont ces entreprises qui viennent naturellement à l'esprit. Mais les petits fournisseurs d'infrastructures (opérant souvent de façon informelle) jouent également un grand rôle dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications, surtout en zone rurale, et le climat de l'investissement est important pour eux aussi.

Par exemple, au Bangladesh, pays qui a l'une des plus faibles densités téléphoniques dans le monde et où il faut attendre plusieurs années pour être raccordé au téléphone fixe, des opérateurs téléphoniques (dont la plupart sont des femmes) assurent dans les villages ruraux l'accès de la population à la téléphonie mobile. Bénéficiant souvent d'un prêt de la Grameen Bank, ces opératrices téléphoniques sont présentes dans des milliers de villages. Elles permettent aux villageois, à un tarif faible, de communiquer avec les commerçants des marchés des villages voisins, ce qui leur évite d'avoir à s'y rendre à pied pour savoir quel est le prix des produits. Or, des services aussi précieux ont parfois rencontré l'opposition des entreprises à capitaux publics qui y voient une menace, même si elles ne desservent pas le marché considéré.

Au Cambodge, le principal fournisseur d'électricité est la société à capitaux publics Électricité du Cambodge, qui dessert Phnom Penh et quelques autres villes. Mais plusieurs centaines de petits fournisseurs privés fournissent l'électricité à plus de 100 000 ménages et petites entreprises en zone rurale, en rechargeant des batteries ou en étant raccordés avec un compteur à un petit réseau. Ces petits fournisseurs, tout en facturant des prix élevés, approvisionnent des usagers qui devraient sinon être abonnés ou se passer d'électricité. Ils doivent être titulaires d'une autorisation, accordée pour trois ans renouvelables. Les capitaux investis dans les réseaux d'électricité pouvant avoir une durée de vie utile de plus de trois ans et les actifs ne pouvant être déplacés sans que cela ait un coût, l'incertitude quant au renouvellement des autorisations crée un risque qui peut décourager l'investissement et augmenter les prix de l'électricité. (Elle peut aussi favoriser le remplacement, par des investissements plus facilement déplaçables, des investissements qui sont moins coûteux mais plus difficilement déplaçables). En effet, les fournisseurs ne savent pas si leur licence sera renouvelée, ou quel pot-de-vin ils pourront avoir à verser pour obtenir le renouvellement. En fait, la plupart des petits fournisseurs opèrent sans autorisation. Ils courent donc un risque de nature différente : être poursuivi et devoir cesser leur activité, ou être obligé de verser un pot-de-vin pour éviter cette issue. Tous ces fournisseurs se trouvent également confrontés à l'éventualité d'un changement de politique, à la suite duquel Électricité du Cambodge ou d'autres entreprises obtiendraient des droits d'exclusivité. Ils doivent aussi prendre en compte la possibilité qu'à mesure qu'ils se développent et sont de mieux en mieux implantés, le gouvernement subisse des pressions et réglemente les prix qu'ils pratiquent en entamant leur rentabilité.

Source : PPIAF et Banque mondiale (2002); Burr (2000); Cohen (2001).

politique mise en œuvre tenait au versement de pots-de-vin ou répondait à l'intérêt général. Face à ces préoccupations, la plupart des pays ont lancé des appels d'offres transparents pour l'attribution des marchés. Des pays comme le Brésil, le Panama et le Pérou rendent maintenant publics sur Internet un grand nombre de marchés de concession

d'infrastructures<sup>6</sup>. En 2002, le Mexique a adopté une loi sur la liberté de l'information en vertu de laquelle les informations concernant ces marchés devront faire l'objet d'une publicité.

La création d'autorités indépendantes de régulation répond au souci de concilier les impératifs en partie contradictoires de protection des investisseurs et de légitimité publique. À supposer qu'on puisse laisser de côté la question de la légitimité, les droits de propriété des investisseurs seraient garantis de façon optimale si les règles contractuelles d'ajustement des tarifs étaient interprétées par des experts internationaux indépendants et si les différends d'une certaine gravité étaient réglés par voie d'arbitrage international. Si l'on fait intervenir des autorités réglementaires, des juridictions ou des instances arbitrales nationales, on accroît un type de risque pour les investisseurs, car la probabilité est plus forte qu'une institution nationale cède à des pressions politiques pour maintenir les prix à un niveau inférieur à celui des coûts; mais une décision d'une institution nationale peut être considérée comme plus légitime, et cela renforcera donc la viabilité du cadre mis en place.

La concurrence est à même de transformer les activités liées aux infrastructures en renforçant la légitimité aux yeux de la population et les droits de propriété des investisseurs. Elle incite les entreprises à se montrer plus efficaces et à baisser leurs prix. En conséquence, elle contribue à assurer aux usagers des conditions raisonnables, de sorte qu'une moindre pression s'exerce sur les pouvoirs publics pour adopter une réglementation affaiblissant les droits de propriété des investisseurs. Une concurrence efficace peut contribuer à éviter les problèmes qui se posent pour la fourniture des infrastructures aussi bien en régime public qu'en régime privé. Les prix de marché étant concurrentiels, ils pourront être trop élevés pour certains usagers et dans certaines zones. Dès lors, si les pouvoirs publics se sont fixés comme objectif social d'assurer l'accès aux infrastructures essentielles à des prix abordables, les mesures à préconiser sont celles qui préservent l'incitation économique à investir dans les infrastructures tout en permettant d'atteindre leur but au moindre coût.

La participation privée est souvent préconisée parce qu'elle représente une autre source de financement pour les gouvernements qui ont des moyens limités. Mais ce raisonnement fallacieux peut conduire à des privatisations qui n'auront pas véritablement d'effets bénéfiques<sup>7</sup>. En effet, ce qui importe, c'est le paiement des services, et pas leur financement; or un investisseur privé pourra financer les services, mais il ne les paiera pas (voir, par exemple, Lkein et Hadjimichael, 2003).

Le véritable avantage d'une participation privée bien conçue est d'une autre nature : cette participation modifie l'économie politique de la fourniture des infrastructures. Premièrement, lorsque l'autorité publique ne fournit plus les services, elle peut plus facilement laisser jouer une véritable concurrence. La participation privée peut être l'un des éléments d'une stratégie visant à recueillir les fruits de la concurrence, en réduisant les coûts et en atténuant les problèmes qu'une réglementation intensive soulève du point de vue des droits de propriété. Deuxièmement, pour attirer l'investissement privé, un gouvernement doit s'engager de façon crédible à faire en sorte que les prix couvrent les prix et à ne pas intervenir dans les opérations commerciales, engagement qu'il ne saurait prendre en régime public, car il peut alors, sans être sanctionné, manquer aux promesses qu'il a faites aux organismes publics concernés. Si un gouvernement peut prendre de façon crédible cet engagement à l'égard des investisseurs en mettant en œuvre les mesures évoquées ci-dessus, tout en persuadant les usagers que leurs intérêts sont protégés, il aura largement contribué à créer un climat de l'investissement favorable aux fournisseurs

d'infrastructures et, ainsi, à mettre en place des services de qualité pour l'ensemble des entreprises et pour la collectivité en général<sup>8</sup>.

### ***Améliorer la gestion publique***

Même si la participation privée occupe une place de choix, les pouvoirs publics conservent un grand rôle pour le financement et la fourniture d'un grand nombre d'infrastructures, en particulier routières. Même dans les secteurs où beaucoup d'investissements sont privés, les investissements publics complémentaires sont souvent importants pour les segments du secteur soumis à un régime public. Lorsque l'État ne fournit pas ou ne finance pas certaines infrastructures, il les subventionne fréquemment, tantôt directement, tantôt indirectement au moyen d'une garantie ou d'autres formules. Les budgets publics étant toujours inférieurs aux dépenses proposées pour les projets, les pouvoirs publics doivent décider combien ils dépenseront pour les infrastructures, comment ils répartiront ces dépenses (géographiquement et, pour les transports, entre les différents modes possibles) et comment les infrastructures seront gérées.

Cela met en jeu des considérations techniques et politiques délicates. Par exemple, si le gouvernement n'a les moyens de construire et d'entretenir qu'un projet de transport au cours de l'exercice budgétaire suivant, devra-t-il choisir de relier la capitale à une zone rurale pauvre ou de renforcer le réseau autour d'une zone commerciale encombrée et plus prospère, et devra-t-il accorder priorité à la construction de routes, de voies ferroviaires ou d'autres infrastructures de transport, tout en tenant compte de l'intégration des réseaux? Pour répondre à ces questions, il faut disposer d'instruments techniques d'analyse coûts-avantages, pour pouvoir s'appuyer sur une information financière reflétant correctement le véritable coût des différentes politiques et appliquer des procédures de prise de décision qui font intervenir les résultats de cette analyse tout en mettant en balance les intérêts contradictoires d'une façon qui soit socialement acceptable.

Lorsqu'un gouvernement fournit les infrastructures, il doit réfléchir à la meilleure façon d'organiser cette fourniture. Traditionnellement, les gouvernements fournissaient les services *via* leurs ministères, mais la volonté de libérer les fournisseurs de services d'infrastructure de certaines des contraintes liées à des procédures bureaucratiques, de faire en sorte qu'ils soient indépendants des ministères sur le plan opérationnel et de leur demander davantage de comptes pour leurs résultats a conduit un grand nombre de gouvernements à créer dans le domaine des infrastructures des établissements qui sont juridiquement indépendants, mais qui restent entièrement à capitaux publics. Certains pays sont allés plus loin, en soumettant l'établissement à capitaux publics au droit des sociétés, en désignant à son conseil d'administration des personnalités extérieures dotées d'une expérience commerciale et en imposant la publication d'états financiers audités répondant à de strictes normes comptables. En Afrique du Sud, par exemple, l'opérateur à capitaux publics dans le secteur de l'électricité, Eskom, est maintenant une société dont le conseil d'administration est principalement constitué de personnalités extérieures et qui établit ses états financiers selon les normes comptables internationales. Mais, malgré toutes ces initiatives, un gouvernement pourra difficilement résister aux pressions politiques lorsqu'il s'agira d'intervenir dans les décisions d'une entreprise et de maintenir les prix au-dessous des coûts. C'est en partie pour cette raison qu'un grand nombre de gouvernements ayant réalisé ce type de réforme ont finalement opté pour la participation privée.

### 9.3. Infrastructures : relier les entreprises et multiplier les possibilités d'investissement

Les entreprises qui ont accès à des services modernes de télécommunication, à une fourniture d'électricité fiable, à des services efficaces d'eau et d'assainissement et à un réseau de transport qui fonctionne bien se distinguent des entreprises qui n'ont pas ces atouts, car elles investissent plus et leurs investissements sont plus productifs. Or, dans un grand nombre de pays, les entreprises doivent s'accommoder d'infrastructures qui ne répondent pas à leurs besoins. Les déficiences dénoncées par les entreprises sont variables d'une région à l'autre. Elles sont aussi fonction de l'infrastructure considérée et de la taille de l'entreprise : l'électricité est souvent la carence majeure et les grandes entreprises expriment plus de griefs que les petites entreprises pour l'ensemble des services.

On examinera maintenant six secteurs qui ont de profondes répercussions sur le climat de l'investissement : les routes, les ports, l'électricité, les télécommunications et l'eau, la dernière section étant consacrée, comme l'annonçait l'introduction, à la politique de développement des marchés de capitaux.

#### 9.3.1. Télécommunications : la concurrence est essentielle

**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 et revêtent de plus en plus d'importance pour les entreprises de tous types. Les services de télécommunication permettent aux entreprises de communiquer rapidement et à faible coût avec leurs fournisseurs et clients éloignés, notamment *via* Internet, ils sont à la base des marchés modernes de capitaux et ils facilitent les relations de l'administration avec les entreprises et les particuliers. Les enquêtes de la Banque mondiale sur le climat de l'investissement montrent qu'au Bangladesh, en Éthiopie et en Inde, les fabricants d'articles d'habillement sont plus productifs, paient des salaires plus élevés et connaissent une croissance plus rapide lorsque les services de télécommunication sont de meilleure qualité (Dollar, Hallward-Driemeier et Mengistae, 2003). Dans les pays développés, les investissements réalisés dans les télécommunications ces vingt dernières années ont non seulement progressé en fonction de la croissance globale, mais l'ont aussi alimentée (Röller et Waverman, 2001). En Amérique latine, on estime qu'une augmentation de 10 pour cent du nombre de lignes téléphoniques principales par travailleur a augmenté la production par travailleur de 1.5 pour cent environ (Calderón et Servén, 2003).

Les services de télécommunication répondent plus ou moins aux besoins des entreprises selon le pays et même à l'intérieur d'un même pays. Un appel de trois minutes aux États-Unis coûte 0.17 \$ en Finlande, mais jusqu'à 9 \$ dans certains pays d'Afrique, où les communications locales et d'autres services sont parfois subventionnés au moyen de tarifs élevés pour les communications internationales. Pour obtenir une nouvelle ligne téléphonique il ne faut que deux jours en Lituanie, mais jusqu'à un an dans certaines régions subsahariennes.

En moyenne, les services de télécommunication se sont néanmoins améliorés de façon spectaculaire. En vingt ans, les prix ont baissé de 7 pour cent par an en moyenne et le nombre des abonnés au téléphone par habitant a quintuplé dans les pays à faible revenu (Rossotto, Lewin, Gomez et Wellenius, 2003). Cela tient à la fois au changement technologique et à la modification des politiques mises en œuvre. Dans la plupart des pays, la principale entreprise téléphonique a été privatisée au moins en partie et une certaine concurrence a été introduite. Ces modifications se traduisent par une baisse des prix, un délai moins long de raccordement et un développement plus rapide des services (voir, par exemple, Wallsten, I2001, Boylaud et Nicoletti, 2001).

### Encadré 9.3. Développement de l'accès des zones rurales à l'électricité et aux télécommunications

Longtemps, les gouvernements des pays en développement s'en sont remis à des monopoles à capitaux publics pour la fourniture de l'électricité et des services de télécommunication aux zones rurales. En général, ces monopoles avaient l'obligation d'appliquer le même tarif en zone rurale et en zone urbaine, alors que le service était plus coûteux en zone rurale. Les services en zone rurale n'étant pas rentables, les monopoles étaient subventionnés sur le budget de l'État et pouvaient pratiquer des péréquations tarifaires entre les services en zone rurale et les services en zone urbaine à faible coût et très rémunérateurs. Mais, dans de nombreux pays, les subventions étaient trop faibles pour financer une forte expansion. Même lorsqu'ils pouvaient se permettre une telle expansion, les monopoles étaient incités financièrement à avancer lentement. Pour remédier à cette situation, certains pays, surtout ces dix dernières années, se sont appuyés sur une combinaison de réglementations libérales et de subventions bien ciblées fondées sur les résultats. En éliminant les obstacles juridiques à l'entrée de nouveaux fournisseurs d'électricité et de services de télécommunication, on parvient à ce que les possibilités rentables de desserte dans des zones délaissées par l'opérateur historique soient rapidement exploitées (voir l'exemple du Cambodge dans l'encadré 9.2). Une réglementation libérale de l'entrée ne sera pas en elle-même toujours suffisante pour que l'accès aux services se développe au rythme souhaité par les gouvernements. Dans ce cas, des subventions directes soigneusement ciblées pourront se révéler plus efficaces que les subventions croisées ou les subventions d'exploitation. Le Pérou, par exemple, s'est efforcé de subventionner la desserte par publiphone de certaines zones rurales. Une partie de la subvention est payée au départ, le reste donnant lieu à des versements semestriels, en fonction de la réalisation des objectifs de performance de l'opérateur téléphonique. Bien que les opérateurs téléphoniques connaissent des difficultés financières malgré les subventions, ce projet pilote paraît généralement prometteur. Pour les bénéficiaires des nouveaux équipements, la distance moyenne par rapport au publiphone le plus proche a diminué de 90 pour cent. De plus, grâce à des appels d'offres, il a été possible d'accorder des subventions inférieures de 40 pour cent à celles qui étaient inscrites au budget et inférieures de 74 pour cent aux subventions qu'avait demandées l'opérateur historique. Des dispositifs similaires ont été utilisés pour l'électrification des zones rurales en Argentine, au Chili et au Guatemala.

Source : Cannock (2001); Harris (2002); Tomkins (2001); Wellenius (1997); Jadresic (2000).

Malgré les problèmes qui subsistent, notamment pour l'accès en zone rurale (encadré 9.3), la conjonction du changement technologique et d'une politique de libéralisation a transformé les télécommunications. Il n'est plus nécessaire que le fournisseur soit un monopole et avec

l'avènement des services électroniques de télécommunication de nouveaux investissements sont indispensables. Ces évolutions, auxquelles il faut ajouter la création d'autorités de régulation fiables et indépendantes, réduisent les risques de l'investissement dans les télécommunications liés à l'action des pouvoirs publics et permettent de faire jouer davantage la concurrence entre opérateurs.

### 9.3.2. Électricité : la concurrence est possible, malgré certaines difficultés

**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, aussi bien les petites entreprises rurales que les multinationales. Dans les grandes villes, la plupart des entreprises sont desservies par une compagnie d'électricité, mais dans les pays en développement, les entreprises établies dans des villages ou en zone rurale doivent parfois s'en remettre à l'auto-alimentation (Komives, Whittington et Wu, 2003). Les entreprises qui ont accès au réseau électrique n'obtiennent que rarement un service de bonne qualité. Les pertes d'alimentation sont fréquentes dans de nombreux pays, surtout en Afrique et en Asie du Sud, de même que les fluctuations de voltage qui endommagent les machines. Selon les enquêtes de la Banque mondiale sur le climat de l'investissement, les entreprises de certaines régions estiment que ces déficiences leur font perdre en moyenne environ 5 pour cent de leur chiffre d'affaires annuel. L'accès limité à l'électricité en zone rurale et la médiocre qualité du service en zone urbaine font qu'un grand nombre d'entreprises s'auto-alimentent, solution généralement plus coûteuse que la fourniture régulière par une compagnie d'électricité.

De plus, un grand nombre d'entreprises paient l'électricité plus cher qu'il ne serait nécessaire, car les gouvernements donnent instruction aux compagnies d'électricité de maintenir les prix à un bas niveau au profit des ménages (souvent de la classe moyenne) et, pour compenser une partie du manque à gagner, taxent en conséquence les entreprises. Les gros consommateurs industriels ont parfois suffisamment d'influence pour éviter cette taxation, de sorte que les petites et moyennes entreprises en supportent l'essentiel. Dans un État de l'Inde, les usagers industriels paient deux fois plus cher le kilowatt-heure que les ménages, et les usagers commerciaux (bureaux et boutiques) paient encore presque deux fois plus cher (Conseil mondial de l'énergie, 2001).

Une mauvaise alimentation en électricité nuit à la productivité des investissements réalisés et décourage d'investir. En Ouganda, les entreprises qui ont le moins connu de problèmes pour leur alimentation en électricité par l'Uganda Electricity Board ont moins investi dans l'auto-alimentation et consacré plus d'investissements à leur propre production (Reinikka et Svensson, 2002). Au Bangladesh, en Chine, en Éthiopie et au Pakistan, les enquêtes de la Banque mondiale sur le climat de l'investissement montrent qu'une alimentation plus fiable en électricité a accru la productivité totale des facteurs des

fabricants d'articles d'habillement et le taux de croissance de la production et de l'emploi dans le secteur (Roller, Hallward-Driemeier et Mengistae, 2003). En Amérique latine, on estime qu'une augmentation de 10 pour cent des capacités de production d'électricité par travailleur s'est traduite par une progression du PIB par travailleur de l'ordre de 1.5 pour cent (Calderón et Servén, 2003).

Comme dans les télécommunications, le changement technologique, se doublant d'un sentiment d'insatisfaction à l'égard de la fourniture monopolistique par des entreprises à capitaux publics, a conduit un grand nombre de gouvernements à prendre des mesures progressives de libéralisation – généralement en commençant par les entreprises d'électricité qui avaient le moins de clients, ce qui facilitait l'action des pouvoirs publics – et en introduisant une participation privée. Les économies d'échelle au stade de la production ayant diminué dans les années 80, les pays ont été de plus en plus nombreux à avoir suffisamment d'installations de production pour pouvoir faire jouer la concurrence dans la production (Hunt et Shuttleworth, 1996). Les pays qui peuvent fournir de l'électricité à leurs voisins ont de ce fait des débouchés supplémentaires<sup>9</sup>. L'interconnexion des réseaux, lorsqu'elle est possible, peut être aussi une solution aux déficiences locales.

Presque tous les pays développés et la plupart des pays d'Amérique latine laissent maintenant le choix du fournisseur d'électricité à au moins certaines entreprises. Ailleurs la situation est très variable : un grand nombre de pays ont introduit une certaine concurrence au stade de la production, une entreprise à capitaux publics déléguant à des producteurs privés indépendants le financement, la construction et l'exploitation des nouvelles centrales. L'entreprise à capitaux publics conserve néanmoins, en général, le monopole de la vente de l'électricité aux usagers, ce qui limite les effets bénéfiques de cette concurrence. De plus, cette façon de procéder peut être un moyen de dissimuler une partie de la dette de l'État. Il est plus difficile de faire jouer efficacement la concurrence dans l'électricité que dans les télécommunications, comme le montre le cas très médiatisé de la Californie (voir, par exemple, Besant-Jones et Tenenbaum, 2001). Un grand nombre de petits pays n'ont pas assez d'installations de production pour qu'une véritable concurrence soit possible et, dans les grands pays, les compagnies d'électricité peuvent encore exercer un pouvoir de marché si elles détiennent un grand nombre d'installations. Même si les producteurs d'électricité ne sont pas en mesure d'exercer un pouvoir de marché à tout moment, ils en ont la possibilité aux heures de pointe et, comme peuvent le faire les vendeurs sur un grand nombre de marchés, ils s'entendent parfois pour faire monter les prix. Pour favoriser la concurrence, il faut séparer la production du transport, et la distribution de la fourniture au détail, de sorte que les propriétaires des réseaux de transport et de distribution ne puissent pas utiliser leur monopole à ces stades pour freiner la concurrence dans la production<sup>10</sup>. Mais avec une telle séparation, il est plus difficile de coordonner les investissements aux divers stades, notamment les investissements destinés à l'entretien et à l'amélioration des infrastructures mêmes du réseau. Il faut aussi pour cela une autorité efficace et efficiente de régulation du réseau.

Au total, on constate que la concurrence (se doublant généralement d'un régime commercial et de nouvelles formes de réglementation) a amélioré le service. Les pays qui ont introduit tôt la concurrence, la fourniture par des entreprises privées et de nouvelles formes de réglementation – comme l'Argentine, le Chili et le Royaume-Uni – ont bénéficié d'une baisse des prix et d'une amélioration de la qualité (voir, par exemple, Pollitt, 2003 et Galal, Jones, Tandon et Vogelsang, 1994). Au Chili, les prix de gros ont baissé de 37 pour cent et les prix de détail de 17 pour cent entre 1986 et 1996. Les entreprises privées du

secteur de l'électricité ont cru suffisamment aux mécanismes du marché pour investir dans la production hydroélectrique, le transport et la distribution (Banque mondiale, 2004). Plus généralement, on considère que la concurrence dans l'électricité a accru la productivité du travail et la capacité de production par habitant (Zhang, Parker et Kirkpatrick, 2002). En outre, la concurrence fait généralement baisser les prix pour les petites et moyennes entreprises, parce qu'elles ne sont plus obligées d'acheter leur électricité à une compagnie qui pratique des tarifs trop élevés.

### 9.3.3. Transport : la distance perd de son importance

**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 de vendre non seulement sur les marchés voisins, mais aussi dans le monde entier. A mesure que les pays éliminent les quotas à l'importation et réduisent les droits de douane à l'entrée, le transport est une source de gains de plus en plus importante dans les échanges internationaux. Bien que les coûts de transport au niveau mondial aient baissé sur longue période, de nouveaux progrès dans ce domaine sont essentiels. Dans le cas du Chili et de l'Équateur, les coûts de transport vers les États-Unis représentent aujourd'hui plus de 20 fois les droits de douane perçus par les États-Unis (Clark, Dollar et Micco, 2002). Si ces deux pays pouvaient réduire leurs coûts de transport de 10 pour cent, leurs échanges pourraient augmenter de 20 pour cent (Limão et Venables, 2001). Leur économie pourrait également connaître une plus forte croissance (Radelet et Sachs, 1998).

Les coûts de transport étant fonction de la distance, les pays éloignés des riches marchés d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie de l'Est se trouvent inévitablement désavantagés. Or, on considère que la mauvaise qualité des infrastructures représente en moyenne 40 pour cent des coûts de transport, proportion qui passe à 60 pour cent pour les pays enclavés. S'il est vrai que la distance représente une grande partie des coûts de transport, expédier des marchandises à partir de ports efficaces comme ceux de Hambourg et Rotterdam, ou de villes continentales bénéficiant de bonnes infrastructures, comme Ankara et Vienne, ne revient pas cher pour la distance d'acheminement. Selon une étude, un pays pourrait diminuer ses coûts de transport d'un montant équivalent à un rapprochement de plusieurs milliers de kilomètres par rapport à ses marchés s'il pouvait améliorer ses infrastructures de transport (et de télécommunication) en passant de la médiane au 75<sup>e</sup> centile (Limão et Venables, 2001).

Pour réduire les coûts de transport, il faut prêter attention à tous les modes de transport, par exemple les ports et routes. Mais il ne faut pas perdre de vue les relations entre les différents modes : 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 autres que les infrastructures de transport; il faut se demander

notamment si les systèmes de télécommunication assurent la traçabilité des marchandises en cours d'acheminement et si le dédouanement s'effectue rapidement.

### **Les ports : plusieurs types de concurrence sont possibles**

Plus de 80 pour cent en tonnage des échanges des pays en développement se font via un port (Banque mondiale, 2004). L'efficacité des ports a un effet direct sur les activités des exportateurs et des importateurs et un impact indirect sur presque toutes les entreprises. Selon une étude, en améliorant l'efficacité d'un port du 25<sup>e</sup> au 75<sup>e</sup> centile – ce qui serait réalisable en partie en luttant contre la criminalité organisée – on pourrait réduire les coûts de transport de plus de 12 pour cent (Clark, Dollar et Micco, 2002). Comme pour l'amélioration des autres infrastructures de transport, une telle baisse des coûts reviendrait à se rapprocher de plusieurs milliers de kilomètres de ses partenaires commerciaux (Banque interaméricaine de développement, 2001).

À la différence de l'électricité et des télécommunications, les clients des ports sont essentiellement des entreprises, de sorte que la tarification est moins politisée. Mais puisqu'un port suppose des investissements irréversibles et peut souvent exercer un pouvoir de marché, on retrouve un grand nombre des problèmes communs aux services d'infrastructure. Sous un régime de propriété publique et de restrictions à la concurrence (à l'intérieur du port et, parfois, entre ports), on peut observer des sureffectifs et des pratiques de travail restrictives, outre l'attrait que le port exerce pour des opérations de corruption; en conséquence, le service offert aux entreprises est lent et onéreux (voir, par exemple, Estache et Carbajo, 1996).

Pour améliorer l'efficacité des ports, les gouvernements se sont efforcés de les soumettre à une plus vive concurrence, souvent en parallèle à une participation privée (encadré 9.4). La Colombie et l'Argentine ont scindé leurs entreprises à capitaux publics en plusieurs sociétés qui se livrent concurrence pour certains services. On peut aussi instaurer une concurrence dans un même port pour des services qui ne sont pas intrinsèquement monopolistiques : plusieurs terminaux d'un port peuvent parfois se faire concurrence et plusieurs sociétés d'acconage peuvent parfois se concurrencer à un même terminal<sup>11</sup>.

Grâce à la fois à la participation privée et à une plus vive concurrence, le service s'est amélioré (Galal, Jones, Tandon et Vogelsang, 1994). En Colombie, le temps moyen d'attente est tombé de 10 jours avant la privatisation et l'introduction de la concurrence à quelques heures, la production horaire a augmenté et les ports ont pu fonctionner toute l'année 24 heures sur 24 (Gaviria, 1998). En Argentine, la durée moyenne d'escale a été ramenée de 72 heures à 33, la production par travailleur est passée de 900 tonnes à 4 850 et les capacités ont été triplées (Trujillo et Serebriskey, 2003).

### **Routes**

Presque toutes les marchandises sont transportées par route à un moment ou à un autre, le réseau routier d'un pays étant donc crucial pour ses infrastructures et pour l'environnement de l'investissement (encadré 9.5). Tout naturellement, de nombreuses études montrent qu'un réseau plus dense se traduit par une meilleure performance économique. En Amérique latine, on estime qu'une extension de 10 pour cent du réseau routier par travailleur a augmenté le PIB par travailleur de près de 2 pour cent (Calderón et Servén, 2003). Bien entendu, l'utilité des routes est variable; aux États-Unis, la construction du réseau inter-États dans les années 50 et 60 semble avoir accélérer sensiblement la productivité, alors que les dépenses routières récentes n'ont guère eu d'effets bénéfiques

#### Encadré 9.4. La réforme portuaire en Colombie et en Inde

La Colombie et l'Inde se sont attaquées de deux manières différentes aux problèmes de la réforme portuaire. En Colombie, l'efficacité des ports était à l'ordre du jour depuis le début des années 90. Les premières propositions portaient sur la réorganisation de Colpuertos, entreprise à capitaux publics, sans participation privée. Mais le président Gaviria, partisan d'une politique plus ambitieuse, a évoqué ce dossier dans son discours d'intronisation, en 1990. Une nouvelle loi autorisant la participation privée dans les ports et prévoyant des plans de départ pour certains travailleurs, a été adoptée en 60 jours. L'ensemble du dispositif – la liquidation de Colpuertos, la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel et réglementaire, l'attribution de concessions à des entreprises privées pour les cinq grands ports et l'introduction de la concurrence pour l'acconage dans chaque port – a été achevé en trois ans. Grâce à la concurrence et à la participation privée, les ports colombiens ont considérablement amélioré leurs performances.

L'Inde a adopté une autre approche. Chacun des 12 grands ports indiens est administré par une autorité portuaire représentant les divers acteurs. La réforme portuaire a commencé avec l'adoption d'un nouveau cadre d'action en 1994 et de principes directeurs pour la participation privée en 1996. Cette participation a débuté par l'attribution d'une concession pour le terminal de conteneurs de Jawaharal Nehru Port, port satellite de Mumbai créé en 1989. La mise en œuvre des réformes a été confiée aux autorités portuaires. Le Jawaharal Nehru Port (dont le conseil d'administration était composé en majorité de représentants de l'État et des travailleurs) a choisi d'impliquer tous les grands acteurs dans la réforme et de préserver les intérêts des travailleurs en conservant un statut public, mais un nouveau terminal privé a été autorisé. La concurrence a amélioré les performances, la durée de pré-accastage et d'escale passant de 11 jours environ en 1996 à moins de 3 jours en 2002.

Source : Navarrete (2004) and Ray (2004).

(Fernald, 1999). Malgré tout, les données d'observation montrent que les pouvoirs publics doivent prêter une grande attention à la densité et à la qualité des réseaux routiers. Il faut correctement planifier l'extension du réseau, exécuter les opérations nécessaires d'investissement et d'entretien et déterminer les modalités optimales de financement.

Tous les problèmes qu'on rencontre couramment pour les infrastructures sont d'autant plus aigus dans le cas des routes que les coûts de transaction sont élevés lorsqu'on veut imposer une redevance d'utilisation (péage), au moins lorsqu'il s'agit de voies urbaines ou de routes rurales. Même lorsqu'il s'agit de grandes voies interurbaines, pour lesquelles les coûts de transaction sont plus faibles, les péages restent peu fréquents. Dès lors, il est rare que les prix rationnent la demande en cas d'encombrement, couvrent les frais d'entretien ou signalent la nécessité de nouvelles capacités. L'une des solutions est d'utiliser davantage le péage. L'avènement du péage électronique et des nouvelles techniques informatiques permet de tarifier directement l'usage d'un plus grand nombre de routes et, à long terme, le secteur routier pourrait ressembler aux autres grands secteurs assurant un service d'utilité publique. Mais, dans un proche avenir, une faible proportion seulement des routes sera à péage. C'est pourquoi un grand nombre de gouvernements privilégient d'autres sources de recettes pour le financement des routes, notamment les taxes de circulation et, surtout, les taxes sur les carburants.

Un grand nombre de gouvernements affectent les recettes des taxes sur les carburants et d'autres taxes à un fonds routier qui jouit d'une certaine autonomie par rapport aux

### Encadré 9.5. **Les effets bénéfiques du réseau routier rural au Maroc et dans d'autres pays**

Lorsqu'elle est construite là où il faut, une route de qualité peut créer de nombreux débouchés pour les entrepreneurs des zones rurales et des villages, comme le montre le programme du gouvernement marocain de revêtement des routes et pistes de terre. Le but était de pouvoir utiliser ces voies toute l'année tout en causant moins de dommages aux véhicules. Grâce aux nouvelles routes, les agriculteurs et les entreprises ont pu transporter leurs marchandises plus fréquemment et à moindre coût. Dans certains cas, le temps de déplacement entre deux marchés ruraux a diminué de moitié. Le coût d'expédition d'un chargement sur camion a lui aussi baissé de moitié. Dans les zones qui ont bénéficié de l'amélioration des routes, les terres sont plus productives et la production agricole a augmenté en volume et en valeur. Parce qu'ils ont pu plus facilement expédier rapidement leurs produits sans les endommager, les agriculteurs sont passés de la production de céréales de faible valeur à la production de fruits à forte valeur. Ils ont de plus utilisé davantage d'engrais, car leur coût de transport a diminué. La croissance de l'agriculture a entraîné une plus forte activité industrielle et commerciale. L'emploi non agricole a été multiplié par deux par rapport aux zones où le réseau routier n'a pas été amélioré. Le taux de rendement des projets est estimé à 16-30 pour cent. Comme souvent, l'amélioration des infrastructures n'a pas profité qu'aux entreprises. Les déplacements scolaires ont été facilités et, la livraison de butane se faisant à un prix plus abordable, les femmes et les jeunes filles n'ont plus eu autant besoin de se consacrer au ramassage du bois. Après l'amélioration du réseau routier, le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire est passé de 28 à 68 pour cent. L'expérience marocaine n'est pas unique. Les travaux récents de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires montrent que les investissements réalisés en Ouganda pour les routes rurales principales reliant les agriculteurs à des marchés qui étaient auparavant lointains ont eu des conséquences très bénéfiques pour la croissance de l'agriculture et la lutte contre la pauvreté dans les campagnes. En Chine, l'investissement dans les routes rurales est socialement rentable. En Inde, cet investissement est la forme socialement la plus rentable d'investissement public pour la lutte contre la pauvreté.

Source : World Bank (1996); Fan, Hazell et Thorat (1999); Fan, Zhang et Rao (2004); Fan, Zhang et Zhang (2002).

ministères. Ces financements sont consacrés à des projets d'investissement et d'entretien selon un ensemble de principes définis par les autorités politiques. Les usagers peuvent être représentés au sein de cet organisme, qui peut les consulter, parmi d'autres acteurs, sur la répartition des financements. Comme dans d'autres domaines, ce qui est crucial, c'est de concevoir un système grâce auquel les gestionnaires du fonds routier auront les informations, les incitations et les moyens de prendre des décisions conformes à l'intérêt général.

Souvent, les pays en développement dépensent trop peu pour l'entretien par rapport à l'investissement, peut-être parce que les donateurs, traditionnellement, subventionnent de préférence le capital au lieu de l'exploitation, et peut-être aussi parce de grands projets d'investissement offrent davantage de possibilités aux politiciens de se mettre en valeur lors d'une inauguration ou aux responsables des projets de se faire verser des pots-de-vin d'un montant plus élevé. Les pays où la corruption sévit tout particulièrement semblent dépenser plus pour les investissements publics dans les routes et dans les autres infrastructures, mais moins pour leur entretien, ce qui se traduit par des routes de moins

bonne qualité (Tanzi et Davoodi, 1997). Il n'y a pas de solution simple, mais plus de transparence dans la prise de décision peut contribuer à faire reculer la corruption et à améliorer les choix. Les principes de répartition des financements et les décisions qui les mettront en œuvre peuvent donner lieu à des consultations, à une publicité et à des explications de la part des pouvoirs publics, qui pourront aussi mettre en place des procédures ouvertes et transparentes pour l'attribution des marchés de travaux.

Les organismes qui prennent les décisions de répartition des financements ne doivent pas être nécessairement chargés de la construction et de l'entretien des routes. Ils sont de plus en plus nombreux aujourd'hui à déléguer ces travaux à des entreprises privées, dans le cadre de contrats fixant les résultats à atteindre. En Argentine, l'organisme chargé des routes fait entretenir un grand nombre de voies par des entreprises privées, dans le cadre de contrats à long terme d'entretien définissant les normes à respecter. Selon une étude, cela a réduit la proportion des routes en mauvais état de 25 pour cent à moins de 5 pour cent, les coûts pour les usagers diminuant de plus de 10 pour cent (Liavtaud, 2001).

### 9.3.4. Financer les investissements dans le secteur de l'eau<sup>12</sup>

**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 ?**

Dans l'optique du climat de l'investissement, l'eau est essentielle pour trois raisons. Premièrement (et surtout), l'eau est indispensable pour la santé de la population. Deuxièmement, elle intervient directement dans la production de nombreuses entreprises (par exemple, pour la fabrication de boissons non alcoolisées). Troisièmement, le secteur de l'eau exige lui-même de lourds investissements, publics et privés, nationaux et étrangers. Les sommets du Millénaire et de Johannesburg, de même que la publication du « rapport Camdessus », ont contribué à mettre en lumière les enjeux dans le secteur de l'eau. Mais d'autres tendances politiques et économiques ont joué dans le sens inverse. Les revenus de leur population restant faibles, un grand nombre de pays en développement n'ont pu accroître leurs investissements consacrés à l'eau. L'aide publique au développement a poursuivi sa baisse et est tombée aujourd'hui à son niveau le plus bas pour la période récente. Les prêts commerciaux et les investissements privés se sont eux aussi sensiblement contractés, car les investisseurs privés hésitent de plus en plus à prendre des risques dans le secteur de l'eau, à la suite d'une série de graves différends contractuels entre le secteur privé et les organismes publics.

Les pouvoirs publics au niveau national resteront probablement la principale source de financement, particulièrement pour les investissements : au milieu des années 90 ils représentaient les deux tiers de ces investissements dans le secteur de l'eau. Mais cela a un certain nombre d'effets négatifs. Transférer aux usagers la charge financière supportée par les contribuables aurait plusieurs avantages : cela diminuerait la demande, et donc les besoins en investissements, tout en améliorant la viabilité financière dans ce secteur et en favorisant une meilleure gouvernance grâce à une responsabilisation accrue. Le principe du paiement par l'utilisateur n'empêche pas de mettre en place des mesures pour assurer

l'accès à l'eau en tant qu'objectif social. La délégation de compétences et l'attribution des moyens (financiers) nécessaires à cet effet sont également fondamentales. Ce dossier est complexe, mais une délégation bien conçue suppose la transparence des budgets des collectivités locales et des états financiers des compagnies des eaux, un cadre budgétaire pluriannuel au niveau des collectivités locales, un plan d'investissement glissant à moyen terme, la sélection des projets en fonction de règles claires, un niveau de solvabilité facilitant l'accès aux marchés locaux de capitaux et des capacités de gestion de la dette. Une évaluation indépendante des programmes publics d'investissement peut contribuer à leur crédibilité et à attirer des financements supplémentaires.

Dans le secteur de l'eau des pays en développement, les opérateurs du secteur privé joueront probablement dans l'immédiat un plus grand rôle pour la gestion et le savoir-faire technique que pour l'investissement. Mais il serait possible d'impliquer autrement le secteur privé, en particulier si les collectivités locales pouvaient faire appel dans de meilleures conditions aux marchés de capitaux. C'est la démarche qui a été suivie dans un grand nombre de pays de l'OCDE, où l'emprunt auprès de banques commerciales (Europe) ou l'émission d'obligations municipales (Amérique du Nord) ont beaucoup contribué au développement des infrastructures des collectivités locales, tout spécialement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. On assiste dans les pays en développement à des expériences intéressantes de mise en place d'organismes locaux de développement qui font appel à des sources nationales et extérieures et rétrocèdent les fonds afin de renforcer les marchés locaux du crédit. Cela facilite le passage à l'emprunt bancaire direct ou à l'émission d'obligations de la part des collectivités locales. Il faudrait, par exemple, tirer parti de l'expérience de la Development Credit Agency aux États-Unis pour reprendre les dispositifs qui se sont révélés les plus fructueux.

Il n'y a pas de solution miracle au problème du financement de l'eau. Il faut réformer et innover pour le financement, mais il ne faut pas s'attendre à un « changement de paradigme ». Toutes les sources actuelles de financement devront augmenter si l'on veut réaliser les objectifs convenus au niveau international. Il faudra néanmoins bien doser les différentes sources de financement pour accroître les synergies, éviter d'évincer d'autres sources et maximiser l'effet de levier de l'ensemble des fonds.

Des outils facilitant le dosage optimal des sources potentielles de financement ont été élaborés récemment et ont donné de bons résultats. Le modèle FEASIBLE mis au point conjointement par le Groupe de travail OCDE/EAP et le Danemark est destiné à rationaliser les stratégies de financement dans le secteur de l'eau dans plusieurs pays et régions d'Europe centrale et orientale, d'Asie centrale et de Chine. Au niveau des projets, l'USAID a une longue expérience du financement des infrastructures dans le secteur de l'eau au moyen de garanties partielles de prêts et d'une assistance technique à des projets groupés, solution qui a facilité l'appel aux marchés locaux du crédit.

La mise au point d'une stratégie de financement ne doit pas être considérée comme un exercice ponctuel ou purement analytique. Il s'agit d'un processus itératif, affiné et modifié en fonction des données et de l'expérience, qui doit enrichir les choix des décideurs. Les principaux acteurs doivent y participer et il faut une rétroaction régulière entre les responsables des politiques et les responsables chargés de la mise en œuvre et du financement, en particulier lorsque des réformes sont nécessaires.

### 9.3.5. Les services financiers : un type spécial d'infrastructure

**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 les occasions prometteuses d'investissement. Grâce à eux, les entreprises sont moins tributaires des fonds propres et des financements provenant de proches et d'amis; ils ouvrent ainsi l'accès aux financements externes par émission de titres de capital ou sous la forme d'emprunts, qui fait souvent défaut aux petites entreprises plus particulièrement. Les entrepreneurs pauvres peuvent ainsi développer leur entreprise, même s'ils n'ont guère de fonds. 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 enfin aux entreprises et aux ménages de mieux gérer leurs risques. En conséquence, le développement du secteur financier se traduit par une croissance plus forte de la productivité et de la production. En doublant la part du crédit privé dans le PIB, on peut obtenir une accélération de la croissance moyenne à long terme qui atteint presque 2 points de pourcentage<sup>13</sup>. Un secteur financier développé réduit en outre la pauvreté, directement et aussi, indirectement, par sa contribution à la croissance économique (Li, Squire et Zou, 1998).

Les gouvernements tirent actuellement les leçons de l'expérience passée pour remédier aux obstacles qui freinent le développement du secteur financier. Leur démarche à cet égard comporte cinq éléments clés :

- Assurer la stabilité macroéconomique.
- Favoriser la concurrence.
- Garantir les droits des emprunteurs, des créanciers et des actionnaires.
- Veiller à la transparence de l'information et faciliter sa circulation.
- Contrôler la prise de risque.

#### **Assurer la stabilité macroéconomique**

La stabilité macroéconomique – et plus précisément une faible inflation, un endettement viable et un taux de change réaliste – est fondamentale pour le bon fonctionnement du secteur financier. L'instabilité macroéconomique accroît la volatilité des taux d'intérêt, des taux de change et des prix relatifs, alourdissant les coûts et aggravant les risques des institutions financières et de leurs clients. Une forte inflation érode le capital des institutions financières et entrave la mobilisation de l'épargne ou le développement des services. Un déficit budgétaire élevé fait monter les taux d'intérêt et les marges d'intérêt. Le gonflement des portefeuilles de titres publics des banques et des organismes de placement évince le crédit au secteur privé, parce qu'il est alors plus rentable de détenir des titres publics que de prêter aux entreprises.

### *Favoriser la concurrence*

Les restrictions à la concurrence entre prestataires de services financiers peuvent ralentir la croissance économique, les créations d'emplois et la sortie des institutions financières arrivées à maturité sur un marché bancaire concentré (voir, par exemple, Black et Strahan, 2002 et Cetorelli, 2003). Les mesures qui entravent la concurrence – notamment les restrictions à l'entrée, la limitation des activités des banques étrangères et la présence de l'État dans le capital des banques – nuisent au système financier et à la performance économique. Dans les pays où le système financier est bien établi et les instances de régulation du secteur financier fonctionnent correctement, on constate que l'élimination des obstacles à la concurrence améliore la stabilité du secteur bancaire, réduit les marges d'intérêt et élargit l'accès aux financements (Demirgüç-Kunt, Laeven et Levine, 2003). Lorsque l'environnement du secteur financier est plus concurrentiel, il peut également être nécessaire de réaménager l'organisation et les fonctions des organes de régulation.

L'une des façons de stimuler la concurrence est de délivrer prudemment de nouvelles autorisations d'exercice à des banques nationales. Aux États-Unis, la vague de fusions et acquisitions des années 80 et 90, en créant de très grandes banques, a probablement réduit les prêts aux petites entreprises et aux entreprises nouvelles. Mais une politique très libérale d'agrément bancaire aux États-Unis a permis l'apparition de nouvelles banques, de façon à compenser d'éventuelles déficiences de l'offre et à maintenir les marges d'intérêt à un bas niveau (Berger, Demirgüç-Kunt, Levine et Haubrich, 2004). La concurrence bénéficie en outre de l'innovation technologique, comme le montre l'exemple des zones rurales en Inde (encadré 9.6).

Les gouvernants craignent parfois que la concurrence de la part des banques étrangères affaiblisse le système bancaire national. Or, on constate que la présence de banques étrangères améliore l'efficacité et la performance des banques nationales et réduit les marges d'intérêt. C'est ce qui s'est produit lorsque les Philippines ont ouvert davantage leur secteur bancaire aux établissements étrangers : les marges d'intérêt ont diminué et les banques nationales ont gagné en efficacité (Unite et Sullivan, 2003). Les banques étrangères peuvent également tirer parti de leur expérience en lançant de nouveaux produits. C'est ainsi que la City Bank a su remédier à l'absence, dans un grand nombre de pays en développement, d'informations fiables en matière de solvabilité en évaluant cette solvabilité par d'autres moyens. Elle détermine quels sont les segments à forte croissance potentielle, puis recherche des emprunteurs opérant sur ces segments. Elle a environ 500 clients indiens dans 15 activités industrielles sélectionnées.

On peut craindre également que l'entrée de banques étrangères réduise l'accès des petites et moyennes entreprises aux financements, en raison de l'application de critères différents reposant sur la méthode de l'écrémage (voir, par exemple, Strahan et Weston, 1998). Or, on constate que les banques étrangères n'ont pas une politique discriminatoire à l'encontre des PME. Au Chili et au Pérou, les banques étrangères ont davantage prêté aux petites entreprises que les banques nationales, et en Argentine et au Chili la progression en termes réels du crédit aux petites entreprises a été plus forte dans le cas des banques étrangères<sup>14</sup>. La concurrence entre banques est importante, mais d'autres sources de financement contribuent elles aussi à renforcer la concurrence. Par exemple, les entreprises ayant accès aux financements obligataires ont un endettement supérieur de 35 pour cent (compte tenu des autres caractéristiques de l'entreprise) (Faulkender et Petersen, 2003). Les intermédiaires financiers non bancaires peuvent aussi étoffer les marchés de capitaux. Par

### Encadré 9.6. **Élargir l'accès aux financements en zone rurale : de nouvelles approches en Inde**

Les entreprises implantées en zone rurale éprouvent souvent des difficultés à obtenir des financements, mais les innovations financières et les nouvelles technologies peuvent y remédier, comme le montre l'exemple de l'Inde. Le modèle d'intermédiation dans le secteur agricole s'appuie sur un tiers pour coordonner le financement des intrants, la livraison des produits par l'acheteur final et le remboursement à la banque avant que l'exploitant agricole perçoive le produit de la vente. L'intermédiaire améliore l'information en conseillant l'agriculteur pour les décisions culturales qui influent sur la quantité et la qualité du produit. Il peut aussi mieux négocier le prix du produit final que l'agriculteur isolé. La carte de crédit Kisan, délivrée par les banques commerciales, rurales et coopératives, est une innovation technologique pour l'octroi de crédits aux agriculteurs indiens, en particulier les petits exploitants. Entre sa création en 1998-99 et avril 2003, environ 1.6 million de cartes ont été délivrées. Il ne s'agit pas véritablement d'une carte de crédit, mais cette carte offre des avantages aussi bien pour les débiteurs que pour les créanciers. Après un filtrage initial, la carte facilite l'obtention d'un crédit et le renouvellement d'un prêt. Elle diminue le nombre de déplacements dans une succursale bancaire et permet de regrouper les comptes à certaines succursales. Avec le développement des marchés de capitaux, les agriculteurs peuvent plus facilement lisser leurs revenus en fonction des fluctuations des cours et des récoltes. Grâce aux marchés à terme qui se mettent en place, les agriculteurs peuvent savoir à l'avance quel sera le cours du produit. De nouvelles polices d'assurance les protègent contre les pertes dues à de mauvaises conditions climatiques. L'indemnisation est fonction d'un indice mesurant les conditions météorologiques locales, de sorte qu'elle peut être déterminée objectivement tout en incitant l'agriculteur à maximiser sa production même si les conditions sont mauvaises.

Source : Hess et Klapper (2003) et Banque mondiale (2004).

exemple, les sociétés de crédit-bail et les sociétés spécialisées de financement apportent souvent des capitaux aux nouvelles entreprises qui ne peuvent pas emprunter à une banque. À mesure que les intermédiaires financiers non bancaires se développent, ils titrisent souvent leurs créances, ce qui renforce les marchés de valeurs mobilières (Carmichael et Pomerleano, 2002). Les fonds de pension et les établissements pratiquant l'épargne contractuelle peuvent également offrir des financements, ce qui accroît l'efficacité du secteur bancaire tout en faisant baisser le coût du capital (Impavido, 2001). Enfin, le microcrédit commercial commence à avoir un impact sur les services de financement destinés aux micro-entreprises et aux ménages pauvres (encadré 9.7).

Que faut-il donc faire pour favoriser le développement du crédit non bancaire? La solution est de ne pas trop réglementer les prêteurs qui ne recueillent pas de dépôts et d'harmoniser le régime fiscal des produits financiers. En Turquie, par exemple, les sociétés d'affacturage sont soumises à une taxe de 5 pour cent sur leurs opérations, alors que les banques ne paient qu'une taxe de 1 pour cent (Ekmekcioglu, 2003). On peut aussi libéraliser les règles applicables aux organismes de retraite à mesure que les marchés de capitaux parviennent à maturité et que le système réglementaire se renforce. On pourra, par exemple, autoriser les placements dans un plus large éventail d'actifs, notamment les actions. De plus, une meilleure réglementation de l'assurance peut également encourager les sociétés d'assurance à innover et à accroître leur efficacité. Elle permet aussi la mise en place d'un marché concurrentiel ouvert à de nouvelles entreprises et dont les entreprises

### Encadré 9.7. Le microcrédit commercial fait son apparition sur le marché

Les « microfinanciers » proposent des services d'épargne, de crédit et d'autres services financiers pour de très faibles montants, essentiellement à la population pauvre des zones urbaines et rurales. Ils offrent ainsi une solution de remplacement, les banques ne desservant que 5 à 20 pour cent de la population dans la plupart des pays en développement. Ils consentent des prêts non garantis aux micro-entrepreneurs et aux ménages pour leurs besoins de fonds de roulement à court terme. L'une des principales caractéristiques du microcrédit, lancé par la Grameen Bank au Bangladesh et maintenant repris dans l'ensemble du monde en développement, est de substituer aux sûretés traditionnelles la responsabilité solidaire, l'accès à des prêts futurs et des échéances fréquentes de remboursement. Cela est particulièrement important pour les emprunteurs qui n'ont pas de biens à offrir en garantie, et pour les prêteurs qui opèrent dans des pays où la protection des prêts garantis est faible. Le microcrédit a montré comment il pouvait faire reculer la pauvreté. En 2002, plus de 1 000 dispositifs de microcrédit dans le monde bénéficiaient à quelque 30 millions d'emprunteurs, pour un montant total de 3.5 milliards de dollars, avec un prêt moyen de 280 \$. Le microcrédit a permis aux pauvres d'accroître leurs revenus, de créer des entreprises viables et d'atténuer les effets des chocs extérieurs. Il peut aussi améliorer le statut des pauvres, surtout dans le cas des femmes. Malgré tout, il ne faut pas s'attendre à ce que les opérations de microcrédit aidées par les donateurs atteignent une taille suffisante pour toucher tous les emprunteurs potentiels. Il faudra pour cela un microcrédit commercial mobilisant l'épargne du public, ce qui conduit à s'interroger sur le rôle que peuvent jouer les gouvernements dans ce domaine. Les gouvernements sont parfois tentés d'imposer des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, mais ils créent ainsi plus de problèmes qu'ils n'en règlent. Avec la suppression de la réglementation des taux d'intérêt en Indonésie en 1983, la Bank Rakyat Indonesia a pu expérimenter de nouveaux produits financiers, surtout des prêts d'exploitation et d'investissement dont les conditions étaient régies par les mécanismes du marché. En 1986, ces opérations de microcrédit, auparavant chroniquement déficitaires, étaient devenues tout à fait rentables. Les gouvernements peuvent également mettre fin à la concurrence déloyale de la part des institutions financières publiques et modifier la réglementation pour égaliser les conditions de concurrence. Ils peuvent en particulier autoriser les établissements de microcrédit qui le souhaitent à exercer des activités bancaires à part entière et ils peuvent aussi faciliter le microcrédit de la part des banques commerciales. En 1992, ProDem, ONG spécialisée dans le microcrédit, est devenue BancoSol, la première banque commerciale d'Amérique latine se consacrant au microfinancement. Sa clientèle est ainsi passée de 14 300 à 70 000 en 5 ans, et en 1998 BancoSol était la banque agréée la plus rentable en Bolivie. Comme sur les autres segments du marché du crédit, faciliter l'échange entre microfinanciers des informations sur la solvabilité de la clientèle peut favoriser les opérations de microfinancement, surtout lorsqu'un établissement commercial de crédit ne peut pas s'appuyer sur des antécédents de prêts en zone rurale. Dans le secteur du microcrédit, l'Afrique du Sud a deux organismes privés spécialisés dans les informations sur la solvabilité de la clientèle. Les informations peuvent être obtenues par un simple téléphone à touches et les organismes d'information sur la solvabilité spécialisés dans le microfinancement appliquent des tarifs nettement inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués dans la profession, de sorte que leurs services sont abordables, même pour un microfinancier.

Source : Ghatak et Guinnane (1999); Morduch (1997); Morduch, Littlefield et Hashemi (2003); Hubka et Zaide (2004); CGAP (1997); Klapper et Kraus (2002); [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org).

insolvables devront sortir (Impavido, 2001). On peut enfin développer les organismes de placement collectif en leur imposant une stricte réglementation pour les normes comptables, la vérification des comptes et les obligations d'information.

### *Garantir les droits des emprunteurs et des créanciers*

**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 gouvernements peuvent atténuer les problèmes que rencontrent les créanciers et les actionnaires – et faire en sorte que ceux-ci soient davantage prêts à apporter des financements – en veillant à ce que les parties aient des droits clairement définis et pleinement exécutoires (voir, par exemple, Black, Jang et Kim, 2003). Un solide environnement juridique et des voies d'exécution efficaces sont importants pour l'accès aux financements extérieurs et pour le développement du secteur financier. Lorsque les droits des créanciers sont fragiles, les institutions financières hésitent à prêter aux entreprises dont le risque de défaut de paiement est élevé. Lorsque les droits des actionnaires sont eux aussi fragiles, les investisseurs hésitent à apporter leurs capitaux aux entreprises (Shleifer et Wolfenzohn, 2002).

Avec un régime de sûretés bien conçu (notamment pour les sûretés immobilières), on peut faciliter l'accès aux financements et à l'investissement<sup>15</sup>. Avec des droits de propriété fiables, les entreprises peuvent également emprunter à plus long terme et obtenir plus facilement des prêts à l'étranger (voir, par exemple, Claessens et Laeven, 2003). En outre, le coût du financement externe est plus faible dans les pays où les droits de propriété sont bien protégés et où la corruption est peu répandue. Selon une étude portant sur 37 pays, si on améliorait la protection des droits de propriété en passant du 25<sup>e</sup> au 75<sup>e</sup> centile, la marge d'intérêt diminuerait de 87 points de base (Bae et Goyal, 2003).

Lorsque les créanciers disposent de droits solides – par exemple en ayant un rang prioritaire s'ils ont constitué une sûreté – ils peuvent réduire leur risque de pertes, ce qui les incite à prêter davantage. Ainsi, l'une des explications du faible niveau du crédit privé au Mexique est que de nombreux organismes sociaux doivent être remboursés avant les créanciers pourvus d'une sûreté, de sorte que, souvent, il ne reste qu'un faible patrimoine résiduel. Selon des études réalisées aux États-Unis, la probabilité, pour une petite entreprise, de se voir refuser un crédit est supérieure de 25 pour cent si l'entreprise exerce ses activités dans un État qui protège moins les créanciers en cas de faillite de l'emprunteur (Berkovitz et White, 2002). L'efficacité des droits des créanciers dépend aussi de celle de l'application des lois. La Russie, par exemple, a « importé » une législation stricte protégeant les droits des actionnaires et des créanciers, mais elle manque d'un système juridique efficace pour l'exécution de cette législation (Claessens et Laeven, 2003). Les lois et les registres qui permettent de constituer des sûretés mobilières peuvent être encore plus bénéfiques pour les petites entreprises, qui n'ont guère d'immobilisations en général (encadré 9.8).

### Encadré 9.8. Le registre des sûretés mobilières en Roumanie

Il y a quelques années, la loi limitait en Roumanie l'utilisation des biens meubles comme garantie, ce qui entravait l'accès au crédit. Premièrement, le prêteur n'avait accès à aucune information lorsqu'il voulait savoir si d'autres créanciers avaient des droits sur un bien. Deuxièmement, la procédure était très longue pour l'exercice de la sûreté (elle dépassait souvent la durée de vie économique du bien meuble). Une nouvelle loi, adoptée en 1999, a mis en place un enregistrement des sûretés. L'enregistrement, valable cinq ans, est obligatoire pour les nouvelles sûretés. En outre, les voies d'exécution sont plus efficaces et les sûretés font l'objet d'un nouveau système d'enregistrement électronique. Ce registre en ligne couvre toutes les sûretés qui doivent faire l'objet d'un enregistrement. Dix opérateurs et 366 agents sont agréés pour l'enregistrement électronique. L'autorité de tutelle a établi des lignes directrices pour le fonctionnement du registre et est chargée de clarifier la réglementation. Ce registre fonctionne efficacement. Il permet aux intermédiaires financiers d'avoir accès à des informations sur les créanciers, les débiteurs ou les biens dans le cadre de la constitution d'une sûreté commerciale ou civile dans le pays. Ces informations, qui sont accessibles dans le monde entier, représentent une énorme économie de temps et d'argent, améliorant ainsi l'environnement de l'investissement.

Source : Fleisig (1998) et Stoica et Stoica (2002).

### *Transparence et meilleure circulation de l'information*

Pour remédier à leur désavantage sur le plan de l'information, les prêteurs peuvent rassembler directement des informations sur leurs clients en procédant eux-mêmes à un filtrage et à un contrôle qui sont très coûteux. Dans la plupart des pays développés – et, de plus en plus, dans les pays en développement – le prêteur peut aussi s'en remettre aux renseignements fournis par un organisme d'évaluation de la solvabilité, qui lui rendra compte des antécédents de paiement de l'emprunteur, de façon à pouvoir mieux établir le profil de risque. L'existence de ces organismes incite en outre davantage à un remboursement ponctuel des prêts, parce qu'un retard dans le remboursement d'un emprunt peut entraîner des sanctions de la part d'un grand nombre d'institutions (Miller, 2003).

Les agences d'évaluation de la solvabilité peuvent accroître le volume des crédits et diminuer les taux de défaillance. Elles ont également des effets bénéfiques pour les entreprises petites ou nouvelles, en remédiant au rationnement du crédit qu'on observe lorsque les antécédents ne sont pas connus (Galindo et Miller, 2001). Dans le cadre d'une enquête, plus de la moitié des agences d'évaluation de la solvabilité interrogées ont indiqué que les renseignements en matière de solvabilité permettaient de réduire dans leur pays de plus de 25 pour cent les délais et les coûts d'examen des dossiers ainsi que les taux de défaut de paiement (Banque mondiale, 2003). En moyenne, les pays où il n'y a pas de registre des opérations de crédit ont un ratio crédit privé/PIB de l'ordre de 16 pour cent, ce ratio passant à 40 pour cent dans les pays où il existe un registre public de ces mêmes opérations et à 67 pour cent lorsque ce sont des organismes privés d'évaluation de la solvabilité qui interviennent (Love et Mylenko, 2003).

Les gouvernements peuvent créer un environnement propice aux agences d'évaluation de la solvabilité en adoptant pour la protection des données et les informations sur la solvabilité des lois qui permettent l'échange de ces informations. Pour ce faire, on peut protéger les droits des consommateurs en les autorisant à obtenir les données qui les concernent, en exigeant que soit divulgué le nom du destinataire de l'évaluation de la

solvabilité et en mettant en place des mécanismes de règlement des différends et de rectification des informations erronées. Les lois qui autorisent l'échange des renseignements positifs ou négatifs améliorent l'information du prêteur et facilitent donc le crédit. Les évaluations qui ne comportent que des informations négatives (par exemple, les cas de paiement tardif) ont moins d'utilité prévisionnelle que celles qui contiennent à la fois des informations positives et négatives (voir, par exemple, Barron et Staten, 2003). L'évaluation de la solvabilité étant plus importante pour les emprunteurs qui ne peuvent offrir que peu de garanties, les restrictions à la collecte de données ont proportionnellement des conséquences plus défavorables pour les petits emprunteurs.

### **Contrôler la prise de risque**

Les pouvoirs publics limitent la prise de risque des banques et des autres institutions financières pour tout un ensemble de raisons. Parce qu'elle bénéficie d'un régime de responsabilité limitée, une banque pourra prendre des risques excessifs et, à la différence d'autres secteurs, cela pourra déboucher sur une crise systémique : la défaillance d'une banque pourra provoquer des retraits massifs dans d'autres banques et détruire ainsi le système de paiement et de crédit. L'assurance-dépôts peut réduire ce risque. Mais le problème peut être encore plus aigu en cas d'attente irréaliste d'un renflouement par les pouvoirs publics dans le cadre d'une assurance-dépôts explicite ou implicite, car les déposants et autres acteurs relâcheront alors le contrôle qu'ils exercent.

La surveillance prudentielle limite les risques financiers que les banques peuvent prendre en les obligeant à diversifier leurs prêts et à respecter un ratio minimum de fonds propres. Les autorités prudentielles qui surveillent les banques au nom des déposants conformément aux normes internationales disposent de moyens d'action pour éviter les problèmes. Par conséquent, la surveillance prudentielle réduit le risque de renflouement par les pouvoirs publics et de crise bancaire systémique, mais elle n'est pas toujours efficace dans la pratique. Les autorités des pays d'accueil devraient elles aussi tirer parti des dispositifs d'échange d'informations pour faciliter la bonne surveillance des institutions financières étrangères opérant sur leur territoire.

Comme dans bien d'autres domaines, formuler une réglementation adéquate et l'appliquer correctement exige des ressources financières et des moyens techniques qui sont souvent insuffisants. De plus, une approche prudente s'impose si l'on veut réglementer efficacement la prise de risque, car il faut adapter la réglementation aux caractéristiques institutionnelles du pays. Plusieurs études ont mis en doute l'efficacité de la réglementation et de la surveillance prudentielles, à cause de problèmes de corruption et de clientélisme. En pareil cas, une minutieuse surveillance de la part des pouvoirs publics peut faire passer au premier plan les relations politiques pour obtenir des financements, alors que c'est la viabilité de l'investissement qui doit être privilégiée (voir, par exemple, Rajan et Zingales, 2003).

Il existe des solutions qui assurent un juste équilibre entre la surveillance prudentielle et les mécanismes du marché, en renforçant les pouvoirs de surveillance directe pouvant être exercés par les déposants et les autres acteurs; on citera à cet égard les réglementations qui imposent la divulgation de l'information. L'efficacité d'un contrôle privé dépend de la rigueur dans l'application des réglementations imposant la divulgation de l'information, du degré de concurrence entre les agences de notation, de la présence capitaliste de l'État dans le secteur bancaire et de la nature de l'assurance-dépôts (Caprio et Hanohan, 2003).

Les agences commerciales de notation évaluent aujourd'hui, sous une forme ou sous une autre, 439 banques dans 50 pays en développement. Il apparaît clairement que la discipline du marché peut être très efficace dans les pays en développement. Néanmoins, les limites de l'information dans un grand nombre de pays en développement conduisent à s'interroger sur le bon fonctionnement d'une surveillance exercée par les marchés (Stiglitz et Yusuf, 2001) et soulignent la nécessité d'un contrôle prudentiel et d'une action dont l'objectif doit être avant tout de préserver la stabilité systémique.

## Notes

1. Le chapitre consacré à la politique fiscale met en lumière le cercle vertueux qui peut s'établir entre l'investissement privé et l'investissement public : de bonnes infrastructures attirent les investissements privés, qui contribuent à leur tour aux recettes fiscales, lesquelles peuvent ensuite être utilisées pour financer de meilleures infrastructures. La question cruciale pour les pouvoirs publics est de savoir comment instaurer ce cercle vertueux.
2. On n'examinera pas dans ce document les transports maritimes et aériens.
3. Pour un historique et un examen des problèmes liés aux infrastructures de source privée, voir, par exemple, Gomez-Ibanez et Meyer, 1993.
4. Ces aspects sont détaillés dans les chapitres consacrés à la politique de l'investissement, à la gouvernance publique et à la politique fiscale. Pour des données empiriques concernant l'effet des différentes caractéristiques de l'environnement de l'investissement sur les infrastructures, voir, par exemple, Bergara, Henisz et Spille, 1998; Henisz, 2002 et Henisz et Zelner, 2001.
5. Voir également à ce sujet le chapitre consacré à la politique de l'investissement.
6. Voir également le chapitre consacré à la promotion et à la facilitation de l'investissement en ce qui concerne l'utilisation d'Internet comme instrument favorisant la transparence.
7. Le chapitre consacré à la politique de la concurrence traite cet aspect plus en détail dans le contexte de l'« exclusivité » en tant qu'incitation à l'investissement.
8. Une participation privée bien conçue peut avoir d'autres avantages : tirer parti d'une expertise pour laquelle le secteur privé a généralement un net avantage comparatif et mieux répartir les divers risques de planification, de construction et d'exploitation des infrastructures, qui sont souvent cruciaux dans la prise de décision concernant un projet et dans la réussite de son exploitation.
9. Voir le chapitre consacré à la politique commerciale au sujet des échanges de services.
10. Voir le chapitre consacré à la politique de la concurrence en ce qui concerne le rôle que les autorités de la concurrence peuvent jouer dans la lutte contre les abus de position dominante.
11. Voir Banque mondiale et PPIAF, 2003 pour un examen de ces solutions.
12. Pour plus d'informations, voir OCDE (2004), *Établir des stratégies de financement réalistes pour les infrastructures liées à l'environnement*, disponible à l'adresse : [www.oecd.org/dataoecd/36/53/30589212.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/36/53/30589212.pdf). On pourra également consulter : [webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf).
13. Voir Caprio et Honohan, 2003. Les auteurs admettent qu'un gonflement excessif du crédit (phénomène de bulle) peut avoir un impact négatif sur la croissance.
14. Clark, Cull, Peria et Sanchez, 2003. Voir également BRI (2004), synthèse des ouvrages empiriques sur ce thème et d'autres questions se rapportant à l'entrée des banques étrangères.
15. Voir également le chapitre consacré à la politique de l'investissement.

## Références et autres ressources

- Agarwal, Manish, Ian Alexeter, et Bernard Tenenbaum, 2003, « The Delhi Electricity Discom Privatizations: Some Observations and Recommendations for Future Privatizations in India and Elsewhere. » Washington, D.C., World Bank, Energy and Mining Sector Board Discussion Paper 8.
- Bae, K. et V. Goyal (2003), « Property rights protection and bank loan pricing », Korea University and Hong-Kong University of Science and Technology, Séoul.

- Banque mondiale (1996), *Maorocco-Socioeconomic Influence of Rural Roads: Fourth Highway Project*. Washington, D.C., World Bank, Operations Evaluation Department.
- Banque mondiale (2003), *Doing Business in 2004 – Understanding Regulation*, Washington D.C.
- Banque mondiale (2004), *World Bank Policy Research Report 2004. Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*, New York: Oxford University Press.
- Banque mondiale (2005), *Rapport sur le développement économique dans le monde 2005 : un meilleur climat de l'investissement pour tous*, chapitre 6, Financements et Infrastructures, Washington D.C.
- Banque mondiale et PPIAF (2003), *Port Reform Toolkit: Effective Decision Support for Policymakers*, Washington, D.C.
- Barron, J. et M. Staten (2003), « The value of comprehensive credit reports: lessons from the US experience », in Margaret Miller (éd.) *Credit Reporting Systems and the International Economy*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Bergara, M., W. Henisz et P. Spiller (1998), « Political institutions and electric utility investment: a cross-nation analysis », *California Management Review*, vol. 40(2).
- Berger, A., A. Demircuc-Kunt., R. Levine et J. Haubrich (2004), « Bank concentration and competition: an evolution in the making », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 36.
- Berkowitz, J. et M. White (2002), « Bankruptcy and small firm's access to credit » *National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9010*.
- Besant-Jones, J. et B. Tenenbaum (2001), « The California power crisis: lessons for developing countries », *World Bank, Energy and Mining Sector Board Discussion Paper*, n° 1, Washington D.C.
- Black, B., H. Jang et W. Kim (2003), « Does corporate governance affect firms' market values? Evidence from Korea », *Stanford Law and Economics School, Olin Working Paper 237*.
- Black, S. et P. Strahan (2002), « Entrepreneurship and bank credit availability », *Journal of Finance*, vol. 57(6).
- Boylaud, O. et G. Nicoletti (2001), « Regulation, market structure and performance in telecommunications », *OECD Economic Studies*, vol. 32.
- BRI (2004), *L'investissement direct étranger dans le secteur financier des économies émergentes*, Rapport d'un groupe de travail du Comité sur le système financier mondial, Bâle.
- Burr, Chandler, 2000, « Grameen Village Phone: Its Current Status and Future Prospects » Paper presented at the Business Services for Small Enterprises in Asia: Developing Markets and Measuring Performance Conference, Hanoi, Vietnam, 6 mars.
- Calderon, C. et L. Servén (2003), « The output cost of Latin America's infrastructure gap », in William Easterly et Luis Servén (éd.), *The Limits of Stabilisation: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*, World Bank, Washington D.C.
- Cannock, Geoffrey, 2001, « Expanding Rural Telephony: Output-Based Contracts for Pay Phones in Peru » In Penelope J. Brook et Suzanne M. Smith, éd., *Contracting for Public Services: Output-based Aid and its Applications*. Washington, D.C., World Bank.
- Caprio, G. et P. Honohan (2003), « Can the unsophisticated market provide discipline? », Paper presented at the *Market Discipline: The Evidence Across Countries and Industries Conference*, Chicago, 30 octobre.
- Carmichael, J. et M. Pomerleano (2002), *The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions*, World bank, Washington D.C.
- Cetorelli, N. (2003), « Life-cycle dynamics in industrial sectors: the role of banking market structure », *Federal Reserve Bank of St Louis Review*, vol. 85(4).
- CGAP (The Consultative Group to Assist the Poor), 1997, « Scaling Up in Microfinance – Evidence from Global Experience » Washington, D.C., CGAP Focus Note 6.
- Claessens, S. et L. Laeven (2003), « Financial development, property rights and growth », *Journal of Finance*, vol. 58(6).
- Clark, X., D. Dollar et A. Micco (2002), « Maritime transport cost and port efficiency », *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n° 2781.
- Clark, X., R. Cull., M. Peria et S. Sanchez (2003), « Foreign bank entry: experience, implications for developing countries and agenda for further research », *World Bank Research Observer*, vol. 18(1).

- Cohen, Nevin, 2001, *What Works: Grameen Telecom's Village Phones*, Washington, D.C., World Resources Institute, Digital Dividend Study.
- Conseil mondial de l'énergie (2001), *Pricing Energy in Developing Countries*, Londres, Royaume-Uni.
- Demircuc-Kunt, A., L. Laeven et R. Levine (2003), « The impact of bank regulations, concentration and institutions on bank margins », *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n° 3030
- De Young, R., L. Goldberg et L. White (1999), « Youth, adolescence, and maturity of banks: credit availability to small businesses in an era of banking consolidation », *Journal of Banking and Finance*, vol. 23.
- Dollar, D., M. Hallward-Driemeier et T. Mengistae (2003), « Investment climate and firm performance in developing countries », *World Bank*, Washington D.C.
- Dubash, Navroz K. et Sudhir Chella Rajan. 2001, « The Politics of Power Sector Reform in India » World Resources Institute, Washington, D.C. Processed.
- Ekmekcioglu, R. (2003), « Development of factoring market in Turkey », *Paper Presented at the Factoring Industry as a Key Tool for SME Development in EU Accession Countries Conference*, Varsovie, 23 octobre.
- Estache, A. et J. Carbajo (1996), « Competing private ports – lessons from Argentina », *World Bank Public Policy for the Private Sector note 100*.
- Fan, Shenggen, Peter Hazell et Sukhadeo Thorat, 1999, « Linkages between Government Spending, Growth, and Poverty in Rural India » Washington, D.C., IFPRI Research Report 110. Disponible en ligne sur [www.ifpri.org](http://www.ifpri.org).
- Fan, Shenggen, Linxiu Zhang et Xiaobo Zhang 2002, « Growth, Inequality and Poverty in Rural China » Washington, D.C., IFPRI Research Report 125. Disponible en ligne sur [www.ifpri.org](http://www.ifpri.org).
- Fan, Shenggen, Xiaobo Zhang et Neetha Rao. 2004, « Public Expenditure, Growth, and Poverty Reduction In Rural Ugeta » Washington, D.C., IFPRI, Development Strategy and Governance Division (DSGD), Discussion Paper 4. Disponible en ligne sur at [www.ifpri.org](http://www.ifpri.org).
- Faulkender, M. et M. Petersen (2003), « Does the source of capital affect capital structure? » *National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9930*.
- Fernald, J. (1999), « Roads to prosperity? Assessing the link between public capital and productivity », *American Economic Review*, vol. 89(3).
- Fleisig, Heywood W., 1998, *How Problems in the Framework for Secured Transactions Limit Access to Credit*. Washington, D.C., Center for the Economic Analysis of Law.
- Galal, A., L. Jones., P. Teton et I. Vogelsang (1994), *Welfare Consequences of selling Public Enterprises: an Empirical Analysis*, New Cork, Oxford University Press.
- Galindo, A. et M. Miller (2001), « Can credit registries reduce credit constraints? Empirical evidence on the role of credit registries in firm investment decisions », *Paper presented at the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank*, Santiago de Chile, 16 mars.
- Gavira, J. (1998), « Port privatization et competition in Colombia », *World Bank, Public Policy for the Private Sector, Note 167*, Washington D.C.
- Ghatak, Maitreesh et Timothy W. Guinnane, 1999, « The Economics of Lending with Joint Liability: Theory and Practice » *Journal of Development Economics* 60(1):195 – 228.
- Gomez-Ibanez, J. et J. Meyer (1993), *Going Private, The International Experience with Transport Privatisation*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Harris, Clive, 2002, « Private Rural Power: Network Expansion Using an Output-Based Scheme in Guatemala » Washington, D.C. World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, note 245.
- Henisz, W. (2002), « The institutional environment for infrastructure investment », *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, n° 2.
- Henisz, W. et B. Zelner (2001), « The Institutional environment for telecommunications investment », *Journal of Economics and Management Strategy*, vol. 10, n° 1.
- Hess, Ulrich et Leora Klapper, 2003, « The Use of New Products, Processes and Technology for the Delivery of Rural and Microfinance Loans in India », *World Bank*, Washington, D.C. Processed.
- Hubka, Ashley et Rita Zaidi. 2004, « Innovations in Microfinance », Background paper for the WDR 2005.
- Hunt, S. et G. Shuttleworth (1996), *Competition and Choice in Electricity*, John Wiley et Sons, New York.

- Impavido, G. (2001), *Assessment of Implementation of the IAIS Insurance Supervisory Principles*, World Bank, Washington D.C.
- India – Ministry of Finance, 2003, *Economic Survey 2002-2003*, New Delhi: India – Ministry of Finance.
- Inter-American Development Bank (2001), *Economic et Social Progress in Latin America 2001 Report*, IADB, Washington, D.C.
- Jadresic, Alejandro, 2000, « Promoting Private Investment in Rural Electrification: The Case of Chile » Washington, D.C., World Bank Viewpoint Note 214.
- Klapper, Leora, et Elke Kraus. 2002, « Credit Information Infrastructure and Political Economy Issues » World Bank. Washington, D.C. Processed.
- Klein, M. et B. Hadjimichael (2003), *The Private Sector in Development: Entrepreneurship, Regulation and Competitive Disciplines*, World Bank, Washington, D.C.
- Komives, K., D. Whittington et X. Wu (2003), « Infrastructure coverage and the poor: a global perspective », in T. Irwin et J. Brook, (éd.) *Infrastructure for Poor People: Public Policy for Private Provision*, World Bank, Washington, D.C.
- Lal, Sumir, 2004, « Can Good Economics Ever Be Good Politics? Case Study of the Power Sector in India », World Bank. Washington, D.C. Processed.
- Li, H., L. Squire et H. Zou (1998), « Explaining international and intertemporal variations in income inequality », *Economic Journal*, vol. 108(406).
- Liautaud, G. (2001), « Maintaining roads: experience with output-based contracts in Argentina », in P. Brook et S. Smith (éd.), *Contracting for Public Services: Output Based Aid and its Applications*, World Bank, Washington D.C.
- Limao, N. et A. Venables (2001), « Infrastructure, geographical disadvantage, transport costs and trade », *World Bank Economic Review*, vol. 15, n° 3.
- Love, I. et N. Mylenko (2003), « Credit reporting and financing constraints », *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n° 3142.
- Miller, M. (2003), « Credit reporting systems around the globe: the state of the art in public credit registries and private credit reporting firms », in M. Miller, éd., *Credit Reporting Systems and the International Economy*, MIT Press, Massachusetts.
- Morduch, Jonathan, 1997, « The Microfinance Revolution », Harvard University, Cambridge, Mass. Processed.
- Morduch, Jonathan, Elizabeth Littlefield et Syed Hashemi, 2003, « Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals? » Washington, D.C., CGAP Focus note 24.
- Navarrete, Camilo, 2004, « Managing Investment Climate Reforms: Colombian Ports Sector Reform Case Study », Background paper for the WDR 2005.
- OCDE (2004), *Financing Water and Environmental Infrastructure for All: Some Key Issues*, disponible sur [www.oecd.org/dataoecd/36/53/30589212.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/36/53/30589212.pdf).
- Peek, J. et E. Rosengren (1998), « Bank consolidation and small business lending: it's not just bank size that matters », *Journal of Banking and Finance*, vol. 22.
- Phillips, C. (1993), *The Regulation of Public Utilities: Theory et Practice*, 3<sup>e</sup> édition, Public Utilities Reports, Arlington.
- Pollitt, M. (2003), « Electricity reform in Chile and Argentina: lessons for developing countries », *Paper presented at the Cambridge-MIT Institute Electricity Power Autumn Research Seminar*, Cambridge Massachusetts.
- PPIAF et World Bank, 2002, *Private Solutions for Infrastructure in Cambodia*. Washington, D.C., World Bank.
- Radelet, S. et J. Sachs (1998), « Shipping costs, manufactured exports and economic growth », *Paper presented at the American Economic Association Annual Meeting*, Chicago, 8 janvier.
- Rajan, R. et L. Zingales (2003), *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*, Crown Business, New York.
- Ray, Amit S., 2004, « Managing Port Reforms in India: Case Study of Jawaharlal Nehru Port Trust (JNPT) Mumbai » Background paper for the WDR 2005.
- Reinikka, R. et J. Svensson (2002), « Coping with poor public capital », *Journal of Development Economics*, vol. 69, n° 1.

- Roller, L. et L. Waverman (2001), « Telecommunications infrastructure and economic development: a simultaneous approach », *American Economic Review*, vol. 91, n° 4.
- Rosotto, C., A. Lewin., C. Gomez et B. Wellenius, (2003), « Competition in international voice communications », *Policy Paper of the Global Information and Communications Technology Department*, World Bank, Washington, D.C.
- Shleifer, A. et D. Wolfenzohn (2002), « Investor protection et equity markets », *Journal of Financial Economics*, vol. 66, n° 1.
- Smith, W. (1997), « Utility regulators: the independence debate », World Bank, *Public Policy for the Private Sector note 127*.
- Stiglitz, J. et S. Yusuf, éd. (2001), *Rethinking the East Asian Miracle*, World Bank and Oxford University Press, Washington, D.C.
- Stoica, Christina I. et Valeriu Stoica, 2002, « Romania's Legal Regime for Security Interests in Personal Property », *Law in Transition* été 62-6.
- Strahan, P. et J. WESTON (1998), « Small business lending and the changing structure of the banking industry », *Journal of Banking and Finance*, vol. 22.
- Tanzi, V et H. Davoodi (1997), « Corruption, public investment and growth », *International Monetary Fund Working Paper*, WP/97/139.
- Tomkins, Ray, 2001, « Extending Rural Electrification: A Survey of Innovative Schemes ». In Penelope J. Brook et Suzanne M. Smith, éd., *Contracting for Public Services: Output-based Aid and Its Applications*, Washington, D.C., World Bank.
- Trujillo, L. et T. Serebrisky (2003), « Market power: ports: a case study of post privatisation mergers », *World Bank Public Policy for the Private Sector note 260*, Washington, D.C.
- Unite, A. et M. Sullivan (2003), « The effect of foreign entry and ownership structure on the Philippine domestic banking sector », *Journal of Banking and Finance*, vol. 27, n° 12.
- Wallsten, S. (2001), « An econometric analysis of telecom competition, privatisation and regulation in Africa and Latin America », *Journal of Industrial Economics*, vol. 49, n° 1.
- Wellenius, Björn (1997), « Extending Telecommunications Service to Rural Areas – The Chilean Experience: Awarding Subsidies Through Competitive Bidding » Washington, D.C., World Bank *Public Policy for the Private Sector note 105*.
- Wodon, Q., M. Ajwad et C. Siaens (2003), « Lifeline or means-testing? Electric utility subsidies in Honduras », in P. Brook et T. Irwin, éd., *Infrastructure for Poor People: Public Policy for Private Provision*, World Bank, Washington, D.C.
- Zhang, Y., D. Parker et C. Kirkpatrick (2002), « Electricity sector reform in developing countries: an econometric assessment of the effects of privatisation, competition and regulation », University of Manchester, Centre on Regulation and Competition, *Institute for Development Policy and Management Working Paper 13*.



## Chapitre 10

# Gouvernance publique\*

\* Ce document de synthèse a été rédigé par Janos Bertok, Elodie Beth, Josef Konvitz, Delia Rodrigo et Christian Vergez, de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, et Nicola Ehlermann-Cache, de la Division anticorruption de la Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE.

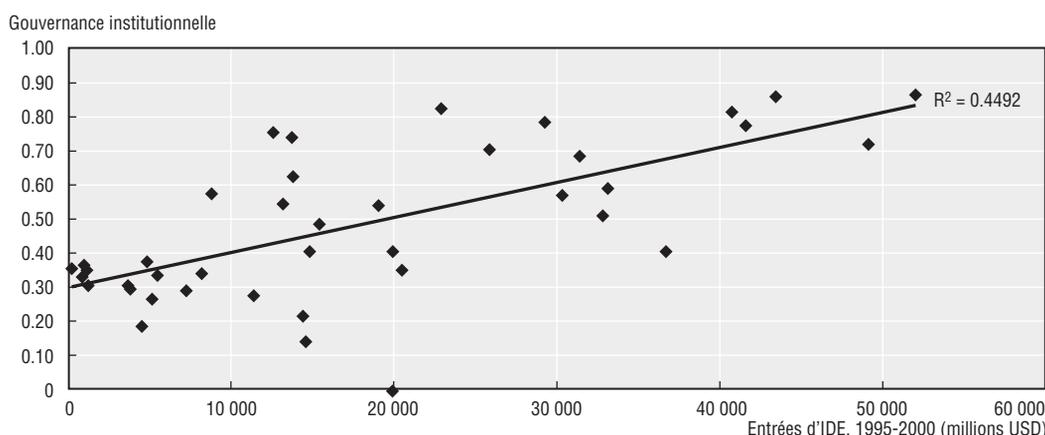
## 10.1. Introduction : gouvernance publique et investissement

Le débat sur les liens entre la gouvernance publique, l'investissement et le développement devient de plus en plus pressant à mesure que les économies sont de plus en plus interconnectées. Dans leurs décisions, les investisseurs nationaux et étrangers sont directement influencés par l'idée qu'ils se font des politiques et réglementations telles qu'elles sont formulées et appliquées. Tout comme il n'y a pas de modèle unique de bonne gouvernance publique dans les pays développés, il n'y en a pas non plus pour tel ou tel stade de transformation des pays en développement. Mais les normes généralement acceptées de gouvernance publique sont à même d'aider les gouvernements à remplir efficacement leurs missions.

Or, pour s'acquitter de ces missions, les gouvernements doivent faire en sorte que s'instaure une coopération au sein de l'administration, entre les autorités nationales et les autres niveaux d'administration, et entre le secteur public et divers autres acteurs appartenant principalement au secteur privé et à la société civile. Aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans les pays non membres, les moyens par lesquels les pouvoirs publics interviennent pour orienter et promouvoir le développement économique et social ne sont plus tributaires de mécanismes de type autoritaire, mais prennent des formes plus souples et plus indirectes : l'élaboration de règles, la définition de lignes directrices, l'évaluation et la persuasion.

L'un des principaux critères d'une bonne gouvernance publique dans le contexte de l'investissement est la crédibilité des mesures prises par les pouvoirs publics, c'est-à-dire la confiance que les investisseurs et autres acteurs accordent à ces mesures et la responsabilité qui s'y attache. On examinera dans ce chapitre deux aspects de la gouvernance publique qui sont essentiels lorsqu'il s'agit d'attirer l'investissement et de maximiser ses effets bénéfiques : i) la qualité de la réglementation et ii) l'intégrité du secteur public, y compris sous l'angle de la coopération internationale.

Une gouvernance publique de mauvaise qualité fait courir principalement deux risques aux investisseurs. Les enquêtes ou études réalisées par l'OCDE, la Banque mondiale et d'autres organisations mettent systématiquement en exergue, parmi les considérations jugées les plus importantes par les investisseurs, la sécurité réglementaire, la corruption et la faiblesse du système judiciaire. La corruption sape l'intégrité des autorités publiques et des entreprises en faussant l'allocation des ressources publiques et privées, en décrédibilisant l'administration publique et en suscitant chez les investisseurs un sentiment de défiance à l'égard de l'ensemble d'un pays. Il est donc indispensable pour les gouvernants d'adopter et de faire appliquer une législation anticorruption efficace et de mettre en place une stratégie globale axée sur la qualité de la réglementation et sur l'intégrité des organismes publics. À l'inverse, une bonne gouvernance publique s'accompagne systématiquement de résultats favorables dans le domaine de l'investissement. Les travaux de l'OCDE montrent qu'il existe une relation positive entre la qualité du cadre réglementaire et l'investissement étranger pour un large échantillon de pays (voir le graphique 10.1).

Graphique 10.1. **Le lien entre les entrées d'IDE et la qualité de la gouvernance**

Source : OCDE (2002), L'investissement direct étranger au service du développement : optimiser les avantages, minimiser les coûts.

On reconnaît en outre généralement que l'État de droit est fondamental en ce qui concerne le lien entre la bonne gouvernance et l'investissement. La question des droits de propriété s'est souvent posée au cours de l'histoire : l'accès aux terres, la sécurité foncière et le logement sont considérés comme donnant l'assurance que les fruits de l'initiative ne seront pas confisqués ou mis en péril. La protection contre l'arbitraire s'inscrit dans la logique de la légitimité de l'application universelle du droit. Une mise en œuvre déficiente des lois, une connaissance limitée des droits et une représentation en justice trop coûteuse sont autant d'éléments qui nuisent à l'État de droit. La sécurité suppose également un niveau suffisamment faible de violence et de délinquance et l'absence de guerre civile (voir l'encadré 10.1).

### 10.1.1. Contexte des réformes

Les réformes du secteur public sont en concurrence avec d'autres objectifs des gouvernements. Mettre en place une gouvernance publique de qualité est néanmoins l'une des tâches les plus complexes et les plus ardues pour un gouvernement; en effet, 1) il s'agit d'une action de longue haleine qui exige des efforts constants; 2) cette action nécessite des ressources supplémentaires, en particulier pour recruter des professionnels mieux formés et leur offrir une rémunération compétitive; 3) les bénéficiaires d'une meilleure gouvernance sont souvent dispersés au sein de la société et n'expriment pas leur soutien parce qu'ils sont mal organisés, alors que 4) les futurs perdants à court terme sont souvent bien organisés et savent se faire entendre.

Les études de l'OCDE et d'autres travaux ont recensé les entraves suivantes à la réforme du secteur public :

- L'héritage d'un cadre institutionnel et d'un système juridique inadaptés aux pratiques modernes des entreprises.
- La corruption et l'inefficience.
- Le nombre insuffisant des professionnels bien formés faisant carrière dans la fonction publique.
- La rémunération trop faible des fonctionnaires.

### Encadré 10.1. **Stabilité et sécurité**

Comme le montrent les statistiques, il faut bien garder à l'esprit tout ce qui concerne la fragilité des États et les conflits. En 2003, on a pu dénombrer dans le monde 14 guerres, 21 crises graves et 45 situations critiques. Les données pour 2004 révèlent que 2003 n'était aucunement anormal, puisque 18 pays ont connu des violences politiques majeures. Certes, les États ne sont pas toujours les mêmes à connaître des situations dangereuses, mais on estime qu'environ 40 à 50 sont fragiles ou faibles, ce qui représente quelque 14 % de la population mondiale, mais aussi près d'un tiers des pauvres dans le monde et 41 % des décès d'enfants. Il est essentiel d'aider les États à mieux exercer leurs fonctions de base que sont la sécurité, la justice, l'économie et les services publics (voir les *dix Principes pour un engagement international de qualité dans les États fragiles*, élaborés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE).

La perception du risque peut avoir un impact presque aussi négatif que celui du niveau effectif d'insécurité. Même si elles investissent, les entreprises nationales ou étrangères peuvent supporter des coûts élevés pour protéger leurs locaux, leurs produits et leur personnel; elles peuvent aussi être exposées à des demandes de paiement de la part de milices ou d'organisations criminelles censées les protéger. Les entreprises peuvent sans le vouloir perpétuer, par la façon dont elles agissent, ce cycle d'exploitation de violence et de corruption. Aussi bien pour le secteur privé que pour les donateurs extérieurs, des analyses plus approfondies et une meilleure connaissance de la dynamique des conflits et de la paix sont indispensables, au niveau infranational, national ou régional. Les systèmes de sécurité et de justice dans les pays en développement doivent créer des conditions telles que les individus se sentent personnellement en sécurité et aient le même sentiment en ce qui concerne leurs investissements [voir les Lignes directrices du CAD : *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : Principes et bonnes pratiques* (2004)].

- Des services publics de qualité médiocre.
- Une justice inefficace et lente ainsi qu'une application déficiente des lois.
- Une information et une communication qui ne sont pas à la hauteur.

Un solide cadre réglementaire contribue donc pour beaucoup à promouvoir un climat propice à l'investissement.

Un grand nombre de pays ont appris par expérience que le succès d'une réforme de la réglementation suppose un soutien au niveau politique le plus élevé et qu'en particulier cette réforme doit être confiée à une unité gouvernementale centrale, souvent rattachée au Premier ministre ou au président. Une réforme d'ensemble donne de meilleurs résultats que des réformes fragmentaires. Ces éléments de la gouvernance publique, et d'autres encore, sont étroitement liés : un point faible compromet l'ensemble; en revanche, les efforts d'amélioration peuvent avoir des effets synergiques. Mais mener une action d'ensemble ne veut pas dire que tous les changements devront intervenir en même temps. Une politique efficace de réforme doit s'appuyer sur une stratégie comportant des étapes transitoires. Souvent, c'est durant une crise, ou tout de suite après, que la volonté de changement est la plus affirmée. Engager un processus de réforme sans qu'il y ait une crise est particulièrement délicat.

En grande partie, les mesures à prendre pour mettre durablement en place un cadre de bonne gouvernance sont fonction des politiques et des institutions nationales, de la détermination des autorités publiques et de la mobilisation de la société civile, et aussi des

normes culturelles et sociales. Il n'y a pas de modèle unique ni de règles universellement admises pour ce qui est des étapes ou de la séquence logique des réformes visant à améliorer la gouvernance. Il y a toutefois accord sur le fait que la séquence est importante, mais les mesures précises et le rythme d'avancement (notamment en ce qui concerne les échéances que les pouvoirs publics s'engagent à respecter) doivent être adaptés à la situation de chaque pays. La communauté internationale peut néanmoins apporter sa contribution sur plusieurs plans : 1) les accords internationaux comportent souvent des mesures d'application et de mise en conformité, ce qui implique de consacrer à la gouvernance certaines ressources et certains efforts; 2) les dispositions de type incitatif contribuent à la création de normes et engendrent des attentes et des pressions de la part des investisseurs; 3) les mesures de renforcement des capacités peuvent bénéficier du concours d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et privées et d'actions de coopération bilatérale.

## 10.2. Qualité de la réglementation

Une réglementation de qualité est efficiente en termes de coûts, efficace quant à son mode d'intervention et à ses objectifs, transparente et responsable. La politique réglementaire peut être définie au sens large comme une politique explicite, dynamique, constante et systématique de qualité de la réglementation se situant à l'échelle de l'ensemble des pouvoirs publics. Une politique réglementaire efficace contribuant à améliorer le cadre de l'investissement comporte trois éléments synergiques : des politiques, des institutions et des instruments.

La politique de la réglementation doit avoir pour but de faciliter le fonctionnement efficient des marchés. La réglementation peut être bénéfique pour les entreprises en instaurant un cadre dans lequel les opérations commerciales peuvent être réalisées dans des conditions proconcurrentielles et à un faible niveau de coûts. Les réglementations qui sont mal conçues ou mal appliquées peuvent nuire à la réactivité des entreprises, diminuer les ressources consacrées aux investissements productifs, entraver l'entrée sur les marchés, réduire les créations d'emplois et, d'une façon générale, décourager l'entrepreneuriat.

Un système réglementaire efficace a de multiples avantages :

- il peut contribuer à favoriser la concurrence par rapport à la protection ;
- il réduit le coût que représente l'accumulation de réglementations au fil du temps, en remédiant à la complexité, à la lourdeur bureaucratique et à l'incohérence ;
- il incite à participer au débat de nouveaux acteurs ou des parties prenantes qui ne s'étaient pas fait entendre jusqu'alors, de sorte que les politiques reposent sur des bases plus solides ;
- il contribue en temps voulu aux changements nécessaires pour appuyer le renouveau économique et social, et ce rapidement et au moindre coût.

Les valeurs, les objectifs des pouvoirs publics, les institutions et les systèmes juridiques influent concrètement dans les pays sur la mise en place d'une réglementation de qualité. Ils s'enracinent dans les évolutions historiques, culturelles et politiques et aussi dans la géographie. Il faut donc adapter la politique réglementaire, les instruments d'action et les institutions et reconnaître les différences, qui font toute la spécificité d'une société malgré la mondialisation. Il n'y a pas de modèle unique pour la politique réglementaire. Les systèmes de valeurs et la gouvernance d'un pays peuvent se refléter dans les systèmes et processus réglementaires et les imprégner, ce qui pourra être positif ou négatif pour la

qualité de la réglementation. Au fil du temps, les pressions concurrentielles attirent l'attention sur les différences du point de vue des régimes et capacités réglementaires.

### 10.2.1. Politique réglementaire

**Le gouvernement a-t-il établi et mis en œuvre 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 réglementaire vise à obtenir une réglementation de qualité par une démarche globale dynamique, constante et cohérente. Elle recouvre le processus par lequel les réglementations sont élaborées, actualisées, appliquées et exécutées, dans le contexte plus large des objectifs de l'action publique<sup>1</sup>. Par conséquent, pour évaluer cette politique, il faut prendre en compte non seulement l'impact social, environnemental et économique des réglementations, mais aussi les liens entre les procédures ou systèmes réglementaires, d'une part, et leurs résultats d'autre part. Rien ne contribue davantage au scepticisme des investisseurs que les déficiences réglementaires, qui donnent l'impression que les pressions des groupes d'intérêts l'emportent et qui mettent en évidence les échecs répétés par rapport aux objectifs. Pour éviter les erreurs, une vision prospective s'impose donc.

L'expérience de l'OCDE dans le domaine de la réforme de la réglementation montre que l'intervention des pouvoirs publics doit être clairement justifiée au regard de la nature du problème, qui doit être lui-même correctement défini. La première étape, lorsqu'on envisage une réglementation, est de bien exposer la nature et l'ampleur du problème, tout en expliquant son origine (il faut pour cela déterminer les incitations des parties concernées).

Du point de vue de l'investisseur, la politique réglementaire peut prendre la forme d'une déclaration énonçant des principes qui fixent des orientations claires et des repères pour l'action des agents publics, tout en indiquant ce que les investisseurs peuvent attendre des pouvoirs publics dans le domaine de la réglementation. Les parties prenantes nationales et étrangères pourront ainsi se référer à une déclaration de principe complétant les autres obligations d'ordre réglementaire.

L'environnement réglementaire dans lequel agissent les particuliers et les entreprises se compose d'un ensemble complexe de réglementations se situant à plusieurs niveaux d'administration : national, infranational et local. Par exemple, les règles d'urbanisme émanent généralement des autorités municipales ou régionales. De même, un grand nombre de procédures administratives, notamment les autorisations d'exercice de certaines activités, relèvent de l'échelon infranational. L'incapacité de traiter ces dossiers rapidement et dans la transparence a souvent pour conséquence des actes de corruption, des mesures anticoncurrentielles de la part des autorités locales et des retards très coûteux. Lorsque les compétences réglementaires sont partagées entre plusieurs niveaux d'administration, une coordination peut être indispensable pour assurer le succès des réformes. Une politique formelle de coordination de la réglementation et de sa réforme, s'appliquant aux différents niveaux d'administration et entre eux, peut être mise en œuvre pour maximiser les effets bénéfiques des réformes et réduire les obstacles réglementaires internes aux échanges et à l'investissement.

Les processus réglementaires doivent être conçus de manière que toutes les décisions soient rigoureusement conformes aux principes de l'État de droit; autrement dit, il doit y avoir expressément obligation de veiller à ce que toutes les réglementations soient autorisées par des réglementations de niveau supérieur et soient conformes aux traités conclus par le pays, tout en respectant les principes applicables, notamment ceux qui ont trait à la sécurité juridique, à la proportionnalité et à la procédure.

On croit souvent que les pays de l'OCDE et les pays non membres sont entrés dans une ère de déréglementation. En fait, la réglementation touche maintenant beaucoup de nouveaux domaines, et elle intervient pour créer des marchés chaque fois que l'État s'est retiré de la fourniture directe de services. L'action en faveur de la qualité de la réglementation, qui a d'abord concerné d'importants secteurs où cette qualité était faible, est maintenant menée simultanément sur de multiples fronts. Mais elle est entravée par la fragmentation des compétences réglementaires et par une médiocre coordination lors de l'élaboration des mesures, instruments et institutions réglementaires. Le changement est fondamentalement tributaire d'une meilleure culture de la réglementation au sein des autorités publiques.

### 10.2.2. Institutions réglementaires

**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 politique de la réglementation. Néanmoins, au cours du processus réglementaire, la nécessité d'un mécanisme central, sous une forme ou sous une autre, pour promouvoir la qualité de la réglementation de manière cohérente et constante apparaît essentielle. Un organe de contrôle jouant le rôle de « moteur de la 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.

Une réglementation de qualité améliorant l'investissement exige 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 à des objectifs réglementaires périmés, les mesures compensatoires demandées par différents secteurs de la société et l'incohérence dans l'application des réglementations et des régimes réglementaires dans de multiples domaines, sont autant de problèmes pour les institutions réglementaires.

Du point de vue de la qualité de la réglementation, un cadre de nature à promouvoir l'investissement dans la transparence et la responsabilité est plus fructueux lorsque la compétence relève à la fois des autorités réglementaires et d'un organisme central de contrôle de la qualité. La transparence budgétaire offre un exemple de cette approche (voir l'encadré 10.2).

### Encadré 10.2. **Les meilleures pratiques de l'OCDE dans le domaine de la transparence budgétaire**

L'expérience de l'OCDE montre que la transparence budgétaire fait partie intégrante d'un environnement réglementaire répondant à l'impératif de prévisibilité pour tout investisseur prenant ses décisions en toute connaissance de cause. Les meilleures pratiques sont conçues comme référence pour les pays membres et non membres lorsqu'ils veulent renforcer leur transparence budgétaire. Elles s'articulent autour de documents budgétaires précis, dans l'unique perspective de la présentation des informations budgétaires. Elles ne sont pas censées constituer une « norme » officielle de transparence budgétaire, puisque les États ont des régimes différents d'information budgétaire et peuvent privilégier la transparence dans des domaines différents. Les meilleures pratiques ont servi de référence pour les rapports par pays consacrés à la transparence budgétaire.

Source : OCDE (2001), *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, Paris.

La mise en place d'un organe central bénéficiant d'un large soutien politique et compétent pour l'ensemble des autorités publiques est l'un des signes les plus visibles de l'intégration de la réforme de la réglementation dans la gestion publique. Le secteur privé et la société civile, et notamment les organismes consultatifs ou d'autres organismes privés, peuvent également contribuer utilement à la définition des priorités en proposant des réformes et en faisant pression pour la réforme en général.

Parmi ses principales missions, cette instance de contrôle aura à examiner les réglementations et à se prononcer sur l'amélioration de leur qualité. Elle devra pouvoir évaluer les paramètres essentiels de la qualité des nouvelles réglementations et faire en sorte que les ministères atteignent les objectifs fixés dans les critères d'évaluation. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est le mécanisme le plus important pour l'exercice de cette fonction. Pour être efficace, l'organisme de contrôle doit pouvoir remettre en cause la qualité de l'AIR et des projets de réglementation. Il doit avoir les capacités techniques nécessaires pour vérifier l'AIR et être doté d'un pouvoir politique suffisant pour que son point de vue prévale dans la plupart des cas.

Dans de nombreux pays, la structure réglementaire s'appuie également sur des autorités réglementaires indépendantes, notamment des régulateurs économiques dans les industries de réseau ou des organismes veillant à la protection des libertés publiques ou à la transparence administrative. Ces autorités indépendantes ont pris une grande importance ces dix dernières années<sup>2</sup>. Lorsqu'elles adoptent des règles ou qu'elles les interprètent, elles doivent être soumises aux mêmes contraintes que les autres autorités réglementaires, en particulier pour l'AIR (voir l'encadré 10.3). Certains pays mènent avec succès leurs réformes tout en confiant ces fonctions à leurs ministères compétents.

Les institutions réglementaires ont besoin de spécialistes et de ressources adaptées pour accomplir efficacement leurs missions. Il faut développer et préserver l'expertise et l'expérience au fil du temps, de façon que les responsables des politiques et du cadre institutionnel comprennent mieux les ingrédients nécessaires à une réglementation de qualité améliorant le cadre de l'investissement. Les synergies entre institutions réglementaires sont cruciales pour la cohérence des politiques et pour une bonne coordination.

### Encadré 10.3. **Les autorités indépendantes de régulation**

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les réformes économiques structurelles, issues en partie d'obligations internationales, ont conduit à la mise en place d'autorités indépendantes de régulation et à la refonte des autorités réglementaires en place. L'objectif est d'assurer dans des conditions de neutralité le contrôle des secteurs libéralisés ou privatisés et la surveillance prudentielle des marchés concurrentiels. La conception et la gestion de ces autorités est un élément essentiel de la gestion de la réglementation. Ce qu'on veut essentiellement, c'est créer des institutions qui :

- soient compétentes, responsables et indépendantes ;
- échappent aux ingérences politiques à court terme ;
- se montrent capables de résister aux pressions des groupes d'intérêts; mais
- soient sensibles aux priorités politiques générales et
- appliquent des procédures de prise de décision qui tiennent compte des particularismes du secteur réglementé, tout en étant transparentes et accessibles pour l'ensemble des parties prenantes.

Source : OCDE (2004), *Examens OCDE de la réforme de la réglementation – Allemagne : consolider le renouveau économique et social*, Paris.

### 10.2.3. **Les instruments réglementaires : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)**

**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 ?**

L'analyse d'impact de la réglementation examine et mesure les avantages, les coûts et les effets probables des nouvelles réglementations ou des modifications des réglementations en vigueur. C'est un instrument très utile qui permet aux décideurs de disposer de données empiriques et d'un cadre global pour évaluer les choix qui s'offrent à eux et les conséquences que peuvent avoir leurs décisions. Une mauvaise appréciation des problèmes qui se posent ou des effets secondaires des mesures gouvernementales peuvent compromettre les actions réglementaires et aboutir à des échecs. L'AIR est utilisée pour identifier les problèmes et pour veiller à ce que les mesures gouvernementales soient justifiées et bien adaptées sur le plan économique, social et environnemental.

L'AIR part de l'idée qu'il faut évaluer les réglementations au cas par cas pour déterminer si elles contribuent aux objectifs stratégiques. Pour être fructueuse, l'AIR suppose une perspective à long terme. Il est en outre crucial d'instaurer et d'entretenir une culture d'acceptation et de respect de l'AIR dans le secteur public et dans le secteur privé, et aussi dans le grand public. La communication des résultats de l'AIR est un volet essentiel de l'amélioration des structures réglementaires.

L'expérience de l'OCDE montre que l'AIR peut prendre diverses formes, en fonction des programmes d'action des gouvernements, voire du contexte socioculturel du pays<sup>3</sup>. La meilleure façon d'envisager l'AIR est de la considérer comme une méthode de prise de

décision parmi celles qui sont utilisées pour prendre les décisions réglementaires. Les méthodes utilisées par les autorités réglementaires pour prendre des décisions efficaces et efficaces peuvent être regroupées comme suit :

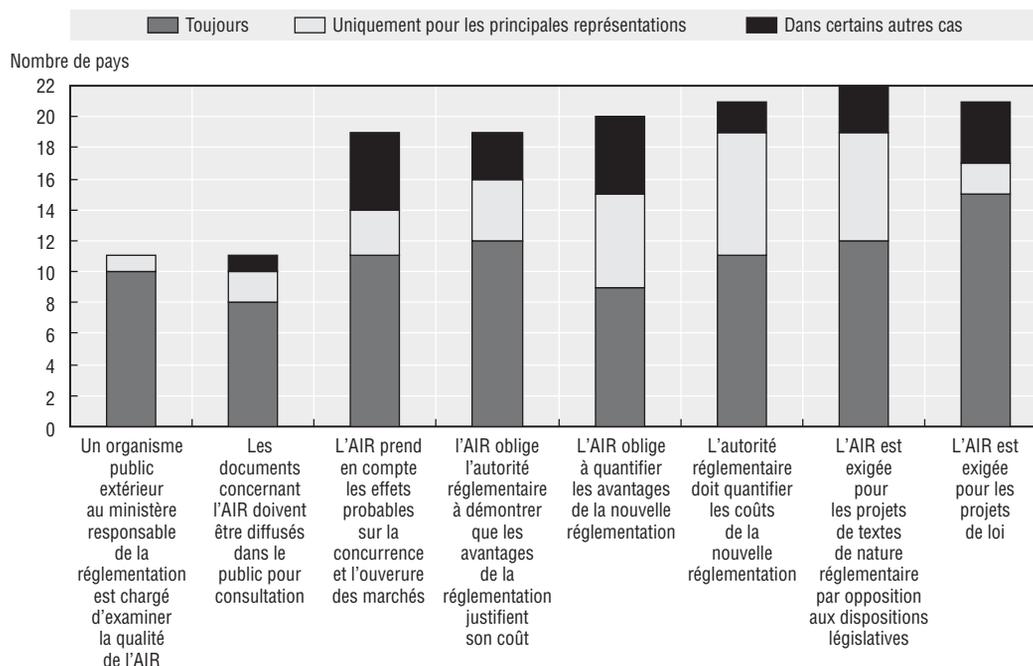
1. L'expertise – la décision est prise par un expert de confiance (une autorité réglementaire ou un spécialiste), qui porte un jugement professionnel pour décider ce qui doit être fait.
2. Le consensus – la décision est prise par un groupe de parties prenantes, qui parviennent à une position commune équilibrant les intérêts de tous les intéressés.
3. Le niveau politique – la décision est prise par des représentants politiques, en fonction des questions jugées consensuellement importantes sur le plan politique.
4. La comparaison – la décision est prise sur la base d'un modèle extérieur, par exemple une réglementation internationale.
5. L'empirisme – la décision fait suite à des recherches, à des examens factuels et à des analyses qui définissent les paramètres d'action selon des critères fixés objectivement.

Une décision réglementaire repose sur une combinaison de ces méthodes décisionnelles, en fonction de certaines caractéristiques comme la culture nationale, la situation politique et les traditions administratives.

Un grand nombre de pays de l'OCDE utilisent l'AIR pour éviter des décisions entravant indûment l'investissement. L'AIR offre une démarche systématique pour évaluer l'impact d'un projet de réglementation et elle contribue à éclairer la prise de décision réglementaire. Par conséquent, il faudra normalement évaluer l'impact sur l'investissement à travers l'ensemble des autres facteurs jugés pertinents dans telle ou telle configuration réglementaire. En l'absence d'obligation plus large d'évaluer l'impact 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 liées à l'ouverture des marchés), l'AIR constitue un instrument qui peut être très utile pour examiner l'incidence de la réglementation sur les décisions d'investissement. Les principes directeurs pour l'amélioration du cadre réglementaire comme la Liste intégrée APEC-OCDE pour la réforme réglementaire sont également importants pour évaluer les répercussions de la réglementation économique sur l'environnement des entreprises.

L'AIR met en lumière les avantages, les inconvénients et l'impact des décisions. C'est pourquoi elle est étroitement liée aux procédures de consultation du public. La participation du public à l'AIR est très bénéfique sur plusieurs plans. Le public, et surtout les destinataires des réglementations, peuvent souvent fournir une grande partie des données nécessaires pour réaliser l'AIR. La consultation peut donner d'importantes informations sur la faisabilité d'une proposition, l'éventail des options et le degré auquel les parties concernées sont à même d'accepter le projet de réglementation. L'AIR peut également être très positive du point de vue de l'implication au niveau ministériel et politique et de la responsabilité de la prise de décision à ces niveaux. Elle permet de mieux comprendre l'impact d'une mesure et met en évidence les effets bénéfiques des décisions des pouvoirs publics. En privilégiant l'ouverture, l'AIR contribue à des politiques qui sont au service de l'ensemble de la collectivité et ne profitent pas seulement à certains groupes d'intérêts.

Pour concevoir et appliquer une AIR efficace, il faut s'attacher à un ensemble de facteurs dont l'importance relative varie en fonction du niveau de développement du pays. Premièrement, des difficultés méthodologiques et opérationnelles peuvent fréquemment entraver la prise de décision dans les pays en développement. Deuxièmement, très

Graphique 10.2. **Les éléments de l'analyse d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE**

souvent, l'utilisation des instruments réglementaires exige une grande expertise et l'accès à de nombreuses ressources et informations, qui ne sont pas toujours immédiatement disponibles et doivent être rassemblées. Enfin, certaines pratiques politiques courantes peuvent faire obstacle à un contrôle politique de meilleure qualité et à un plus large recours à la consultation. Dans ces pays, les responsables doivent évaluer les instruments qui sont à leur disposition et déterminer comment les exploiter et les combiner de façon optimale afin d'obtenir des résultats concrets.

L'AIR fournit aux décideurs beaucoup d'informations extrêmement précieuses, mais les politiciens hésitent souvent à l'utiliser – sans doute parce qu'il peut être difficile de retirer un dividende politique de décisions qui servent des intérêts dispersés et diffus par rapport à des intérêts bien circonscrits. Souvent, les politiciens considèrent l'AIR comme un remède à court terme pour endiguer l'inflation de la réglementation ou améliorer la qualité de réglementations extrêmement médiocres. Or, l'AIR suppose un investissement durable à long terme. La courbe d'apprentissage est très ascendante et le changement culturel vital. Une conception minutieuse des programmes et des institutions peut éviter la plupart de ces problèmes. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'il est sage de commencer modestement et de passer progressivement à une échelle et un champ d'application plus larges, à mesure que l'AIR est de mieux en mieux acceptée et qu'on commence à acquérir l'expertise et l'expérience nécessaires. Même dans la zone de l'OCDE, l'utilisation de l'AIR est très variable.

#### 10.2.4. Mécanismes de consultation

Les réglementations doivent être élaborées de manière ouverte et transparente, avec des procédures permettant aux parties intéressées nationales et étrangères de participer efficacement et en temps voulu à cette élaboration. Bien entendu, il faut faire participer

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

aussi bien les investisseurs nationaux et étrangers potentiels que les entreprises concernées, les syndicats, les autres représentants de la société civile, les groupes d'intérêts au sens large et les autres niveaux d'administration<sup>4</sup>. L'attention que les pouvoirs publics prêtent aux commentaires des parties intéressées renforce la crédibilité du processus et les perspectives de respect des réglementations par les acteurs économiques.

La consultation est un moyen essentiel de faire en sorte que les intéressés comprennent la nature des nouvelles réglementations, les raisons pour lesquelles elles sont nécessaires et ce qu'on attend d'eux. Des consultations insuffisantes peuvent aboutir à des réglementations de qualité médiocre et/ou susciter des incertitudes parmi les entreprises et les investisseurs quant aux conséquences qu'aura pour eux la réglementation<sup>5</sup>. Cela risque de décourager les nouveaux investissements, car les investisseurs potentiels recherchent les possibilités d'investissement qui, du point de vue réglementaire, sont plus sûres et de meilleure qualité.

#### **10.2.5. Simplification des formalités administratives et réactivité de l'administration**

**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 et renforcer la transparence et la responsabilité ?**

La simplification administrative est l'instrument de réforme de la réglementation le plus couramment utilisé. Elle vise à alléger et rationaliser les formalités et la paperasserie administratives – dont les autorisations sous toutes leurs formes constituent souvent l'élément le plus visible. Dans de nombreux pays, de lourdes charges administratives pèsent sur les entreprises, les petites et moyennes entreprises étant les plus touchées. Il faut aussi prendre en compte l'effet cumulatif de toutes les réglementations auxquelles les entreprises sont soumises, et pas seulement l'impact de celles qui ont été adoptées récemment. De plus en plus, les pouvoirs publics utilisent les technologies de l'information et des communications pour réduire les charges administratives. La simplification administrative est aujourd'hui, dans de nombreux pays, l'un des éléments clés du programme d'administration électronique.

La paperasserie excessive accroît les coûts des entreprises et peut entraver l'entrée sur le marché, freiner l'incitation à innover et affaiblir les pressions concurrentielles dans l'économie<sup>6</sup>. En outre, elle crée une source d'incertitude qui peut 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, elle décourage les nouveaux investissements, tant nationaux qu'étrangers, tout en nuisant aux performances économiques.

Cela ne veut pas dire, bien entendu, qu'il faille éliminer toutes les réglementations et toutes les mesures administratives. Des formalités bien conçues et judicieusement appliquées sont nécessaires pour mettre en œuvre les politiques publiques et atteindre leurs objectifs. Un programme de simplification administrative doit être axé sur les formalités qui sont mal conçues, dont l'application laisse à désirer ou qui sont périmées. En réformant ces formalités, on allège les charges des entreprises et on encourage les nouveaux investissements, tout en s'assurant que les formalités qui subsistent contribuent à l'action des pouvoirs publics et ne l'entravent pas. Les programmes de simplification administrative, en mettant en place un cadre pour renforcer la transparence et la responsabilité, favorisent également la réalisation d'objectifs plus larges, notamment dans le contexte des mesures qui visent à promouvoir l'intégrité et à empêcher la corruption.

Les programmes de simplification administrative peuvent être utiles pour instaurer une culture de l'évaluation dans l'administration. Ils attirent l'attention sur la nécessité de définir clairement les objectifs de la réglementation et d'examiner les effets positifs et négatifs sur les destinataires de la réglementation et d'autres groupes. L'utilisation d'instruments *ex ante* évaluant les effets des réglementations avant leur adoption et d'instruments *ex post* pour faire le bilan des réglementations en vigueur est très utile pour quantifier les charges administratives qui pèsent sur les entreprises et qui entravent l'investissement et le progrès économique. Mettre l'accent au départ sur la simplification administrative peut aider à instaurer une culture qui imprégnera les objectifs réglementaires plus larges et conduira à un environnement réglementaire plus propice aux nouveaux investissements.

#### **10.2.6. La coopération internationale pour la réforme de la réglementation**

Une réglementation de meilleure qualité est un objectif essentiel de la réforme du secteur public et elle est fondamentale pour le bon fonctionnement de la société et de l'économie. La plupart des pays sont aujourd'hui conscients que la qualité de la réglementation est cruciale pour la performance économique et pour la qualité de vie de leur population. Ce souci de qualité de la réglementation a suscité plusieurs initiatives internationales.

La Liste intégrée APEC-OCDE pour la réforme de la réglementation offre un exemple de ces initiatives. Elle a été élaborée conjointement par l'OCDE et l'APEC afin d'aider les pays à auto-évaluer leurs progrès dans la réforme de la réglementation. Elle transpose dans la pratique, de façon à pouvoir les appliquer dans des contextes différents, les Principes qui avaient déjà été adoptés par l'APEC et l'OCDE et qui avaient un caractère plus général. Cet instrument d'autoévaluation couvre trois domaines d'action – la concurrence, l'élaboration des réglementations et l'ouverture des marchés – dans l'optique d'une action cohérente de l'ensemble des pouvoirs publics. Il s'attache en outre à trois éléments clés de la gouvernance – la transparence, la responsabilité et la performance – qui contribuent à promouvoir l'investissement (voir l'annexe 10.A). Une coopération bilatérale au moyen de programmes de formation, de séminaires et d'échanges d'experts permet de promouvoir la réforme de la réglementation, d'agir plus efficacement en faveur de l'investissement et d'améliorer les structures juridiques (voir également l'encadré 10.4 concernant l'évolution de la réforme de la réglementation dans la zone de l'OCDE).

#### Encadré 10.4. **Bref historique de la réforme de la réglementation à l'OCDE**

En mars 1995, l'OCDE a adopté une recommandation sur l'amélioration de la qualité de la réglementation des gouvernements, premier ensemble de principes internationalement acceptés concernant la qualité de la réglementation.

L'effort d'amélioration de la qualité de la réglementation a d'abord consisté à recenser les problèmes, à promouvoir certaines réformes et à éliminer les réglementations inutiles. Mais, on s'est vite aperçu qu'une approche fragmentaire était insuffisante. Le programme d'action des pays de l'OCDE s'est élargi aux principes fondamentaux, aux règles et aux instruments. En 1997, le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation a défini un plan d'action formulant des recommandations qui reposaient sur sept « principes de bonne réglementation » et dix « meilleures pratiques » pour la conception et l'application des systèmes d'AIR.

Entre 1998 et 2004, l'OCDE a réalisé 20 examens par pays concernant la réforme de la réglementation. Ces examens comportent plus de 1 000 recommandations précises, étalées sur environ 120 chapitres, chacune d'entre elles concernant un domaine spécifique de la réforme de la réglementation. Au total, ces examens montrent qu'un programme de réforme de la réglementation bien structuré et efficacement mis en œuvre contribue à de meilleures performances économiques et est bénéfique pour le bien être social. Dressant le bilan des progrès accomplis dans les pays membres, l'OCDE a publié en 2005 les « Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation », qui s'attachent aux aspects dynamiques et prospectifs de l'adaptation des politiques, instruments et institutions réglementaires aux impératifs du XXI<sup>e</sup> siècle.

### 10.3. Favoriser l'intégrité dans le secteur public

Instaurer un environnement de l'investissement qui soit exempt de corruption est essentiel pour le développement du secteur privé, la promotion de l'investissement étranger et la longévité de la croissance économique. Cela suppose l'application, dans le secteur public, des normes internationales d'intégrité et de lutte contre la corruption, en veillant à ce qu'elles soient suivies d'effets dans la pratique, en contrôlant leur respect et en coopérant au niveau international à la lutte contre la corruption.

#### 10.3.1. *Application des normes internationales en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité*

**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 un volet préventif et un volet répressif. Les gouvernements devraient adopter des dispositions, principalement de droit pénal, mais aussi de droit civil et de droit administratif, pour prévenir et sanctionner la corruption des agents publics nationaux. Depuis une décennie, la

communauté internationale se montre de plus en plus sensible aux effets négatifs de la corruption sur le plan économique et politique. Depuis l'adoption, en 1997, de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, les pays sont de plus en plus nombreux à avoir renforcé leur cadre juridique pour la lutte contre la corruption (encadré 10.5).

#### Encadré 10.5. Les conventions internationales anticorruption

**Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, 1997 :** cette convention ainsi que la recommandation révisée sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales et la recommandation de 1996 sur la déductibilité des pots de vin versés à des agents publics étrangers sont les instruments de base grâce auxquels les pays membres de l'OCDE et les pays non membres coopèrent au sein du Groupe anticorruption pour mettre fin aux paiements illicites visant à obtenir ou conserver des marchés internationaux. En mai 2005, 36 pays étaient partie à la Convention, qui est ouverte à l'adhésion.

**Convention des Nations Unies contre la corruption :** adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2003, elle couvre une très large action contre la corruption et définit en particulier les concepts et les principes concernant le secteur public, les entreprises privées et les autres acteurs des systèmes nationaux anticorruption.

Créer et maintenir des structures de bonne gouvernance contribuant à l'intégrité du secteur public est une tâche complexe pour les gouvernements. Soucieux de développer une « infrastructure éthique » dans leur administration, ils ont mis en place des lois, des institutions et des procédures visant à promouvoir l'intégrité et à empêcher la corruption. À titre d'exemple, dans la recommandation de l'OCDE de 1998 concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public (voir l'encadré 10.6), les pays de l'OCDE ont parfaitement reconnu que la mondialisation et l'intensification des relations internationales, en particulier à travers les échanges et l'investissement, exigeaient dans la fonction publique des normes d'intégrité strictes et bien identifiables. Cette dernière décennie, un grand nombre de gouvernements ont mis à jour les valeurs fondamentales de leur fonction publique et modernisé les normes attendues de comportement de leurs agents, en particulier les hauts fonctionnaires, afin d'assurer la prévisibilité et l'intégrité des décisions publiques. La méthode généralement adoptée a consisté à associer des normes de conduite des agents publics à des mécanismes de contrôle et de responsabilité afin que ces normes soient respectées dans la pratique quotidienne.

Ces dernières décennies, un grand nombre de pays ont mis au point des règles de conduite des agents publics en cas de conflit entre leurs intérêts privés et leurs fonctions publiques. L'action a surtout porté au départ sur les sources traditionnelles d'influence, comme les cadeaux ou les marques d'hospitalité offerts aux agents publics, ainsi que les relations personnelles ou familiales. Du fait de la coopération accrue entre le secteur public et le secteur privé, de nombreux pays ont également institué ces dernières années des normes de conduite pour s'attaquer à d'autres formes de conflit d'intérêts, notamment dans le cadre d'une entreprise (par exemple, sous la forme d'un partenariat ou d'une prise de participation), d'une affiliation à d'autres organismes et d'un emploi faisant suite à l'exercice d'une fonction publique (voir le graphique 10.3). Afin de remédier aux risques liés

### Encadré 10.6. **Recommandation de l'OCDE de 1998 concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public**

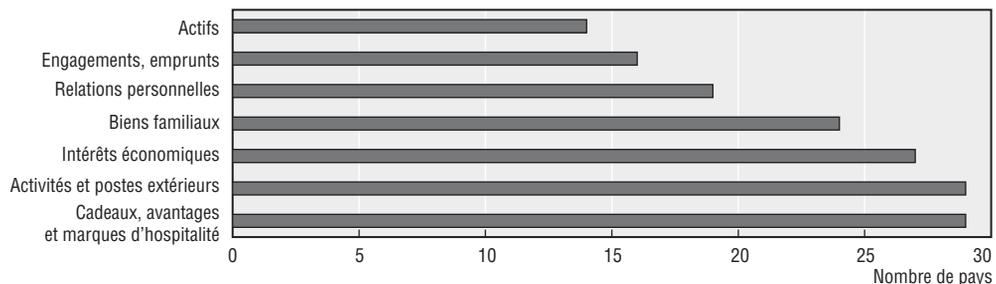
Par la recommandation de 1998 concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public, les pays de l'OCDE se sont engagés à prendre des mesures pour veiller au bon fonctionnement des institutions et des systèmes destinés à encourager un comportement conforme à l'éthique dans le service public, en particulier :

- en mettant à jour la législation et en internalisant les normes éthiques de base, notamment sous la forme de codes de conduite ;
- en faisant en sorte que les responsables politiques et les gestionnaires démontrent leur attachement à l'éthique et servent de référence ;
- en incitant à l'intégrité dans la gestion des ressources humaines (par exemple, recrutement et promotion reposant sur le mérite, niveau approprié de rémunération) ;
- en facilitant la prévention (notamment grâce à une transparence accrue et à des dispositifs de divulgation) et la détection des actes répréhensibles ainsi que les enquêtes qui s'y rapportent (par exemple, au moyen de règles et procédures claires de dénonciation des faits illicites) ;
- en conseillant les agents publics pour l'application concrète des normes éthiques, en particulier dans les relations entre le secteur public et le secteur privé ;
- en assurant la transparence et la responsabilité dans la prise de décision et en facilitant le contrôle.

Afin que les pays disposent d'un outil stratégique pour examiner leurs mécanismes destinés à promouvoir l'éthique dans le service public et pour mieux intégrer dans l'ensemble du cadre de gouvernance les mesures destinées à préserver l'intégrité dans la fonction publique, une liste de référence a été également adoptée sous la forme de 12 Principes de gestion de l'éthique dans le service public.

Source : Recommandation de l'OCDE concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public (1998).

### Graphique 10.3. **Activités et situations susceptibles de confronter les agents publics à un conflit d'intérêts dans les pays de l'OCDE**



Source : OCDE (2003), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, OCDE, Paris.

aux conflits d'intérêts, l'OCDE a élaboré un cadre pour examiner et moderniser les politiques nationales en matière de conflits d'intérêts, avec sa recommandation de 2003 sur les Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public et les Outils de gestion destinés à aider les agents publics à mettre en pratique ces lignes directrices (voir l'annexe 10.A).

### 10.3.2. Mise en œuvre des normes internationales en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité

La mise en œuvre de normes internationales en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité est nécessaire, mais elle ne suffit pas pour créer un environnement propice à l'investissement. Il faut qu'ensuite les normes soient correctement appliquées dans la pratique par toutes les autorités publiques, notamment les administrations publiques. Les gouvernements devraient définir des politiques et prendre des dispositions pratiques pour l'application et les textes concernant l'éthique dans le secteur public, en particulier pour ce qui est de la détection et de la dénonciation des faits répréhensibles. Mais l'action des pouvoirs publics doit être complétée et renforcée par des initiatives – dont on reconnaît de plus en plus l'importance – des entreprises, des syndicats et de la société civile.

**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 destinées à lutter contre la corruption et à favoriser l'intégrité concernent de nombreuses institutions publiques. Pour que les dispositifs en place soient cohérents et efficaces, il faut des mécanismes de coordination pouvant prendre diverses formes, par exemple un organisme central, une commission parlementaire ou une instance *ad hoc*.

De plus, des lignes directrices et des mesures pratiques spécifiques (par exemple, rotation du personnel, sessions de formation ou réunions d'information) peuvent être nécessaires pour assurer le respect des normes en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité dans les secteurs de la fonction publique qui sont particulièrement exposés à la corruption. Les secteurs particulièrement exposés comprennent notamment l'application des lois, les marchés publics, les crédits à l'exportation, l'aide au développement ainsi que les administrations douanière et fiscale.

Des codes de conduite sont souvent établis pour formuler de manière concise des règles de comportement dans un document unique. Ces codes de conduite devraient être à la disposition de tous les agents publics et leur être efficacement communiqués. Les gestionnaires devraient jouer un rôle de modèle pour les autres agents dans l'application des normes éthiques, car c'est en donnant l'exemple qu'ils contribueront le plus à créer une culture éthique dans les organismes publics. Des mécanismes de socialisation professionnelle comme les actions de formation et de conseil permettent de mieux sensibiliser les agents et contribuent à développer leur aptitude à respecter les normes d'intégrité dans leur pratique quotidienne.

Les organismes publics peuvent créer des canaux de communication interne ou externe pour l'application de la législation concernant la lutte contre la corruption et le

respect des principes d'intégrité. Par exemple, l'agent public pourra demander l'avis de ses supérieurs ou d'autres personnes au sein de l'organisme où il exerce ses fonctions (notamment le responsable de l'éthique ou le service juridique) et aussi auprès d'instances extérieures (par exemple, une commission indépendante, un médiateur ou une autorité chargée de l'éthique).

L'existence de procédures transparentes dans l'administration, notamment lorsqu'elles prennent la forme de normes fixant des délais et exigeant que les décisions soient motivées, contribue également à instaurer un climat de confiance et de crédibilité pour les décisions administratives. En outre, les politiques de gestion des ressources humaines devraient comporter des critères et des incitations appropriés, comme le recrutement ou l'avancement fondés sur le mérite, une rémunération suffisante et la prise en compte des considérations éthiques lors du recrutement et de l'évaluation des performances.

Le signalement des suspicions d'actes répréhensibles commis par des agents publics peut être imposé par la loi et/ou facilité par les règles de l'organisme concerné. La dénonciation des faits répréhensibles est un élément essentiel de la bonne gouvernance dans l'optique de la transparence et de la responsabilité. Toute une série d'institutions et de procédures, notamment les médiateurs, les inspections générales, les procédures de plainte, les centres d'assistance ou les lignes téléphoniques spéciales peuvent permettre aux agents publics et aux administrés de révéler des faits répréhensibles. Pour que ces dispositifs soient efficaces, il faut aussi que le public soit convaincu que quiconque dénonce de bonne foi des actes répréhensibles sera correctement protégé contre des représailles.

La détection des violations de la législation concernant la lutte contre la corruption et le respect de l'intégrité fait intervenir un grand nombre d'acteurs. D'une part, il est souhaitable que les gouvernements mettent en place un cadre disciplinaire général qui, tout en donnant aux gestionnaires les moyens de prendre en temps voulu les mesures administratives qui s'imposent, garantisse aux agents publics une procédure régulière. Il pourra y avoir des sanctions disciplinaires administratives; il s'agira généralement d'un avertissement ou d'une réprimande, d'une pénalité matérielle, d'une mise à pied ou d'un licenciement, sanction la plus sévère. D'autre part, les poursuites concernant ces violations sont le fait des autorités du pays qui sont chargées des enquêtes et des poursuites et qui, en définitive, devraient prononcer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Les parties à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption tiennent régulièrement des consultations avec le secteur privé, les syndicats et la société civile, pour examiner les normes et politiques anticorruption. Ces consultations sont l'occasion, pour les pouvoirs publics, de prendre connaissance des initiatives complémentaires et synergiques des entreprises, des syndicats et de la société civile. En étant davantage sensibilisés aux normes anticorruption, les gestionnaires sont incités à adopter des systèmes de mise en conformité reposant sur l'autodiscipline. De fait, les entreprises sont nombreuses à avoir renforcé leur action anticorruption en adoptant des codes de conduite et des programmes internes de respect des règles déontologiques. En outre, les entreprises sont en contact avec les principaux acteurs de leur secteur ou entre elles, par le biais des fédérations professionnelles, pour la définition et l'adoption de normes communes anticorruption. Les entreprises qui respectent des normes strictes de gouvernance et d'intégrité susciteront davantage la confiance du public et pourront donc être mieux à même d'attirer les investisseurs.

### 10.3.3. Rôle des examens internes et externes

**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 et rigoureux est essentiel pour la bonne 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 des enquêtes indépendantes externes par un médiateur ou un inspecteur général à des examens judiciaires ou éthiques spécifiques. En outre, la surveillance de la conformité à ces lois et règlements peut être fondée sur des contrôles internes, largement utilisés pour déceler les anomalies individuelles et les défaillances des systèmes, et elle s'accompagne généralement d'un examen indépendant. Cet examen fait jouer la responsabilité des fonctionnaires, en dernier ressort devant le public.

La transparence des activités des autorités publiques vise non seulement à assurer la responsabilité et lutter contre la corruption, mais aussi à 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'adoption de lois sur la liberté d'accès à l'information et avec la diffusion des procédures électroniques. Si l'on y ajoute des médias de plus en plus actifs et des groupes d'intérêts de mieux en mieux organisés, cela se traduit par un contrôle plus vigilant du public sur le comportement des agents publics.

### 10.3.4. Assurer le respect des lois grâce à des dispositifs de surveillance et à la coopération internationale

**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 anticorruption mettant en œuvre les conventions ?**

Les gouvernements se sont rendu compte qu'on ne peut pas lutter contre la corruption uniquement au 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 (voir les encadrés 10.4 et 10.6). Ces instruments ont des champs d'application différents, mais ils reposent généralement sur une approche globale, à la fois préventive et répressive, pour lutter contre la corruption à l'échelon national et international. De plus, ils comportent des mécanismes d'entraide judiciaire, qui facilitent la détection, les enquêtes et les sanctions.

Pour obtenir la conformité aux normes internationales anticorruption, il faut mettre en place une surveillance systématique de l'application des conventions en cause. L'OCDE publie régulièrement des rapports sur l'efficacité de l'application des lois et règlements des

### Encadré 10.7. **Les initiatives anticorruption internationales et régionales**

**Organisation des États américains (OEA). Convention interaméricaine contre la corruption, 1996.** Cette convention est la première convention internationale anticorruption qui ait été adoptée (le 6 mars 1997). Elle a été ratifiée par 29 pays et son champ d'application est plus large que celui des conventions européennes et des instruments de l'OCDE. Les dispositions de la convention interaméricaine peuvent être regroupées en trois catégories : les mesures préventives, les infractions pénales et l'entraide judiciaire.

**Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, 1999.** Cette convention est conçue comme un instrument contraignant et s'applique à un large éventail d'activités et de situations. Elle incrimine certaines formes de corruption, aussi bien active que passive, et elle vaut aussi bien pour le secteur privé que pour le secteur public. Elle vise également certains faits à caractère transnational : elle couvre expressément la corruption d'agents publics étrangers et de membres des assemblées publiques étrangères. De plus, les infractions établies en vertu des dispositions d'incrimination concernant le secteur privé valent généralement en cas de situation transnationale dans tout État partie où sont intervenus des éléments de l'infraction suffisants pour déclencher la compétence nationale.

**Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption, 1999.** Il s'agit de la première tentative d'instauration de règles internationales communes pour les poursuites civiles dans les affaires de corruption. Alors que la *Convention pénale* lutte contre la corruption faisant en sorte que celle-ci soit incriminée et sanctionnée, la *Convention civile* demande aux États que les victimes d'actes de corruption puissent agir au civil contre les auteurs de ces actes, cette protection des victimes étant l'un des grands volets de la stratégie anti corruption du Conseil de l'Europe. La *Convention civile* ne couvre pas un champ aussi large que la *Convention pénale* du point de vue des formes de corruption auxquelles elle s'applique. Elle est entrée en vigueur en novembre 2003.

**SADC – Protocole sur la corruption de la Communauté de développement de l'Afrique australe, 2001.** Ce protocole a été adopté par les 14 Chefs d'État et de gouvernement de la SADC lors du sommet qu'ils ont tenu au Malawi en août 2001. C'est la première convention anticorruption d'Afrique. Elle a été ratifiée par huit États membres de la SADC. Elle encourage la mise en place de mécanismes anticorruption au niveau national et l'harmonisation des législations anticorruption en Afrique ainsi que la coopération entre États dans la lutte contre la corruption.

**Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées, 2002.** Les Chefs d'État africains ont adopté la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption lors de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine en juillet 2003. Les principaux objectifs de cette convention sont de renforcer les lois anticorruption en établissant une liste d'infractions devant être incriminées en droit interne, de définir les mesures à prendre pour permettre la détection des infractions de corruption et les enquêtes qui s'y rattachent, de mettre en place des mécanismes de confiscation et de saisie du produit de la corruption et des infractions assimilées, d'organiser l'entraide judiciaire pour les infractions de corruption et les infractions assimilées et de former le public et de le sensibiliser aux méfaits de la corruption.

pays pour la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Grâce à sa procédure permanente de surveillance et aux normes strictes qu'elle édicte, la Convention a contribué à égaliser les chances des entreprises qui exercent des activités internationales.

Les initiatives régionales dans le domaine de la lutte contre la corruption et de l'intégrité du secteur public aident les gouvernements à instaurer des règles similaires et à harmoniser les conditions dans lesquelles les entreprises se livrent concurrence, avec tous les effets bénéfiques que cela peut avoir sur l'environnement de l'investissement. Cette action est particulièrement importante à l'ère de la mondialisation, car l'internationalisation des opérations illicites nécessite une coopération internationale renforcée, surtout par l'adoption de dispositifs clairs d'entraide judiciaire. En instaurant des règles similaires pour égaliser les chances des entreprises, les initiatives régionales peuvent aussi contribuer à mettre en lumière les cas de non-conformité ou de non-application et elles offrent des possibilités d'examen mutuel des mesures prises par les gouvernements pour améliorer le cadre de la gouvernance publique.

La coopération internationale pour la lutte contre la corruption illustre les interrelations entre l'intégrité du secteur privé et celle du secteur public, les pays d'origine contribuant à l'intégrité du secteur public des pays d'accueil en agissant du côté de l'« offre » (voir l'encadré 10.7). On citera comme exemple de cette coopération la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, qui vise à mettre fin aux pots-de-vin versés à des agents publics des pays d'accueil<sup>7</sup>.

D'autres organisations intergouvernementales comme les Nations Unies, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le Fonds monétaire international ont également élaboré des programmes d'action pour favoriser la bonne gouvernance et réprimer la corruption ainsi que les malversations connexes, en s'attaquant sous différentes formes à la fois à l'« offre » et la « demande ».

## Notes

1. Dans le contexte de l'investissement, un élément très important de la politique réglementaire est sa transparence et la présence de mécanismes répondant aux exigences d'équité, d'efficacité, de responsabilité et de crédibilité. Un grand nombre de ces aspects sont traités plus en détail dans les sections 1 et 2 du chapitre sur la politique de l'investissement qui sont consacrées à la transparence et à la protection.
2. Pour un examen récent de la question des régulateurs indépendants, voir OCDE (2005), *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation*, Groupe de travail sur la gestion et la réforme de la réglementation, OCDE, Paris, disponible à l'adresse suivante : [www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf).
3. Dans certains pays, on évalue l'impact sur les entreprises et dans d'autres l'impact sur les charges administratives. Plusieurs pays utilisent une analyse complète coûts/avantages reposant sur la théorie du bien-être. L'étude d'impact sur l'environnement sert à déterminer l'incidence potentielle de la réglementation sur la qualité de l'environnement. D'autres autorités réglementaires évaluent l'impact des projets de réglementation sur les administrations infranationales ou sur les groupes autochtones, les petites entreprises ou le commerce international.
4. Voir également au sujet de la consultation publique le chapitre consacré à la politique de l'investissement, et en particulier l'encadré 2.
5. Voir OCDE (2005) *La modernisation du secteur public : l'administration ouverte* (Synthèses de l'OCDE).
6. Voir également le chapitre consacré à la promotion et à la facilitation de l'investissement.

7. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui font partie de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, offrent un autre exemple de cette action; ils comportent en effet de larges dispositions anticorruption qui s'appliquent quel que soit le lieu où les entreprises multinationales exercent leurs activités.

### **Références et autres ressources**

- Banque mondiale (2002), Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy, Implementation Update, partie 1.
- OCDE (2005), Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation.
- OCDE (2005), Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation, Groupe de travail sur la gestion et la réforme de la réglementation.
- OCDE (2005), Intégrité du secteur public : un cadre d'évaluation.
- OCDE (2005), Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi.
- OCDE (2005), L'évaluation de la participation et la formulation des politiques publiques.
- OCDE (2005), Synthèses, La modernisation du secteur public : une administration ouverte.
- OCDE (2004), Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Allemagne : consolider le renouveau économique et social.
- OCDE (2004), La gouvernance en Chine.
- OCDE (2003), Public Sector Transparency and the International Investor.
- OCDE (2003), Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales.
- OCDE (2003), Rapport annuel sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : renforcer le rôle des entreprises dans la lutte contre la corruption.
- OCDE (2003), Éliminer la paperasserie : la simplification administrative dans les pays de l'OCDE.
- OCDE (2002), Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation.
- OCDE (2002), L'investissement direct étranger au service du développement : optimiser les avantages, minimiser les coûts.
- OCDE (2002), Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen.
- OCDE (2001), Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE.
- OCDE (2001), Des citoyens partenaires : manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à l'information des politiques publiques.
- OCDE (2000), Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE.
- OCDE (2000), Policy Brief. Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries.
- OCDE (1998), Recommandation de l'OCDE concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public.
- OCDE (1998), Note de synthèse. Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public : Recommandation de l'OCDE.
- OCDE (1997), Regulatory Quality and Public Sector Reform.
- OCDE (1997), L'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE.
- OCDE (1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis.
- OCDE (1997), The OECD Report on Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies.

## ANNEXE 10.A1

## Liste de référence intégrée APEC-OCDE pour la réforme de la réglementation

NB : la place des cellules n'est pas liée à l'ordre des questions.

En d'autres termes, les questions H4, A4, B4 et C4 ne sont pas liées

H. Politiques intégrées (questions horizontales)	A. Politique de la réglementation	B. Politique de la concurrence	C. Politiques d'ouverture des marchés
H1. Dans quelle mesure existe-t-il une politique intégrée de réforme de la réglementation qui établit des principes en ce qui concerne les politiques de réglementation, de la concurrence et d'ouverture des marchés ?	A1. Dans quelle mesure s'est-on doté des capacités qui permettent de garantir une application structurée et cohérente des principes de qualité de la réglementation ?	B1. Dans quelle mesure une politique a-t-elle été mise en place dans le pays considéré afin de promouvoir l'efficacité et de supprimer ou de réduire les effets importants de distorsion de la concurrence occasionnés par l'ensemble des lois, réglementations, pratiques administratives ou autres mesures institutionnelles (dénommées collectivement « réglementations ») susceptibles d'avoir une incidence sur les marchés ?	C1. Dans quelle mesure existe-t-il des mécanismes favorisant la prise de conscience des conséquences des réglementations sur le commerce et l'investissement ?
H2. Avec quelle force les responsables politiques et les hauts fonctionnaires expriment-ils, tant auprès du public qu'auprès de leurs subordonnés, leur soutien en faveur de la réforme de la réglementation, notamment en favorisant de manière explicite la concurrence et l'ouverture des marchés ? Comment ce soutien se traduit-il dans la pratique en réforme et comment les dirigeants d'entreprises, les consommateurs et les autres groupes intéressés ont-ils réagi concrètement à ces actions et aux réformes ?	A2. Les bases juridiques et les incidences économiques et sociales des projets de nouvelles réglementations font-elles l'objet de réexamens ? Quels indicateurs de performance envisage-t-on de mettre en place pour étudier les incidences économiques et sociales des nouvelles réglementations ?	B2. Dans quelle mesure les objectifs du droit et de la politique de la concurrence comprennent-ils, et ce de manière exclusive, la promotion et la protection du processus de concurrence et l'accroissement de l'efficacité économique, y compris le surplus du consommateur ?	C2. Dans quelle mesure les pouvoirs publics défendent-ils des approches de la réglementation et de sa mise en œuvre qui sont favorables au commerce et évitent d'imposer des charges inutiles aux acteurs économiques ?

H. Politiques intégrées (questions horizontales)	A. Politique de la réglementation	B. Politique de la concurrence	C. Politiques d'ouverture des marchés
H3. Quels sont les mécanismes de responsabilité propres à assurer une mise en œuvre efficace des politiques de réglementation, de la concurrence et d'ouverture des marchés ?	A3. Les bases juridiques et les incidences économiques et sociales des réglementations existantes font-elles l'objet d'un réexamen et dans l'affirmative, quel usage fait-on des indicateurs de performance ?	B3. Dans quelle mesure l'autorité de la concurrence ou tout autre organe <i>i)</i> a-t-il un mandat clair pour plaider activement en faveur de la concurrence et de l'amélioration de l'efficacité dans l'ensemble de l'économie et d'une manière générale faire mieux percevoir les avantages qu'offre la concurrence et <i>ii)</i> dispose-t-il de ressources suffisantes pour mener à bien l'ensemble des tâches qu'implique ce mandat ?	C3. Dans quelle mesure les procédures douanières et à la frontière sont-elles conçues et mises en œuvre pour assurer cohérence, prévisibilité, simplicité et transparence de façon à éviter d'imposer des obstacles non nécessaires aux flux de marchandises ? Dans quelle mesure les procédures migratoires relatives aux déplacements temporaires de personnes pour fournir des services sont-elles transparentes et compatibles avec l'accès au marché proposé ?
H4. Dans quelle mesure les politiques de réglementation, de la concurrence et d'ouverture des marchés évitent-elles toute discrimination entre des produits, des services ou des fournisseurs de services similaires lorsque les circonstances sont similaires, que ces produits, services ou fournisseurs soient étrangers ou nationaux ? S'il existe des éléments de discrimination, quelle est leur justification ? A-t-on envisagé de les supprimer ou de les limiter ?	A4. Dans quelle mesure les réglementations, les institutions réglementaires et le processus de gestion de la réglementation lui-même sont-ils transparents, clairs et prévisibles pour les utilisateurs au sein ou en dehors des administrations ?	B4. Dans quelle mesure prend-on des mesures afin de neutraliser les avantages dont bénéficient les activités des entreprises publiques du fait de leur appartenance à l'État ?	C4. Dans quelle mesure les pouvoirs publics ont-ils institué des mécanismes et procédures efficaces de consultation publique (y compris, le cas échéant, une procédure de notification préalable) et ces mécanismes assurent-ils un accès suffisant à toutes les parties intéressées, y compris les parties prenantes étrangères <sup>1</sup> ?
H5. Dans quelle mesure a-t-on encouragé et coordonné la réforme de la réglementation, y compris les politiques concernant la qualité de la réglementation, la concurrence et l'ouverture des marchés, à tous les niveaux d'administration (par ex. État fédéral, État fédéré, local, supranational) ?	A5. Existe-t-il des mécanismes efficaces de consultation publique et des procédures, y compris la notification préalable, ouvertes aux parties soumises à la réglementation et aux autres parties prenantes, aux organisations non gouvernementales, au secteur privé, aux organes consultatifs, aux organismes d'accréditation, aux organismes de normalisation et aux autres instances publiques <sup>2</sup> ?	B5. Dans quelle mesure l'organisme chargé de l'administration et de la mise en œuvre de la législation de la concurrence (« l'autorité de la concurrence ») est-elle autonome, et dans quelle mesure dispose-t-elle de ressources humaines et financières suffisantes pour accomplir sa tâche ?	C5. Dans quelle mesure les processus de passation des marchés publics sont-ils ouverts et transparents pour les fournisseurs potentiels, nationaux et étrangers ?
H6. Les politiques, législations, réglementations, pratiques, procédures et prises de décision sont-elles transparentes, cohérentes, compréhensibles et accessibles aux utilisateurs dans les administrations et en dehors d'elles, ainsi qu'aux parties intéressées, qu'elles soient nationales ou étrangères ? Par ailleurs, l'efficacité fait-elle périodiquement l'objet d'évaluations ?	A6. Dans quelle mesure utilise-t-on des principes méthodologiques et des critères clairs et transparents pour analyser l'incidence réglementaire lors de l'élaboration de nouvelles réglementations et du réexamen des réglementations déjà existantes ?	B6. Dans quelle mesure le rôle des décideurs dans la mise en œuvre du droit de la concurrence est-il transparent, en particulier lorsque de multiples organismes publics sont associés à la prise de décision, par exemple en ce qui concerne l'identité du décideur, les facteurs pris en compte par ce décideur et leur importance relative ?	C6. Les exigences réglementaires ont-elles un effet discriminatoire à l'égard de l'investissement étranger et de la propriété étrangère ou de la fourniture de services par des étrangers ou les entravent-elles de toute autre manière <sup>3</sup> ? S'il existe des éléments de discrimination, quelle est leur justification ? A-t-on envisagé de les supprimer ou de les réduire au minimum pour assurer un traitement équivalent à celui des investisseurs nationaux ?

H. Politiques intégrées (questions horizontales)	A. Politique de la réglementation	B. Politique de la concurrence	C. Politiques d'ouverture des marchés
H7. La réforme de la réglementation, la création d'autorités réglementaires appropriées et l'introduction de la concurrence s'ordonnent-elles de façon cohérente dans le temps ?	A7. De quelle façon évalue-t-on les solutions de rechange à la réglementation ?	B7. Dans quelle mesure existe-t-il une politique et des pratiques transparentes en ce qui concerne les relations entre l'autorité de la concurrence et les autorités réglementaires sectorielles ?	C7. Dans quelle mesure a-t-on recours à des normes harmonisées au niveau international comme fondement de la réglementation nationale primaire et secondaire ?
H8. Dans quelle mesure les pouvoirs publics ont-ils mis en place des mécanismes interministériels efficaces pour gérer et coordonner la réforme de la réglementation et intégrer les impératifs de concurrence et d'ouverture des marchés dans les systèmes de gestion de la réglementation ?	A8. A-t-on pris des mesures pour assurer le respect des réglementations et le contrôle de leur application ?	B8. Dans quelle mesure le droit de la concurrence contient-il des dispositions visant à dissuader efficacement et empêcher les ententes injustifiables, les abus de position dominante ou les tentatives de monopole et des dispositions visant à lutter efficacement contre les fusions anticoncurrentielles ? Dans quelle mesure la politique de la concurrence plus générale s'efforce-t-elle de faire en sorte que ce type de comportement ne soit pas facilité par la réglementation publique ?	C8. Les mesures mises en œuvre dans d'autres pays sont-elles acceptées comme étant équivalentes aux mesures nationales ?
H9. Les autorités responsables de la qualité de la réglementation et de l'ouverture des marchés aux entreprises étrangères et les autorités chargées de la concurrence disposent-elles des ressources humaines et techniques appropriées pour s'acquitter de leur tâche dans des délais appropriés ?		B9. Dans quelle mesure le droit de la concurrence s'applique-t-il à toutes les activités économiques, notamment la production de biens et de services, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, à l'exception des activités exclues de son champ d'application ?	C9. Dans quelle mesure des procédures visant à assurer le respect des réglementations sont-elles élaborées de manière transparente et en prenant dûment en considération si elles sont efficaces, applicables et mises en œuvre selon des modalités qui ne créent pas d'obstacles non nécessaires à la libre circulation des biens ou à la libre fourniture de services ?
H10. Existe-t-il des programmes de formation et de renforcement des capacités destinés aux responsables de l'élaboration des règles et aux autorités de réglementation afin de faire en sorte que ceux-ci soient conscients des impératifs de qualité de la réglementation, de concurrence et d'ouverture des marchés ?		B10. Dans quelle mesure le droit de la concurrence prévoit-il des pouvoirs d'enquête et des sanctions efficaces pour déceler, examiner, punir et décourager les comportements anticoncurrentiels ?	
H11. Le cadre juridique comporte-t-il ou s'efforce-t-il de mettre en place des mécanismes crédibles garantissant les droits fondamentaux des personnes soumises à la loi, en particulier en ce qui concerne les voies de recours ?		B11. Dans quelle mesure les sociétés et les individus ont-ils accès à <i>i)</i> l'autorité de la concurrence pour savoir ce qui leur est reproché et faire connaître leurs positions et <i>ii)</i> aux cours de justice ou aux tribunaux compétents pour faire appel des décisions de l'autorité de la concurrence ou demander réparation des préjudices subis du fait d'un comportement contraire à la législation nationale de la concurrence ?	

H. Politiques intégrées (questions horizontales)	A. Politique de la réglementation	B. Politique de la concurrence	C. Politiques d'ouverture des marchés
		B12. En l'absence d'une législation de la concurrence, dans quelle mesure existe-t-il un cadre ou un mécanisme efficace pour prévenir les comportements privés anticoncurrentiels et y remédier?	

1. Cette question pourrait être davantage intégrée, en particulier avec certains éléments de la question H6 et de la question A5.
2. Cette question pourrait être davantage intégrée, par exemple en la transférant dans les rubriques horizontales et en la fusionnant avec la question C4.
3. Cette question pourrait être davantage intégrée, en particulier avec certains éléments de la question H4.

## ANNEXE 10.A2

*Identifier et gérer les conflits d'intérêts*

Les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts définissent quatre principes fondamentaux que les agents publics doivent respecter lorsqu'ils s'occupent de situations de conflit d'intérêts afin de préserver la confiance dans les institutions publiques : servir l'intérêt général; favoriser la transparence; encourager la responsabilité individuelle; et créer une culture organisationnelle ne tolérant pas les conflits d'intérêts.

**Servir l'intérêt général**

Dans leurs décisions et leurs avis, les agents publics ne doivent avoir aucune considération de gain personnel. Les préférences religieuses, professionnelles, politiques, ethniques, familiales ou autres du décideur ne doivent pas affecter l'intégrité des décisions officielles. Dans le même temps, ils doivent se défaire (ou limiter l'effet) des intérêts financiers privés, des relations personnelles ou des liens susceptibles de compromettre les décisions officielles auxquelles ils participent. Si ce n'est pas possible (on peut difficilement demander à un agent de quitter son conjoint ou ses enfants dans l'intérêt du travail), ils doivent s'abstenir de participer aux décisions officielles susceptibles d'être compromises par leurs intérêts privés.

Les agents publics doivent également s'abstenir de tirer indûment profit, à des fins privées, d'informations privilégiées non divulguées au public et obtenues dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Ainsi, ils ne doivent pas participer à une transaction financière privée qui requiert l'utilisation d'informations confidentielles obtenues au travail. Par ailleurs, ils ne doivent pas abuser de leur position et des ressources de l'administration pour obtenir un gain personnel, comme accorder un contrat à une entreprise dans l'espoir d'obtenir un emploi dans celle-ci après la cessation de leurs fonctions.

**Favoriser la transparence et le contrôle public**

Les Lignes directrices précisent que les agents publics et les organismes publics doivent agir d'une manière qui soit conforme aux exigences d'un strict contrôle public. Les intérêts et liens d'ordre privé des agents publics qui sont susceptibles de porter atteinte à l'exercice désintéressé de fonctions publiques doivent être divulgués au moment de la prise de fonction, et par la suite si la situation change, afin de permettre un contrôle adéquat et une gestion correcte de la situation.

Les organismes et agents publics doivent également veiller à la cohérence et à la transparence lorsqu'ils résolvent ou traitent des situations de conflit d'intérêts, en fournissant par exemple des informations récentes sur les politiques, règles et procédures administratives de l'organisme en matière de conflit d'intérêts, ou en encourageant les discussions sur les moyens qui ont été mis en œuvre dans le passé pour traiter des situations spécifiques et ou qui seront utilisés à cet effet dans l'avenir. Les organismes doivent également encourager le contrôle de la manière dont ils gèrent ces situations, peut-être en associant les agents au réexamen de la politique actuelle de gestion des conflits d'intérêts ou en les consultant sur les mesures préventives futures.

### **Promouvoir la responsabilité individuelle et l'exemple personnel**

Les agents publics, notamment ceux de l'administration publique et les hauts fonctionnaires, doivent se comporter en permanence avec intégrité, d'une manière qui serve d'exemple aux autres agents et au public. Face à des cas individuels, les hauts fonctionnaires et les gestionnaires doivent équilibrer les intérêts de l'organisme, de la personne, et du public. De plus, les agents publics assument la responsabilité d'organiser leurs affaires privées d'une manière propre à éviter tout conflit d'intérêts et d'identifier les conflits qui apparaissent et de les résoudre dans l'intérêt général. Ils peuvent ainsi céder un intérêt financier pertinent, ou déclarer un intérêt dans une affaire particulière et se retirer du processus de décision.

### **Créer une culture organisationnelle ne tolérant pas les conflits d'intérêts**

Les Lignes directrices demandent également aux organismes publics de favoriser une culture organisationnelle qui ne tolère pas les conflits d'intérêts. Plusieurs moyens permettent d'y parvenir, comme sensibiliser le public en publiant la politique sur les conflits d'intérêts, procéder à ces rappels périodiques de celle-ci, élaborer des outils de formation pour aider les agents à la mettre en œuvre et à la comprendre, et donner des conseils concrets lorsque le besoin s'en fait sentir. Les pratiques organisationnelles doivent encourager les agents publics à divulguer les cas réels, apparents ou potentiels de conflits d'intérêts et à en débattre, et apporter des mesures de protection raisonnables contre les représailles. Les organismes publics doivent également susciter et entretenir une culture de communication ouverte et de dialogue pour favoriser l'intégrité, tout en proposant des conseils et une formation pour qu'elle soit mieux comprise.

Les Lignes directrices de l'OCDE formulent six recommandations essentielles sur la manière d'identifier, de prévenir, de gérer et de résoudre les situations de conflit d'intérêts.

## Recommandations essentielles pour la gestion des conflits d'intérêts

### 1. Identifier les situations génératrices de conflits d'intérêts

- Décrire de façon claire et réaliste les circonstances et les relations susceptibles de créer une situation de conflit d'intérêts.
- Veiller à ce que la politique de gestion des conflits d'intérêts soit étayée par des stratégies et des pratiques organisationnelles permettant d'identifier les situations concrètes de conflit dans le cadre professionnel.

### 2. Établir des procédures d'identification, de gestion et de résolution des situations de conflit d'intérêts

- Veiller à ce que les agents publics soient informés de leurs obligations en matière d'identification et de déclaration des situations de conflit d'intérêts.
- Définir clairement ce qu'on attend des agents publics dans le traitement des conflits d'intérêts, afin que les gestionnaires et les agents puissent les résoudre et les gérer de manière adéquate.

### 3. Mettre en avant l'exemplarité et la détermination

- Les gestionnaires et hauts dirigeants du service public assument la responsabilité de l'application réelle de la politique de gestion des conflits d'intérêts, en élaborant une procédure décisionnelle cohérente, en prenant des décisions fondées sur ce modèle dans les cas particuliers, en suivant et en évaluant l'efficacité de la politique et, au besoin, en améliorant ou en modifiant la politique pour la rendre plus efficace.

### 4. Créer un partenariat avec les agents

- Assurer une large publicité, bien faire connaître et faire comprendre la politique de gestion des conflits d'intérêts par la formation et le conseil.
- Rechercher les situations potentielles de conflit d'intérêts dans les domaines « à risque ».
- Identifier les mesures préventives à appliquer pour éviter l'apparition de situations de conflit d'intérêts.
- Instaurer et soutenir une culture organisationnelle ouverte où le traitement des conflits d'intérêts peut être librement évoqué et débattu.

### 5. Faire appliquer la politique relative aux conflits d'intérêts

- Mettre en place des procédures sanctionnant le délit de conflit d'intérêts, et prévoir les conséquences du non-respect, notamment des sanctions disciplinaires.
- Élaborer des mécanismes de surveillance pour déceler les infractions à la politique adoptée et pour prendre en compte les gains ou les avantages retirés du conflit d'intérêts.
- Coordonner les mesures de prévention et d'exécution et les intégrer dans un cadre institutionnel cohérent.
- Proposer un mécanisme permettant de reconnaître et de récompenser un comportement exemplaire lié à un respect constant de la politique relative aux conflits d'intérêts.

### 6. Instaurer un nouveau partenariat avec les entreprises et le secteur à but non lucratif

- Faire participer les entreprises et le secteur à but non lucratif à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de conflit d'intérêts applicable aux agents publics.
- Anticiper les situations potentielles de conflit d'intérêts lorsque les organismes publics font appel à des représentants des entreprises et du secteur à but non lucratif au sein de conseils d'administration et de comités consultatifs.
- Prévoir des mesures de protection contre les situations potentielles de conflit d'intérêts en informant les autres organismes des conséquences potentielles du non-respect et en examinant ensemble les domaines à risque élevé.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(20 2006 02 2 P) ISBN 978-92-64-02588-2 - n° 55192 2007

# Cadre d'action pour l'investissement

## PANORAMA DES BONNES PRATIQUES

Le *Cadre d'action pour l'investissement* 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. 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 très important pour améliorer la qualité des conditions de l'investissement dans les pays, y compris pour les petites entreprises et les investisseurs étrangers. 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.

Ce *Panorama des bonnes pratiques* dans les économies membres et non membres de l'OCDE est un complément au Cadre d'action pour l'investissement. Il présente le cadre analytique qui sous-tend les dix chapitres du Cadre.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/finance/9789264025882>

<http://www.sourceocde.org/developpement/9789264025882>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9789264025882>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



**ÉDITIONS OCDE**

ISBN 978-92-64-02588-2  
20 2006 02 2 P

