



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

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

## **INCITATIONS A L'INVESTISSEMENT**

### **(Note du Président)**

## INCITATIONS A L'INVESTISSEMENT

(Note du Président)

### I. Introduction

1. On examinera dans cette note la portée des obligations de l'AMI à l'égard des incitations à l'investissement, en s'appuyant sur les résultats du débat d'orientation qui a eu lieu au sein du Groupe de négociation en janvier 1996 sur la base d'une note du Président [DAFFE/MAI(96)5] et d'une contribution d'une délégation [DAFFE/MAI/RD(96)5].

2. Le Groupe de négociation a conclu qu'un accord comportant des normes élevées, comme l'AMI, devait prendre en compte les incitations à l'investissement. Ces mesures peuvent fausser les mouvements transfrontières d'investissements et aboutir à une surenchère coûteuse entre les pays pour attirer l'investissement étranger. Il s'agit néanmoins d'une question politiquement délicate et techniquement complexe. Il pourrait être difficile de mettre au point des dispositions spéciales dans ce domaine. L'objectif pour l'AMI pourrait être, dans une première phase, de codifier les règles qui figurent dans les accords internationaux en vigueur et de les renforcer dans toute la mesure du possible.

3. On examinera dans la première partie de cette note comment les obligations de base envisagées pour l'AMI (le traitement national, le régime de la nation la plus favorisée et la transparence)<sup>1</sup> pourraient s'appliquer aux incitations à l'investissement. On s'attachera dans la deuxième partie aux possibilités qui s'offrent de définir des obligations allant au-delà de ces disciplines. On ne formulera à ce stade aucune proposition de texte.

4. Comme pour les autres documents soumis par le Groupe d'experts, les solutions étudiées ne préjugent pas du traitement d'autres questions -- notamment la fiscalité<sup>2</sup>-- lors des négociations. Les obligations de résultat font l'objet du document DAFPE/MAI/EG(96)2.

### II. Définitions

5. Les incitations à l'investissement obéissent à toute une série de motivations. Elles sont couramment utilisées par les pays pour promouvoir la croissance économique et l'emploi en favorisant l'investissement et l'amélioration des qualifications. Elles peuvent également être mises en oeuvre au profit de régions ou de catégories sociales économiquement désavantagées et pour faciliter les mesures d'ajustement à caractère industriel et structurel. Elles sont susceptibles de faire intervenir plusieurs niveaux d'administration, y compris les collectivités locales et les communes.

6. Les incitations à l'investissement peuvent prendre également diverses formes : aides et subventions aux entreprises, avantages fiscaux ou allègements d'impôt, mise à disposition d'infrastructures ou d'équipements de R-D. Elles peuvent se rattacher à l'attribution de marchés publics, à l'octroi de concessions publiques ou à d'autres avantages de nature réglementaire.

---

<sup>1</sup> Voir le document DAFPE/MAI/DG2(96)2 du Groupe de rédaction N° 2.

<sup>2</sup> Voir les éléments d'un projet de rapport sur le traitement des mesures fiscales dans l'AMI [DAFFE/MAI/EG2(96)4] et le compte rendu succinct de la réunion des 22-24 avril 1996 [DAFFE/MAI/EG2/M(96)1].

7. Manifestement, toute forme d'incitation à l'investissement peut être utilisée pour attirer l'investissement étranger. Les motifs peuvent généralement être les mêmes que pour l'investissement intérieur, c'est-à-dire favoriser l'activité économique et l'emploi. Dans ce cas, on ne voit pas pourquoi il faudrait traiter a priori les investisseurs étrangers et les investisseurs locaux d'une façon différente.

8. Mais les incitations à l'investissement peuvent également être conçues tout spécialement pour attirer les investissements étrangers, afin de tirer parti d'avantages que les entreprises nationales ne sont pas censées offrir, par exemple, dans le domaine de la R-D, du savoir-faire et de la formation, ou afin d'élargir la base locale de capital et de savoir-faire. On peut ainsi aboutir à une discrimination "positive" en faveur des entreprises étrangères. Cette catégorie d'incitations à l'investissement risque, davantage que la catégorie précédente, de fausser les flux d'investissements et d'entraîner les pays dans une surenchère coûteuse pour l'obtention de ces investissements.

9. La mise au point de disciplines concernant les incitations à l'investissement qui ne sont pas exclusivement destinées à attirer l'investissement étranger n'exige pas nécessairement de dresser un inventaire complet de ces mesures, en particulier si les obligations devaient se limiter au traitement national et au régime de la nation la plus favorisée. De fait, l'Instrument relatif au traitement national ne définit pas les incitations à l'investissement, bien qu'il s'applique manifestement à ces mesures.<sup>3</sup>

10. Si l'on devait néanmoins envisager des disciplines supplémentaires pour les incitations à l'investissement qui sont à l'origine des principales distorsions des flux internationaux d'investissements et d'une surenchère coûteuse entre les pays, il faudrait probablement définir d'emblée les incitations à l'investissement. On se demandera à la section V dans quelle mesure il paraît possible d'élaborer des dispositions supplémentaires.

### **III. Traitement national et régime de la nation la plus favorisée**

11. Le Groupe de rédaction N° 2 [DAFFE/MAI/DG2(96)2] a défini comme suit le traitement national et le régime de la nation la plus favorisée :

- "1. Chaque partie contractante accorde aux investisseurs d'une autre partie contractante et à leurs investissements un traitement non moins favorable que le traitement qu'elle accorde [dans des circonstances similaires] à ses propres investisseurs et à leurs investissements en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, l'exploitation, la gestion, l'entretien, l'utilisation, la jouissance et la vente ou toute autre aliénation d'investissements.
2. Chaque partie contractante accorde aux investisseurs d'une autre partie contractante et à leurs investissements un traitement non moins favorable que le traitement qu'elle accorde [dans des circonstances similaires] aux investisseurs d'une autre partie contractante ou d'une partie non contractante, en concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, l'exploitation,

---

<sup>3</sup> L'Instrument relatif au traitement national définit les catégories de mesures qui peuvent constituer une exception au traitement national. Ces catégories comprennent les aides financières, les prêts à faible taux d'intérêt, les bonifications d'intérêts et les garanties publiques ainsi que les aides non financières aux entreprises accordées par l'Etat en tant qu'apporteur de fonds ; les aides et subventions accordées en tant qu'actionnaire d'une entreprise ou pour compenser une obligation particulière imposée à une entreprise, les incitations fiscales et les achats publics aux entreprises établies localement. Le traitement des mesures fiscales est régi par un certain nombre d'accords. Voir les clarifications des exceptions par catégorie de mesures, dans Traitement national des entreprises sous contrôle étranger, OCDE, 1993.

la gestion, l'entretien, l'utilisation, la jouissance et la vente ou toute autre aliénation d'investissements.

3. Chaque partie contractante accorde aux investisseurs d'une autre partie contractante et à leurs investissements celui des traitements exigés en vertu des paragraphes 1 et 2 qui est le plus favorable à ces investisseurs ou investissements."

12. Bien que certaines délégations préfèrent des dispositions distinctes pour le stade antérieur à l'établissement et pour le stade postérieur, la majorité des délégations estiment qu'un texte unique prendrait mieux en compte la portée souhaitée de l'accord et éviterait d'avoir à définir la ligne de démarcation entre les deux phases, avant et après l'établissement, exercice qui soulève des difficultés. Il a été convenu, comme point de départ, de travailler sur la base d'un texte unique. A défaut de disposition contraire<sup>4</sup>, les incitations à l'investissement seraient automatiquement couvertes par ces obligations, parce qu'elles feraient partie intégrante du "traitement" accordé aux investisseurs étrangers et à leurs investissements. Cela reviendrait à élargir sensiblement les obligations actuelles en vertu de l'instrument de l'OCDE, puisque le traitement national ne s'applique qu'aux incitations à l'investissement dont bénéficient les entreprises qui sont déjà sous contrôle étranger.

13. On doit donc se demander s'il faut préciser le champ d'application du traitement national et du régime de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les incitations à l'investissement, étant entendu que les parties contractantes auraient la possibilité de formuler des réserves pour les mesures non conformes.

#### **Questions :**

**--Le Groupe estime-t-il que les obligations en matière de traitement national et de régime de la nation la plus favorisée devraient s'appliquer aux incitations à l'investissement aussi bien au stade antérieur à l'établissement qu'au stade postérieur ?**

**--Dans la négative, quelles incitations à l'investissement faudrait-il exclure des obligations applicables avant ou après l'établissement et pour quelles raisons faudrait-il les exclure ?**

**--Lorsque le traitement national n'est pas accordé, faudrait-il que le régime de la nation la plus favorisée s'applique par principe dans tous les cas ? S'il devait y avoir certaines exceptions, en quoi seraient-elles justifiées ?**

#### **IV. Transparence**

14. Pour que les incitations à l'investissement remplissent leur mission, il est essentiel que les investisseurs connaissent leur existence. Cette information peut être communiquée de différentes manières, mais sa diffusion dans le public paraît l'une des méthodes les plus satisfaisantes. C'est en effet la meilleure garantie que les investisseurs intéressés puissent demander à bénéficier des incitations à l'investissement qui leur sont offertes et puissent les obtenir. Mais du fait de la grande diversité des incitations à l'investissement, il ne sera sans doute pas toujours possible pour les autorités de rendre publics tous les éléments d'information. Il incombe également en partie aux investisseurs de rechercher quelles sont les incitations à l'investissement applicables dans le pays d'accueil.

---

<sup>4</sup> L'application du traitement national et du régime de la nation la plus favorisée aux mesures fiscales est actuellement examinée par le Groupe d'experts N° 2.

15. En l'état actuel, les obligations de transparence de l'AMI [DAFFE/MAI/DG2(96)2] imposeraient à chaque partie contractante qu'elle "publie ou mette à la disposition du public d'une autre manière, dans les moindres délais, ses lois, réglementations, procédures"<sup>5</sup> concernant les incitations à l'investissement dans la mesure où elles "peuvent affecter le fonctionnement de l'Accord". Chaque partie contractante serait donc tenue de répondre rapidement à des questions précises et de fournir, sur demande, des informations aux autres parties contractantes sur les questions soulevées par les incitations à l'investissement.<sup>6</sup>

16. L'application de ces dispositions aux incitations à l'investissement serait fonction de l'application même de l'Accord à ces incitations à l'investissement, puisque seules les incitations à l'investissement régies par l'Accord pourraient affecter son "fonctionnement". Une large application du traitement national et du régime de la nation la plus favorisée irait loin parce qu'il faudrait "publier" les incitations en investissement en question ou les "mettre à la disposition du public d'une autre manière". La transparence résulterait également des réserves formulées par les pays, décrivant les mesures non conformes à ces obligations.

17. Toutefois, les dispositions en matière de transparence qui résultent des travaux du Groupe de rédaction N° 2 ne prendraient pas en compte toutes les incitations à l'investissement qui ont un effet de distorsion économique. Pour instaurer une obligation de transparence dans ce domaine, il faudrait recenser précisément toutes les incitations à l'investissement en cause. Cet aspect est traité à la section V.

18. On pourrait également envisager une disposition par laquelle les parties contractantes "s'efforceraient" de rendre publiques toutes leurs incitations à l'investissement. L'Instrument de l'OCDE sur les stimulants et obstacles à l'investissement oblige en fait les pays Membres à "s'efforcer 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."<sup>7</sup> Une disposition similaire pourrait figurer dans l'AMI, soit séparément, soit dans l'article relatif à la transparence. On pourrait créer des points d'information pour la fourniture d'informations concernant les incitations à l'investissement.<sup>8</sup>

## Questions

**--Les dispositions en matière de transparence proposées par le Groupe de rédaction N° 2 sont-elles suffisamment larges pour couvrir toutes les incitations à l'investissement en cause ? Sinon, comment pourrait-on les améliorer et les modifier ?**

---

<sup>5</sup> ... décisions administratives et décisions judiciaires d'application générale ainsi que ses conventions internationales pouvant affecter le fonctionnement de l'Accord. [Lorsqu'une partie contractante établit des politiques qui ne sont pas formulées dans des lois ou réglementations ou dans tout autre instrument énuméré dans le présent paragraphe, mais qui peuvent affecter le fonctionnement de l'Accord, elle les publie ou les met à la disposition du public d'une autre manière dans les moindres délais.]

<sup>6</sup> Toutefois, les parties contractantes ne seraient pas tenues de divulguer des informations confidentielles concernant les entreprises.

<sup>7</sup> Il n'y a pas de définition des incitations à l'investissement, mais ces dispositions peuvent être de très large portée.

<sup>8</sup> Cette idée a été lancée dans le Groupe de rédaction N° 2 ; voir DAF/MAI/DG2(96)2.

## **V. Dispositions supplémentaires**

19. Si l'on veut aller au-delà des disciplines prévues pour les obligations en matière de traitement national et de régime de la nation la plus favorisée et des disciplines examinées pour les obligations de résultat, il faudrait que l'AMI comporte des dispositions particulières.

### **i) Interdiction de la discrimination "positive"**

20. L'obligation de traitement national n'empêcherait pas les parties contractantes d'offrir aux investisseurs étrangers des incitations à l'investissement "plus" favorables que celles offertes aux investisseurs nationaux. Dans un pays à structure fédérale, une province ou un Etat pourrait même favoriser les investisseurs étrangers par rapport aux investisseurs d'autres provinces ou d'autres Etats.

21. L'AMI pourrait toutefois prévoir, dans un article spécifique, que les investisseurs nationaux et les investisseurs étrangers doivent bénéficier du "même" traitement ou d'un traitement "équivalent" pour l'octroi des incitations à l'investissement. S'il est vrai que les pouvoirs publics pourraient ainsi perdre une partie de leur latitude pour la recherche de nouveaux investissements, les mesures d'incitation à l'investissement pourraient y gagner en équité et en acceptabilité, aussi bien dans le pays qu'à l'étranger. Exiger l'égalité de traitement crée en outre automatiquement une certaine discipline budgétaire, puisqu'il faudrait davantage de financements pour faire bénéficier des mêmes incitations à l'investissement les investisseurs nationaux et les investisseurs étrangers. La surenchère pour l'investissement international serait ainsi plus coûteuse et perdrait de son efficacité.

22. Cette obligation pourrait toutefois soulever des difficultés d'ordre politique et pratique.

### **Questions :**

**--Faut-il que l'AMI s'efforce d'interdire la discrimination "positive" pour l'attribution des incitations à l'investissement ? Pourrait-on envisager une telle obligation sur un plan général ou pour certaines catégories d'incitations à l'investissement ? Les délégués sont invités à approfondir cette question.**

### **ii) Restrictions à l'utilisation des incitations à l'investissement**

23. Tout en reconnaissant qu'une limitation ou une interdiction de l'utilisation de certaines incitations à l'investissement serait probablement le moyen le plus efficace pour réduire, sinon éliminer, les distorsions économiques et la compétition dans le domaine des incitations à l'investissement, le Groupe de négociation s'attend à de sérieuses difficultés pour la mise au point d'obligations dans ce domaine. Les programmes nationaux en matière d'incitations à l'investissement n'étant à l'heure actuelle qu'imparfaitement connus, il faudrait en tout état de cause dresser un inventaire de ces mesures qui soit le plus transparent possible.

24. Idéalement, cet inventaire permettrait de savoir quelles sont les incitations offertes, par qui elles le sont, sous quelle forme et quelle importance elles revêtent. Il faudrait peut-être également classer les incitations à l'investissement par objectif (par exemple favoriser l'implantation ou l'expansion de capacités productives, encourager la R-D, améliorer la formation des travailleurs) et par modalité (par exemple,

subvention en espèces, allégement d'impôt, mise à disposition de terrains ou d'infrastructures). Il faudrait également peut-être les classer en fonction du degré auquel elles se prêtent à des objections.

25. C'est sur cette base qu'on définirait les restrictions aux incitations à l'investissement, en commençant par les mesures les plus nocives. Ces restrictions pourraient être fixées en fonction de la taille du projet aidé ou en valeur absolue. Il y aurait lieu d'interdire totalement les subventions à l'exportation dans un souci de conformité à l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

26. Une autre solution consisterait à définir des "lignes directrices" pour l'utilisation de certaines incitations à l'investissement, en s'appuyant sur les procédures prévues dans l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, qui fixe des limites pour ce type d'aide publique. Cet accord, en vertu duquel les pays Membres s'efforcent de parvenir à certains objectifs, comporte un examen détaillé des conditions offertes par les pays Membres pour leurs crédits à l'exportation.

### **Questions :**

**--Les experts pourraient-ils commenter ces divers moyens de limiter l'utilisation des incitations à l'investissement et pourraient-ils indiquer dans quelle mesure il serait possible d'étudier ces options compte tenu du calendrier fixé pour les négociations ? Faudrait-il réserver certains aspects à des travaux futurs dans le contexte de la mise en oeuvre de l'AMI ?**

### **iii) Consultations**

27. Il est probable que les procédures de consultation joueront un grand rôle dans la mise en oeuvre de l'AMI. Elles pourraient faire partie intégrante des dispositions de l'Accord en matière de transparence. Elles pourraient également constituer la première étape du mécanisme de règlement des différends de l'AMI [DAFFE/MAI/EG1(96)5]. Elles pourraient enfin constituer l'une des fonctions qui seraient confiées au "Groupe des parties". Ces procédures seraient normalement applicables si les incitations à l'investissement étaient soumises aux obligations de traitement national et de régime de la nation la plus favorisée.

28. La question qui se pose est celle de savoir si des procédures spécifiques sont nécessaires pour les incitations à l'investissement qui ne feraient pas l'objet de ces procédures de consultation. On trouve quelques précédents dans les accords internationaux en vigueur.

29. L'Accord de l'OMC sur les subventions prévoit des consultations même pour les subventions "ne donnant pas lieu à une action". Lorsqu'une subvention ne donnant pas lieu à une action a "des effets défavorables graves" pour une branche de production nationale d'un pays importateur, "au point de causer un tort qui serait difficilement réparable", des consultations bilatérales peuvent être demandées pour rechercher une solution. Si une solution ne peut être trouvée, la question peut être portée devant le Comité des subventions, qui peut recommander la modification de la subvention de manière à éliminer les "effets défavorables graves" pour le pays importateur.

30. En vertu de l'Instrument de l'OCDE sur les stimulants et obstacles à l'investissement international, les pays Membres sont encouragés à reconnaître la nécessité de tenir dûment compte des intérêts des autres pays Membres en ce qui concerne l'octroi de mesures constituant des stimulants ou des obstacles aux investissements directs internationaux. Les pays Membres doivent être prêts à engager des

consultations bilatérales si un autre pays Membre le souhaite. Les pays Membres peuvent également saisir de toute question l'Organisation, qui peut formuler des recommandations pour résoudre les problèmes identifiés.

**Questions :**

**--L'AMI doit-il comporter des procédures spéciales de consultation pour les incitations à l'investissement "ne donnant pas lieu à une action" ? Dans l'affirmative, quelles sont les options qu'il faudrait examiner de façon plus approfondie ?**