



Groupe de négociation de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI)

Groupe d'experts No.3 sur des "thèmes spéciaux"

**LES INCITATIONS A L'INVESTISSEMENT DANS
LES ACCORDS INTERNATIONAUX EN VIGUEUR**

(Note du Secrétariat)

LES INCITATIONS A L'INVESTISSEMENT DANS LES ACCORDS INTERNATIONAUX EN VIGUEUR

I. INTRODUCTION

1. Le Groupe d'experts n°3 a examiné lors de sa réunion de mai 1996 l'applicabilité des obligations de traitement national, de régime NPF et de transparence de l'AMI aux incitations à l'investissement. Dans leur grande majorité, les délégations ont considéré que ces mesures devaient en principe être soumises aux obligations en question. On s'est également demandé s'il fallait envisager des disciplines supplémentaires pour les incitations à l'investissement, eu égard à celles qui figurent déjà dans d'autres accords internationaux, notamment les accords du cycle d'Uruguay et le traité de Rome ainsi que certains autres accords de l'OCDE.

2. Afin de déterminer dans quelle mesure des disciplines supplémentaires pourraient être mises au point dans le cadre de l'AMI pour les incitations à l'investissement -- l'idée étant de prendre en compte cet élément dans les travaux futurs à entreprendre une fois l'accord mis en application -- il est apparu qu'il fallait bien cerner la nature et la portée des accords internationaux en vigueur. En conséquence, le Secrétariat a été invité à fournir, pour référence, une vue d'ensemble des disciplines régissant dans ces accords les incitations à l'investissement.

II. LES DISCIPLINES ACTUELLES CONCERNANT LES INCITATIONS A L'INVESTISSEMENT

3. Bien que l'investissement n'ait pas été spécifiquement pris en compte dans les accords issus du cycle d'Uruguay, ces accords comportent des dispositions importantes pour l'investissement, dont certaines concernent les incitations à l'investissement ou les subventions. Certains de ces accords régissent également l'utilisation des subventions, y compris celles qui se rapportent à l'investissement. Tel est le cas de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce dans sa version de 1994 (GATT 1994), de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, de l'accord sur l'agriculture, de l'accord sur les mesures concernant l'investissement et liées au commerce (MIC) et de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). On notera que le traité de Rome traite également des subventions.

Les accords du cycle d'Uruguay¹

Le GATT 1994

4. En vertu de l'article I du GATT 1994, tout avantage concernant "les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation", en provenance ou à destination d'un membre de l'OMC, doit être accordé sans condition sur la base du traitement NPF aux produits similaires importés d'autres membres ou exportés vers ceux-ci. Par conséquent, l'obligation NPF s'applique aux subventions prenant la forme d'une exonération ou d'une remise de ces droits et impositions. L'obligation NPF s'applique également à toutes les mesures internes (par opposition aux mesures aux frontières) visées aux paragraphes 2 et 4 de l'article III (à savoir les taxes et autres impositions intérieures ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits en provenance d'un membre de l'OMC), sous réserve de l'exclusion de certaines mesures en vertu de l'article III.8, notamment le paiement de subventions aux seuls producteurs nationaux). Par conséquent, la portée de l'obligation NPF à l'égard des subventions dépend de la nature de la subvention.

5. En vertu de l'article III du GATT 1994, tous les produits importés d'un autre membre doivent bénéficier du traitement national en ce qui concerne les taxes et autres impositions intérieures ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. En revanche, l'article III.8(b) du GATT 1994 prévoit que cette obligation de traitement national n'empêche pas le paiement de subventions aux seuls producteurs nationaux. Mais la portée de cette exclusion est limitée en ce que le membre ne peut pas subordonner l'attribution d'une subvention à l'achat, par le bénéficiaire, de produits nationaux de préférence à des produits importés. La notion de traitement national à l'article III implique la non-discrimination sur la base de l'origine des produits (et non sur la base de la nationalité de l'investisseur).

6. Conformément à l'article XVI du GATT 1994, les subventions ayant directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit ou de réduire les importations de ce produit doivent être notifiées à l'OMC. Cette notification s'effectue en liaison avec la notification prévue à l'article 25 de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. L'article XVI contient également un certain nombre de règles concernant l'utilisation des subventions à l'exportation pour les produits. On ne sait pas très bien quelle est la portée que conservent ces règles compte tenu de celles, plus détaillées, qui figurent dans l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

L'Accord GATT/OMC sur les subventions et les mesures compensatoires

7. L'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires régit l'attribution, par les membres de l'OMC, des subventions concernant des produits et les mesures qui peuvent être prises par les membres de l'OMC à l'encontre de ces subventions.

8. L'article 1 de cet accord définit la subvention comme une contribution financière d'un membre de l'OMC, ou de tout organisme public du ressort territorial d'un membre, qui confère un avantage. Cette contribution peut prendre la forme d'un transfert direct de fonds effectif (par exemple, dons, prêts et participations au capital) ou potentiel (par exemple, garanties de prêt), de la renonciation à des recettes publiques normalement exigibles (par exemple incitations fiscales), de la fourniture de biens ou services autres qu'une infrastructure générale, de l'achat de biens et d'un soutien des prix.

1. Une jurisprudence considérable s'est également développée pour ces accords, en particulier l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. On n'en traitera pas dans cette note.

9. Les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits locaux sont interdites (sauf si elles sont autorisées par l'accord sur l'agriculture). Autrement dit, il s'agit de subventions "rouges".

10. Les subventions qui sont spécifiques à certaines entreprises, branches de production ou régions du territoire de l'autorité accordant la subvention sont des subventions "pouvant donner lieu à une action" (subventions "jaunes") si elles ont des "effets défavorables" pour les intérêts d'un autre membre de l'OMC en ce qui concerne la production ou le commerce de produits. (Dans le cas des subventions interdites, il n'y a pas à démontrer de tels effets défavorables). Comme le précise l'article 5 de l'accord, ces effets défavorables peuvent consister en ce que la subvention cause un dommage à une branche de production d'un autre membre, annule ou compromet des avantages résultant du GATT 1994 ou cause un "préjudice grave" aux intérêts d'un autre membre.

11. Etant donné qu'il est difficile d'administrer la preuve d'effets défavorables, l'article 6 de l'accord présume que certaines subventions entraînent un préjudice grave. Conformément à l'article 6.1, un préjudice grave est réputé exister lorsque le subventionnement (mesuré dans ce contexte en fonction du coût pour les pouvoirs publics) dépasse 5 pour cent de la valeur des produits de l'entreprise bénéficiaire au cours de la période la plus récente de 12 mois pour laquelle des données de vente sont disponibles. Lorsqu'il s'agit d'entreprises démarrant leurs activités, un préjudice grave est également réputé exister si le taux de subventionnement dépasse 15 pour cent de la totalité des fonds investis. Il y a également présomption de préjudice grave pour les subventions consistant en l'annulation directe d'une dette ou destinées à couvrir des pertes d'exploitation, sauf s'il s'agit de certaines mesures ponctuelles. Mais en vertu de l'article 6.2, la présomption de préjudice grave peut être écartée si le membre qui accorde la subvention démontre que cette subvention n'a eu aucun des effets énumérés à l'article 6.3, c'est-à-dire n'a pas eu pour effet de détourner les importations d'un produit similaire d'un autre membre du marché du membre qui accorde la subvention ou d'entraver ces importations, ne s'est pas traduite par une sous-cotation notable du prix du produit subventionné et n'a pas entraîné un accroissement de la part du marché mondial détenue par le produit subventionné.

12. Les subventions ne donnant pas lieu à une action (subventions "vertes") sont celles qui ne sont pas spécifiques (au sens de l'article 2) ou qui, même si elles sont spécifiques, concernent (a) la recherche et le développement préconcurrentiel, (b) les régions défavorisées ou (c) la promotion de l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales². Même une subvention ne donnant pas lieu à une action peut être contestée si un Membre a des raisons de croire qu'elle a eu des effets défavorables graves pour l'une de ses branches de production nationales au point de causer un tort qui serait difficilement réparable.

13. C'est *a posteriori* qu'on évalue si une subvention a eu ou non des effets défavorables pour les intérêts d'un autre Membre.

14. L'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires comporte également un mécanisme de notification (ou de transparence). Les Membres doivent notifier à l'OMC toutes les subventions existantes telles que définies à l'article 1 qui sont spécifiques au sens de l'article 2, que ces subventions soient interdites, puissent donner lieu à une action ou n'y donnent pas lieu. (Les membres ont dû également notifier à l'OMC les subventions interdites qui existaient lorsque l'accord a été signé). Conformément à l'article 25, cette notification doit être suffisamment précise pour permettre aux autres

2. Les subventions en faveur de la R-D ne peuvent donner lieu à une action dès lors que, notamment, le montant de l'aide effectivement accordée ne dépasse pas 75 pour cent des coûts de la recherche industrielle et 50 pour cent des coûts de l'activité de développement préconcurrentiel.

membres d'évaluer les effets sur le commerce et de comprendre le fonctionnement des programmes de subventions notifiés. La notification doit comporter des informations budgétaires, mais les informations confidentielles concernant les entreprises échappent à cette obligation.

15. En ce qui concerne les mesures correctrices pour les subventions interdites et pour les subventions pouvant donner lieu à une action, l'accord prévoit des consultations, au départ entre le pays qui accorde la subvention et les pays qui ont subi des effets défavorables ; à défaut de solution mutuellement acceptable pour les parties, l'Organe de règlement des différends peut être saisi. S'il est constaté que la subvention est interdite ou a des effets défavorables pour les intérêts d'un autre Membre, et si elle n'est pas retirée ou modifiée pour mettre fin à ces effets défavorables, les pays ayant demandé les consultations sont autorisés à prendre des contre-mesures appropriées, probablement sous la forme d'une suspension de concessions dans le cadre de l'OMC. Ces contre-mesures ne doivent pas être disproportionnées et, dans le cas d'une subvention pouvant donner lieu à une action, doivent être proportionnelles à la nature et au degré des effets défavorables.

16. Alternativement, lorsqu'une subvention cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production nationale, le Membre importateur peut imposer un droit compensateur sur les importations du produit en cause à concurrence au maximum du montant du subventionnement. Alors qu'un préjudice grave est réputé exister lorsque le subventionnement ad valorem total d'un produit dépasse 5 pour cent, la mesure compensatoire est fonction de l'avantage que la subvention a procuré au bénéficiaire ; elle n'est pas fonction du coût pour les pouvoirs publics qui ont accordé la subvention. L'article 14 de l'accord fixe les principes directeurs pour le calcul de l'avantage conféré au bénéficiaire. Une mesure compensatoire ne peut être prise que si le dommage causé à la branche de production nationale est dû à des importations subventionnées. Une mesure compensatoire ne peut pas être prise à l'encontre de subventions causant un dommage aux ventes sur le marché à l'exportation du pays plaignant (dans le pays accordant la subvention ou dans un pays tiers).

17. Dans le cas d'importations subventionnées, on notera que la procédure concernant l'imposition de contre-mesures et celle concernant l'imposition de droits compensateurs peuvent être mises en oeuvre parallèlement, mais qu'une seule de ces deux mesures correctrices peut en définitive être imposée.

L'accord sur l'agriculture

18. Les disciplines qui ont été convenues pour les subventions dans le secteur agricole sont à signaler parce qu'elles sont très différentes de celles de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, et ce essentiellement sur deux plans. Premièrement, tout en fixant des règles pour l'acceptabilité de diverses pratiques de subventionnement -- les mesures dites de "la boîte verte" sont acceptables, alors que celles dites de "la boîte bleue" ne le sont pas -- l'accord sur l'agriculture comporte également des engagements de réduction des niveaux totaux de soutien. Deuxièmement, dans l'optique de la réduction du soutien, l'utilisation des mesures correctrices en cas de subventions fait l'objet de certaines restrictions. Par conséquent, les disciplines pour les subventions sont conçues en fonction des engagements de réduction progressive des niveaux de subventionnement. On peut se demander si une approche progressive similaire pourrait convenir dans le cas des subventions à l'investissement.

Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC)

19. Tout comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, l'accord sur les MIC ne s'applique qu'aux mesures concernant l'investissement qui sont en rapport avec le commerce de marchandises. Il interdit aux parties contractantes d'appliquer toute MIC non conforme aux articles III (traitement national) et XI (élimination générale des restrictions quantitatives) de l'Accord général.

20. La liste exemplative des MIC interdites comprend trois catégories de mesures : i) les subventions/incitations qui sont subordonnées à des obligations d'intégration locale, ii) les mesures qui subordonnent les possibilités d'importation d'une entreprise à ses résultats à l'exportation et iii) les restrictions à l'exportation. Par conséquent, les MIC interdites ne sont pas seulement les mesures qui ont un caractère obligatoire, mais aussi celles "auxquelles il est nécessaire de se conformer pour obtenir un avantage". Bien que le terme "avantage" ne soit pas expressément défini dans l'accord, il est censé couvrir tous les types d'avantages (y compris ceux liés à des mesures fiscales), et pas seulement les contributions financières des pouvoirs publics. Il semble donc que la définition de la subvention ou de l'incitation soit plus large que celle utilisée dans l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

21. L'accord sur les MIC, outre qu'il ne s'applique qu'aux mesures affectant le commerce de marchandises, comporte plusieurs autres limitations³. La liste exemplative des mesures interdites ne couvre qu'une partie des MIC. Contrairement à l'ALENA (article 1106), l'accord sur les MIC ne comporte pas une interdiction complète des obligations de résultat⁴. L'accord sur les MIC n'instaure en outre aucune discipline pour les incitations à l'investissement, auxquelles les obligations de résultat sont souvent étroitement liées.

Accord général sur le commerce des services (AGCS)

22. Contrairement à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et à l'accord sur les MIC, l'AGCS s'applique au commerce des services. La notion de traitement national dans l'AGCS repose sur la non-discrimination sur la base de l'origine, non seulement des services, mais aussi des fournisseurs de services. Par conséquent, l'IDE est régi par l'AGCS dans la mesure où il implique une présence commerciale pour la fourniture des services.

23. L'AGCS n'exclut pas expressément les subventions, mais il ne comporte aucune discipline particulière de fond pour les subventions. L'article XV prévoit seulement que les Membres "engageront des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter [les] effets de distorsion". Aux fins de ces négociations, qui sont actuellement en cours, l'article XV précise que les Membres échangeront des renseignements au sujet de toutes les subventions en rapport avec le commerce des services qu'ils accordent à leurs fournisseurs de services nationaux. Si l'on a retenu cette méthode, c'est en partie parce que l'existence de ces disciplines découle déjà logiquement de la façon dont l'accord est conçu et de certains autres de ces éléments. Plus précisément, ces disciplines résultent de l'obligation NPF (article II) et de l'engagement de traitement national dans les listes d'engagements spécifiques (article XVII) ainsi que des dispositions concernant les monopoles et les fournisseurs exclusifs de services (article VII).

24. L'obligation générale de traitement NPF, tout en étant moins stricte pour les subventions que l'obligation de traitement national, peut être importante sur plusieurs plans. Elle assure la non-discrimination en l'absence de producteur national. En outre, s'il existe des producteurs nationaux et si aucune réserve n'a été formulée pour le traitement national, l'obligation de traitement NPF décourage les subventions, qu'on rencontre dans certains régimes d'investissement, qui favorisent un ou plusieurs fournisseurs de services étrangers, puisqu'une subvention accordée à un fournisseur doit être accordée à tous les fournisseurs. L'obligation de traitement NPF a donc tendance, vu son coût budgétaire, à empêcher l'utilisation des subventions.

3. Voir OCDE (1996a) et OCDE (1996d).

4. L'ALENA va plus loin, mais ne comporte pas lui non plus une interdiction complète.

25. Dans la mesure où les Membres prennent pour certains secteurs dans le cadre de l'article XVII des engagements de traitement national qui ne sont pas assortis de réserves, ils doivent accorder le traitement national pour toutes les mesures, y compris les subventions. Une mesure déterminée, notamment une subvention, peut être exemptée du traitement national si le Membre formule une réserve dans sa liste.

26. En vertu de l'article VIII, les membres doivent également faire en sorte que tout fournisseur monopolistique public ou privé d'un service n'agisse pas d'une manière incompatible avec l'obligation NPF ou avec les engagements spécifiques du membre, non seulement dans les secteurs où il exerce un monopole, mais aussi dans les autres secteurs. Cette disposition a pour but d'empêcher des subventions croisées et un éventuel dumping entre diverses activités et divers secteurs d'un pays.

27. Le fait que l'AGCS ne comporte pas de disciplines particulières pour les subventions tient également en partie aux difficultés rencontrées pour définir, recenser et mesurer les subventions et aussi pour évaluer leurs effets⁵. Les difficultés sont particulièrement aiguës pour plusieurs raisons. Le subventionnement de nature réglementaire a tendance à être plus répandu pour les services que pour les marchandises ; on ne dispose pas de statistiques suffisantes et il n'existe pas en particulier, pour les services, de nomenclature définie d'un commun accord et suffisamment détaillée ; des problèmes se posent pour définir des prix unitaires pour les prestations de qualité comparable de certains services ; enfin, la notion de services "similaires" est extrêmement difficile à mettre en oeuvre.

Le traité sur la Charte de l'énergie (TCE)

28. En vertu de l'article 10, paragraphe 7 (promotion, protection et traitement des investissements) du TCE, les mesures concernant des investissements établis, y compris les incitations, sont soumises à l'obligation de traitement national. Mais, conformément à l'article 10, paragraphe 8, cette obligation ne vaut pas à l'heure actuelle pour les subventions ou les autres aides financières qui ont trait à la recherche-développement technologique dans le domaine de l'énergie. On notera également que, conformément à l'article 10, paragraphe 2, les parties contractantes doivent s'efforcer d'accorder le traitement national pour la réalisation de l'investissement ; un traité complémentaire, actuellement en cours de négociation, est prévu à cet effet. En outre, en vertu de l'article 22, l'obligation de traitement national s'applique implicitement aux activités des entreprises d'Etat et des entités privilégiées qui sont assimilables à un subventionnement.

Le traité de Rome

29. Le traité de Rome est le principal accord d'intégration régionale qui comporte des disciplines pour les aides d'Etat en faveur d'activités se rapportant à des biens ou à des services⁶. Le traité de Rome ne régit pas les incitations à l'investissement en elles-mêmes, mais il s'applique à toutes les mesures d'incitation dès lors qu'elles faussent ou sont susceptibles de fausser la concurrence entre les entreprises à capitaux nationaux et les entreprises à capitaux étrangers exerçant leurs activités dans l'Union européenne⁷. Les subventions sont donc réglementées dans le large contexte de la politique de la

5. Voir à ce sujet les annexes 1 et 2.

6. Parmi les autres accords d'intégration régionale prévoyant un contrôle des aides d'Etat, on citera le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, les divers accords dits "européens", les protocoles d'association et l'accord douanier entre l'UE et la Turquie.

7. Ces disciplines s'appliquent également aux entreprises exerçant leurs activités en dehors de l'Union.

concurrence. Pour cette raison, et aussi parce que la Commission dispose de prérogatives étendues pour contrôler l'utilisation de ces subventions, le traité de Rome est actuellement l'accord international le plus complet dans ce domaine.

30. Les principales règles concernant les subventions se trouvent aux articles 92 et 93 du traité⁸. L'article 92 définit de façon très large les subventions interdites. Conformément au paragraphe 1 de cet article, "sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions". Par conséquent, l'admissibilité des subventions n'est pas évaluée seulement ex post, mais aussi ex ante.

31. L'article 93 prévoit la notification préalable, par les Etats membres, de tous les types de subventions, la Commission examinant si ces subventions sont compatibles avec le marché commun. Si une subvention n'est pas jugée conforme à l'article 92, la Commission peut demander sa suppression, sa modification et même un remboursement. La notification préalable des subventions par les Etats membres et l'évaluation, par la Commission, des effets probables sur la concurrence permettent d'agir à temps avant que la subvention contraire à l'article 92 puisse être effectivement mise en oeuvre.

Les accords de l'OCDE

L'arrangement sur les crédits à l'exportation

32. L'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public est un "gentlemen's agreement" qui instaure le cadre institutionnel nécessaire pour le bon fonctionnement du marché des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public⁹. Bien qu'il ne soit pas mentionné expressément dans l'arrangement, le traitement national, pour ce qui concerne les entreprises exportatrices, est l'un des éléments de base. L'arrangement cherche donc à empêcher une "course" aux crédits à l'exportation, pour laquelle l'élément déterminant de la concurrence entre les pays n'est plus de savoir qui fournit le service le meilleur et de la plus haute qualité à un prix concurrentiel, mais qui accorde les conditions de financement les plus favorables ou les "subventions" les plus élevées.

33. Pour l'application de l'arrangement, le "soutien public" s'entend de tout soutien accordé par les pouvoirs publics ou pour leur compte dans le domaine des crédits à l'exportation. Le soutien public peut prendre la forme d'un financement direct par des institutions et organismes de financement publics, d'un refinancement, d'une bonification d'intérêts, d'un financement d'une aide (crédits et dons), d'une assurance-crédit à l'exportation de la part des pouvoirs publics ou pour leur compte et de garanties accordées par les pouvoirs publics ou pour leur compte.

34. L'arrangement s'applique à toutes les mesures de soutien public pour l'exportation de biens et/ou de services, ou aux opérations de crédit-bail financier dont le délai de remboursement est de deux ans ou plus. Peu importe la forme du soutien public pour les crédits à l'exportation (crédit direct, refinancement, bonification d'intérêts, garantie ou assurance). L'arrangement s'applique également au soutien public

8. On signalera également l'accord sur l'EEE, en particulier ses articles 61-64 et son annexe XV, en ce qu'il étend l'article 92 aux pays de l'AELE autres que la Suisse.

9. L'arrangement n'est pas formellement un acte de l'OCDE au sens juridique. Il s'agit d'un "gentlemen's agreement". En outre, les "Participants à l'arrangement" ne sont pas un organe de l'OCDE, bien que leurs travaux se déroulent dans le cadre de l'Organisation et que les Participants utilisent les moyens dont dispose l'OCDE et son Secrétariat.

prenant la forme d'une aide liée. Il existe des dispositions spéciales pour certains secteurs, par exemple les navires, les centrales nucléaires et les aéronefs. A l'heure actuelle, le matériel militaire et les produits agricoles sont exclus.

L'accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes

35. Cet accord vise à établir, sous une forme juridique non contraignante, des conditions égales de concurrence dans l'industrie navale des pays de l'OCDE et de la Corée. Il s'appuie à cet effet sur trois éléments essentiels :

- des disciplines concernant les subventions, qui interdisent les subventions directes et indirectes ainsi que les réglementations et pratiques officielles en faveur de l'industrie navale ; il existe des dispositions particulières pour l'aide à la recherche-développement, les mesures en faveur des travailleurs ayant perdu leur emploi et les crédits bénéficiant d'un soutien public non concessionnel accordés à des acheteurs étrangers et nationaux de navires (c'est-à-dire les crédits à l'exportation et les crédits intérieurs) ;
- un instrument concernant les droits applicables pour prix préjudiciable, en vertu duquel des règles antidumping s'appliquent pour la première fois à la construction navale ; les navires n'étant pas importés à des fins de vente, le Code antidumping du GATT 1994, qui repose sur l'application de droits antidumping aux frontières, ne s'appliquait pas au commerce des navires ;
- un mécanisme obligatoire de règlement des différends devant un Groupe spécial (sauf pour les crédits à l'exportation) en cas de violation des règles concernant les subventions et/ou de l'instrument concernant les droits applicables pour prix préjudiciable, ce mécanisme comportant tout un ensemble de voies de recours et de sanctions.

L'Instrument de l'OCDE sur les stimulants et obstacles à l'investissement

36. Contrairement aux accords du cycle d'Uruguay, qui ne s'appliquent aux incitations à l'investissement que dans la mesure où elles affectent le commerce international de biens et de services, l'Instrument de l'OCDE vise spécifiquement les incitations qui affectent les flux d'IDE. Toutefois, l'Instrument a uniquement pour but d'améliorer la transparence et les consultations pour les mesures d'incitation utilisées par les pays Membres. S'il est vrai qu'en améliorant la transparence et les consultations, l'Instrument peut faire en sorte que, par voie de "pressions mutuelles", les pays Membres suppriment ou modifient leurs mesures d'incitation, il ne cherche aucunement à faire régner une discipline, au moyen de contre-mesures, dans l'utilisation des mesures d'incitation par les pays. L'Instrument a eu pour résultat que les incitations à l'investissement sont prises en compte dans les examens par pays de la politique en matière d'IDE qui sont conduits à l'OCDE et dans les publications périodiques consacrées à un examen horizontal des mesures d'incitation à l'investissement des pays Membres de l'OCDE. On peut se demander si cet effort permet bien de mettre à jour toutes les mesures d'incitation en faveur de l'IDE.

Autres dispositifs de l'OCDE

37. De façon similaire, plusieurs autres comités de l'OCDE s'efforcent également d'améliorer la transparence des aides publiques, sans nécessairement imposer des disciplines contraignantes.
38. Plus précisément, le Comité de l'industrie s'emploie à mettre en lumière la nature et l'ampleur des aides accordées au secteur manufacturier par les autorités nationales et certaines autorités infranationales. On trouvera dans OCDE (1996b) le dernier rapport sur ces travaux.
39. En outre, le Comité des affaires fiscales établit périodiquement des rapports de synthèse sur les pratiques des pays dans le domaine des informations concernant les dépenses fiscales. On trouvera dans OCDE (1996c) le rapport le plus récent à ce sujet.
40. La Direction de l'agriculture recueille des informations sur les aides agricoles, qui sont prises en compte en même temps que d'autres mesures pour le calcul d'indicateurs globaux d'équivalent-subvention à la production et à la consommation (ESP et ESC). Les estimations de ces indicateurs sont publiées périodiquement.
41. Enfin, le Département des affaires économiques réalise un projet intitulé "Indicateurs d'aide publique", qui consiste à élaborer des indicateurs synthétiques et comparables pour cinq catégories d'aides publiques, à savoir les droits de douane, les mesures non tarifaires aux frontières, les subventions, les incitations fiscales et l'élément de subvention des pratiques en matière de marchés publics.

ANNEXE 1

DEFINITION ET MESURE DES INCITATIONS A L'INVESTISSEMENT

1. Il est utile, tout d'abord, d'examiner les définitions et les classifications des aides à l'investissement, qui varient d'un accord à l'autre, ainsi que les principaux problèmes auxquels on se heurte pour mesurer ces aides. Les problèmes que posent la définition des subventions et la façon de les mesurer sont instructifs lorsqu'il s'agit de savoir dans quelle mesure les incitations à l'investissement pourraient être soumises à des disciplines dans l'AMI, surtout dans le domaine de la transparence. On évoquera dans cette annexe et dans l'annexe 2 certains des problèmes techniques rencontrés lors des travaux analytiques de l'OCDE consacrés aux incitations et aux subventions.

A. Définition des incitations ou des aides à l'investissement

2. D'une façon générale, les aides peuvent être classées dans les catégories suivantes : i) directes ou indirectes, ii) financières ou implicites, iii) générales ou spécifiques à un secteur, une branche de production ou une entreprise, iv) conditionnelles ou inconditionnelles, v) marginales ou non marginales.

i) Aides directes ou indirectes

3. Une aide directe à l'investissement est une aide qui est reçue directement par l'entreprise réalisant l'investissement. Elle peut être forfaitaire (montant fixe par unité d'investissement) ou ad valorem (montant fixe par unité de valeur de l'investissement).

4. Une aide indirecte est une aide qui est reçue indirectement par l'entreprise réalisant l'investissement. Elle peut prendre la forme d'un prix de marché plus élevé pour la production de l'entreprise ou d'un prix de marché plus faible pour ses intrants, notamment le capital, du fait de subventions accordées à d'autres agents économiques. Il est généralement très difficile de déterminer la valeur de ces aides indirectes pour une entreprise ou une branche de production, parce qu'il faut déterminer les modifications des prix à la production et des prix des intrants qui résultent de subventions accordées à d'autres agents économiques.

ii) Aides financières ou implicites

5. Une aide financière (ou explicite) est une aide qui est versée à un investisseur sous la forme d'une dépense budgétaire. Le paiement peut être effectif, comme dans le cas d'une subvention, d'un prêt bonifié ou d'une injection de fonds propres, ou potentiel comme dans le cas de la garantie d'un prêt.

6. Les aides financières englobent les allègements d'impôts sous la forme de dépenses fiscales, lesquelles sont rendues publiques dans certains pays de la même manière que les dépenses budgétaires. Parmi les principales dépenses fiscales dans le domaine de l'investissement, on citera les taux d'imposition minorés pour le revenu de certains investissements, les régimes d'amortissement accéléré et les crédits d'impôt pour investissement.

7. Dans la plupart des cas, il est plus facile d'obtenir des informations sur les dépenses budgétaires que des informations sur les dépenses fiscales, parce que l'évaluation, voire la définition, des dépenses fiscales soulève des difficultés d'ordre méthodologique.

8. Une aide implicite est une aide qui est donnée en nature sans perception d'une redevance d'utilisation suffisante pour récupérer sa véritable valeur, ou qui est le résultat de mesures réglementaires modifiant les prix du marché ou l'accès au marché. Il faut imputer la valeur de ces aides en nature et de ces aides de nature réglementaire. Il est difficile d'avoir des informations sur cette catégorie d'aides, car les autorités publiques ne font pas connaître à intervalles réguliers les montants en cause. Il ne faut pas s'étonner du manque d'informations sur ces aides, car il est très difficile de les évaluer.

iii) Subventions générales ou subventions spécifiques à un secteur, une branche de production ou une entreprise

9. Les subventions à l'investissement peuvent bénéficier à toutes les entreprises ou seulement à un secteur, une industrie, un groupe d'entreprises ou une entreprise, auquel cas elles sont classées dans les subventions spécifiques à un secteur, à une branche de production ou à une entreprise. Les subventions à l'investissement qui sont spécifiques ont tendance à fausser davantage les décisions des agents économiques et que les subventions générales¹⁰. On notera que cette "spécificité" est l'un des principaux critères utilisés dans l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires pour déterminer si une subvention peut donner lieu à une action. Cela étant, une incitation à l'investissement qualifiée de générale peut en fait avoir une incidence sectorielle en favorisant, par exemple, des entreprises et des activités à forte intensité en capital.

iv) Subventions conditionnelles ou inconditionnelles

10. Les subventions à l'investissement peuvent être conditionnelles ou inconditionnelles. Une subvention inconditionnelle n'est assortie d'aucune condition, sinon la réalisation d'un certain type d'investissement. Une subvention conditionnelle est assortie de conditions qui ne sont pas liées à l'investissement, notamment l'obligation d'utiliser des produits locaux ou de la main-d'oeuvre locale ou encore une obligation de résultat, en particulier dans le domaine de l'exportation. De fait, ces conditions peuvent être la contrepartie de l'aide en faveur de l'IDE.

v) Subventions marginales ou non marginales

12. Le montant total de la subvention peut être plafonné, auquel cas il s'agit d'une subvention "non marginale". Les subventions marginales ont tendance à avoir plus d'effet sur les incitations que les subventions non marginales.

B. Mesure des incitations ou des subventions à l'investissement

13. Pour pouvoir soumettre à des disciplines efficaces les mesures entrant dans la définition des subventions à l'investissement, il faut pouvoir estimer de façon suffisamment précise leur valeur. La valeur totale d'une subvention peut être mesurée soit par le coût de la subvention pour les pouvoirs publics, soit par l'avantage total pour le bénéficiaire. La valeur d'une subvention peut également être exprimée en valeur moyenne ou en valeur marginale. Ces différentes méthodes peuvent aboutir à des résultats très

10. Une "subvention" véritablement générale n'aura aucun effet sur le comportement des agents économiques d'un pays, car elle bénéficiera à tous les agents économiques, mais elle n'aura alors pas de sens. Par conséquent, pour qu'il y ait subventionnement, il faut que certains secteurs, certaines branches de production ou certaines entreprises soient traités différemment des autres.

différents. Il est très difficile de mesurer les subventions, surtout lorsqu'elles ne prennent pas la forme d'une aide financière directe¹¹.

Coût pour les pouvoirs publics ou avantage pour le bénéficiaire

14. On peut exprimer le coût d'une subvention pour les administrations publiques en termes bruts ou en termes nets. Le coût net pour les administrations publiques est égal à la différence entre le coût brut, pour les administrations publiques, des fonds engagés au cours d'un exercice donné et les recettes pour le même exercice (sous la forme d'intérêts, de dividendes, de commissions de garantie et de créances recouvrées, etc., ainsi que de tout supplément d'impôt dû par le bénéficiaire du fait de la subvention). Le coût net d'une subvention est manifestement un indicateur plus adéquat que le coût brut.

15. Mais ni le coût net pour les administrations publiques, ni le coût brut ne reflètent nécessairement la valeur de la subvention pour le bénéficiaire et ils peuvent donc ne pas être un indicateur exact des effets de la subvention sur le comportement du bénéficiaire. Tel est le cas surtout pour les aides financières prenant la forme de prêts bonifiés et de participations au capital, qui se traduisent par des avantages futurs. La valeur actuelle de ces avantages pour le bénéficiaire diffère de la valeur actuelle du coût pour les administrations publiques, si le taux d'actualisation du bénéficiaire n'est pas le même que celui des administrations publiques. (Il peut y avoir également divergence entre le coût net d'une subvention pour les administrations publiques et la valeur de la subvention pour le bénéficiaire si la subvention est attribuée via des intermédiaires qui recueillent une partie de l'avantage).

16. Malheureusement, pour pouvoir mesurer précisément la valeur de subventions pour leurs bénéficiaires, il faudrait énormément d'informations supplémentaires et prendre en compte, en dehors des taux d'actualisation des entreprises des administrations publiques, les conditions qui prévalent sur les marchés (par exemple, les taux créditeurs et débiteurs pour le secteur privé, les commissions pour les assurances privées, de même que le coût des fonds propres et les primes de risque pour le secteur privé). Il faut également des méthodologies qui, inéluctablement, comportent des hypothèses contestables et aboutissent donc à des estimations sujettes à controverse. Dans ces travaux les plus récents, la DSTI s'est efforcée de rassembler certaines données sur les conditions prévalant sur les marchés, mais il n'est pas facile d'obtenir les informations détaillées nécessaires pour mesurer la valeur des subventions pour leurs bénéficiaires.

Mesure ex ante ou ex post

17. Lorsqu'une subvention a un caractère conditionnel, ce qui est le cas par exemple de la garantie d'un prêt, ou lorsque l'avantage découlant d'une subvention est différé, ce qui est le cas par exemple de mesures fiscales d'amortissement accéléré, il est très difficile de mesurer le montant de la subvention au moment où elle est accordée. En effet, le montant qui est finalement déboursé est fonction d'événements futurs qui restent inconnus. En conséquence, le montant ex post de la subvention peut se révéler très différent du montant ex ante annoncé au départ par l'organisme qui accorde la subvention.

Subventions moyennes ou marginales

18. Il peut être commode d'exprimer en pourcentage de la valeur de l'activité subventionnée la valeur moyenne et la valeur marginale d'une subvention. La valeur moyenne de la subvention est sa valeur totale

11. Certains des principaux problèmes auxquels on se heurte pour mesurer certaines des subventions les plus courantes sont exposés à l'annexe 2.

divisée par la valeur totale de l'activité subventionnée. La valeur marginale de la subvention est égale à l'accroissement de la subvention totale divisé par la valeur de l'accroissement de l'activité subventionnée.

19. La valeur moyenne et la valeur marginale d'une subvention peuvent être très différentes. Par exemple, la valeur marginale d'une subvention pour une entreprise est nulle si la valeur totale de la subvention à laquelle a droit l'entreprise a atteint une limite supérieure à laquelle le montant de la subvention est plafonné, alors même que la subvention moyenne peut être élevée. En revanche, lorsque la subvention a un caractère marginal (cas, par exemple, du crédit d'impôt accordé aux Etats-Unis pour la R-D supplémentaire), le taux marginal de la subvention peut être beaucoup plus élevé que le taux moyen.

20. Il est important de distinguer entre la valeur marginale et la valeur moyenne d'une subvention parce qu'on considère généralement que la valeur marginale est davantage prise en compte dans la décision d'investissement de l'entreprise que la valeur moyenne. En fait, les pouvoirs publics s'efforcent souvent de concevoir leurs subventions, y compris les avantages fiscaux, de manière qu'elles entraînent un maximum d'investissements en proportion de la subvention totale ou de la moins-value sur recettes.

C. Recensement des incitations ou subventions à l'investissement

21. Pour pouvoir classer une subvention dans la catégorie des subventions à l'investissement ou dans une autre catégorie, l'un des éléments déterminants est l'identification du bénéficiaire ultime de la mesure. Une subvention (y compris lorsqu'il s'agit d'une subvention se rattachant directement à la production ou au travail) peut être considérée comme une subvention à l'investissement dans la mesure où elle accroît la rentabilité de l'investissement subventionné, de sorte que le bénéficiaire ultime est l'investisseur. Malheureusement, il est souvent très difficile dans la pratique de déterminer à quel degré l'investisseur bénéficie en fait d'une subvention et d'évaluer cet avantage. Cela dépend, pour beaucoup, des conditions qui prévalent sur les marchés de produits et de facteurs.

ANNEXE 2

PROBLEMES RENCONTRES POUR MESURER LES SUBVENTIONS

1. Certains programmes de subventionnement, notamment les aides financières aux entreprises sous la forme de prêts à taux bonifié ou de prises de participation au capital, soulèvent d'extrêmes difficultés lorsqu'on veut mesurer avec exactitude et de façon cohérente les aides à l'industrie. Les problèmes auxquels on se heurte pour mesurer l'élément de subvention de ces programmes se surajoutent à ceux de l'évaluation en coût brut ou net et en taux de subventionnement marginal ou moyen. Il n'est pas surprenant que les montants correspondant à ces subventions ne soient généralement pas mentionnés dans les documents budgétaires. La principale difficulté est de déterminer le prix de marché ou le taux d'intérêt de référence.

2. Une fois qu'on a calculé le montant de la subvention implicite, il faut résoudre le problème de la forme sous laquelle on va l'exprimer. Soit on l'exprimera sous une forme comparable à un taux d'intérêt, c'est-à-dire que la subvention annuelle sera exprimée en pourcentage du capital ayant droit à la subvention. Soit on capitalisera la subvention, c'est-à-dire qu'on l'exprimera en valeur actuelle sur la durée du prêt ou de l'injection de fonds propres. La valeur capitalisée est équivalente à une subvention en capital. On évoquera ci-après de façon plus précise les problèmes rencontrés pour mesurer certaines des subventions les plus courantes.

Prêts à faible taux d'intérêt

3. On peut mesurer les aides à l'industrie qui prennent la forme de prêts à faible taux d'intérêt en équivalent annuel subvention en espèces, en calculant la différence entre le taux effectif d'intérêt du prêt bonifié et le taux qui aurait été pratiqué à l'égard de prêteurs privés, puis en multipliant le montant du prêt par cette différence entre les deux taux d'intérêt. Il semblerait relativement simple pour les autorités publiques de fournir des informations sur le montant des prêts ainsi accordés et sur les emprunteurs, mais en fait il est souvent difficile de déterminer le taux d'intérêt qui aurait été pratiqué à l'égard de prêteurs privés. Ce taux peut se situer en effet entre le taux des obligations AAA et celui des obligations de faible qualité à haut risque. (Le taux d'intérêt à retenir peut même être plus élevé que le taux des obligations à haut risque). Pour estimer correctement le taux d'intérêt de référence, il faut évaluer les caractéristiques de risque de chaque emprunteur, élément dont on ne dispose généralement pas.

Garanties de prêts

4. Un problème similaire se pose lorsque, en contrepartie d'une faible commission, une autorité publique ou l'un de ses organismes garantit à un prêteur privé que les intérêts et le principal d'un prêt privé seront remboursés. Puisque l'autorité publique s'engage à rembourser le prêt en cas de défaut de l'emprunteur, le prêteur n'a pas à faire payer une prime de risque pour le cas de défaut de remboursement, ce qui lui permet de consentir le prêt au taux pratiqué en l'absence de risque. Pour quantifier l'élément de subvention du prêt, il faut cette fois encore évaluer la prime de risque adéquate, cette prime de risque, multipliée par le montant du prêt garanti, permettant d'obtenir la valeur de la subvention¹².

12. A propos de ce problème et d'autres problèmes de méthode et de mesure concernant l'élément de subvention des garanties de prêt, voir Mintz et al. (1984) "Determining the Subsidy Involved with Government Credit Programmes", Economic Council of Canada Discussion paper n°256 et OCDE (1993).

Prêts conditionnels

5. Il s'agit de prêts consentis par une autorité publique, qui ne sont pas remboursables dans certaines circonstances. Lorsque les conditions du prêt sont telles qu'il est pratiquement certain que le prêt ne sera jamais remboursé, on se trouve dans la même situation qu'une aide financière directe, mais il est peu probable que le prêt soit mentionné sous cette forme dans les comptes publics. La subvention implicite résultant d'un prêt conditionnel comprend donc deux éléments : "l'élément de subvention" et "l'élément de prêt". Pour pouvoir quantifier l'élément de subvention, il faut estimer la probabilité de remboursement du prêt. En multipliant cette probabilité par le montant du prêt, on obtient l'élément de subvention. Le montant résiduel du prêt est l'élément de prêt ; en le multipliant par la différence entre le taux d'intérêt du prêt et le taux applicable du marché, on obtient la subvention annuelle découlant de l'élément de prêt. La valeur capitalisée de la subvention annuelle donne la subvention implicite totale. En divisant la subvention implicite totale par le montant du prêt conditionnel, on obtient le taux total implicite de subventionnement du prêt conditionnel.

Participation au capital

6. Lorsqu'une autorité publique ou l'un de ses organismes contribue au capital d'une entreprise, les conditions de cette participation sont généralement plus favorables que celles que l'entreprise pourrait obtenir sur le marché boursier. Mais à la différence d'un prêt à faible taux d'intérêt, l'entreprise peut n'avoir aucune obligation de rembourser l'autorité publique ou de verser des dividendes. Une participation au capital d'une entreprise qui n'est pas susceptible de verser des dividendes dans un avenir prévisible équivaut quasiment à une aide financière directe, puisque la valeur actualisée des dividendes sera extrêmement faible. Si les actions de l'entreprise bénéficiaire sont cotées en bourse, il est facile d'évaluer la valeur de marché des actions attribuées à l'autorité publique en contrepartie de sa participation au capital. La différence entre le montant de la participation au capital et la valeur de marché de ces actions constitue une aide financière directe. Lorsqu'il n'existe pas de valeur de marché de référence pour les actions de l'entreprise bénéficiaire, il faut d'une manière ou d'une autre estimer la valeur capitalisée des paiements futurs de dividendes de l'entreprise par action pour mesurer l'élément de subvention de la participation au capital. Il sera probablement très difficile de procéder à une telle estimation.

Subventions pour le financement d'exportations

7. Les aides au financement d'exportations prennent ordinairement la forme de prêts à faible taux d'intérêt ou d'une assurance-crédit à l'exportation, l'objectif explicite étant de promouvoir les exportations. En cas de prêt à faible taux d'intérêt, les problèmes que pose l'évaluation de la subvention implicite sont les mêmes que ceux qui ont été évoqués précédemment. Dans le cas d'une assurance-crédit à l'exportation, les problèmes d'évaluation sont similaires à ceux rencontrés pour estimer l'élément de subvention d'un prêt garanti. La principale difficulté est de déterminer dans quelle mesure la prime d'assurance perçue par l'autorité publique est inférieure au coût effectif de prise en charge du risque, parce que peu d'assureurs privés assurent cette protection et qu'on manque donc d'éléments de référence.

Problème général : le taux d'actualisation utilisé pour estimer la dépense budgétaire publique brute et le coût net pour les administrations publiques

8. Un autre problème majeur tient au fait que les méthodes utilisées pour estimer la dépense budgétaire publique brute et le coût net pour les administrations publiques résultant de certains programmes comportent beaucoup d'arbitraire, surtout pour les programmes de subventionnement prenant la forme d'instruments comme les garanties de prêts et les participations au capital. En outre, les méthodes d'estimation sont variables d'un pays à l'autre. Comme on l'a vu, il faut déterminer un taux d'actualisation

adéquat pour l'autorité publique lorsqu'on veut estimer la valeur actuelle du coût d'une subvention pour les administrations publiques. Quel taux d'actualisation faut-il utiliser ?

9. Plusieurs sont possibles, notamment le taux des emprunts publics à court ou long terme, ou la moyenne pondérée des taux de rendement de l'investissement privé avant et après impôts¹³. On notera à cet égard que le Comité de l'industrie de l'OCDE a retenu comme taux d'actualisation dans ses travaux les plus récents le taux des obligations publiques à long terme.

13. Ce type de moyenne pondérée a été proposé par Glenn Jenkins, 1980, "Discount Rates for Economic Appraisal of Public Sector Expenditure", Canadian Public Policy 6, 549-555.

BIBLIOGRAPHIE

BRUCE, Neil, 1990, "Measuring Industrial Subsidies : Some Conceptual Issues", OECD Department of Economics and Statistics Working Paper n°75.

OCDE, 1993, "Annexe 2 : Indicateurs d'aide publique : Aides à l'industrie" [ECO/DIV(93)3/ANN2].

OCDE, 1996a, "L'investissement et l'Acte final du cycle d'Uruguay : un premier bilan" [COM/TD/DAFFE/IME(94)56/REV2].

OCDE, 1996b, Aides publiques à l'industrie : Rapport du Comité de l'industrie au Conseil réuni au niveau des Ministres [OCDE/GD(96)82].

OCDE, 1996c, Dépenses fiscales : expériences récentes, Paris.

OCDE, 1996d, L'interface entre les échanges et l'investissement [TD/TC/WP(96)32].

UNCTAD (CNUCED), 1996, Incentives and Foreign Direct Investment, Genève.