

N° 221

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 février 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique fédérale d'Éthiopie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un protocole),

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Boroira, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1253, 1370 et T.A. 245

Sénat : 184 (2003-2004)

Traités et conventions

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord signé à Paris le 25 juin 2003 entre la France et l'Éthiopie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

L'Éthiopie figure parmi les pays les plus peuplés d'Afrique mais également parmi les plus pauvres, comme l'illustrent tragiquement les famines frappant périodiquement une partie de sa population. Ses relations avec l'Érythrée, indépendante depuis 1993 et à laquelle l'a opposée une guerre meurtrière de 1998 à 2000, ne sont toujours pas pleinement normalisées.

La France et l'Éthiopie souhaitent développer leurs relations, qui sont anciennes mais restent encore limitées, notamment sur le plan économique. La conclusion d'un accord d'investissement s'inscrit dans cette démarche.

Votre rapporteur effectuera une brève présentation de la situation politique et économique de l'Éthiopie ainsi que de ses relations avec la France, avant de détailler le contenu de l'accord bilatéral du 25 juin 2003

I. L'ÉTHIOPIE ET SES RELATIONS AVEC LA FRANCE

A. LA SITUATION INTÉRIEURE DE L'ÉTHIOPIE

Avec 65 millions d'habitants, l'Éthiopie est, après le Nigeria et l'Égypte, le troisième pays le plus peuplé du continent africain.

L'histoire récente du pays est marquée par le **conflit armé avec son voisin érythréen**, indépendant depuis 1993, qui a fait près de 80.000 morts de part et d'autres entre 1998 et 2000. Un contentieux frontalier est à l'origine des affrontements, l'Éthiopie ayant reproché à l'Érythrée d'avoir envahi la petite ville de Badmé.

Après une nouvelle offensive éthiopienne en mai 2000, la médiation de l'Organisation de l'Unité africaine a permis de mettre un terme aux hostilités puis de signer un **accord de paix** à Alger le 12 décembre 2000. L'accord prévoyait notamment la création d'une **commission frontalière** Éthiopie-Érythrée indépendante, basée à La Haye et chargée de délimiter la future frontière. Une **zone temporaire de sécurité** de 25 kilomètres de large était instituée tout au long des 1.000 kilomètres de la frontière entre les deux pays. Les Nations-Unies déploient dans cette zone-tampon 4.200 casques bleus depuis le printemps 2001.

Le **13 avril 2002, la commission frontalière indépendante a rendu sa décision** sur le tracé de la frontière. Quelques mois après cette décision, les travaux de démarcation de la frontière achoppaient toujours et les responsables de la Mission des Nations Unies (MINUEE) signalaient des incursions d'éléments armés en violation de l'accord de cessez le feu. En septembre 2003, le Premier ministre éthiopien, Meles Zenawi, remettait en cause la décision de la commission frontalière au motif qu'elle attribuait à l'Érythrée le village de Badmé, point de départ de la guerre. Depuis lors, les Nations Unies et plusieurs pays, dont la France, ont souligné le caractère final et obligatoire de la décision de la commission arbitrale.

Face au **blocage persistant du processus de paix**, le Secrétaire général des Nations Unies a désigné le 30 janvier 2004 un envoyé spécial pour l'Éthiopie et l'Érythrée en la personne de Lloyd Axworthy, ancien ministre canadien des Affaires étrangères.

Sur le plan intérieur, l'Éthiopie bénéficie d'une certaine stabilité politique dans le cadre des **institutions fédérales** mises en place par la Constitution de 1994. Les élections générales de mai 2000 ont vu la reconduction de la coalition gouvernementale au pouvoir depuis 1995 et dominée par le Front populaire de libération du Tigré, parti chrétien du Premier ministre Meles Zenawi. L'opposition est représentée au Parlement

mais elle a boycotté en partie les élections locales de 2001. Au printemps 2001, la capitale, Addis Abeba a connu des troubles assez sévèrement réprimés à la suite d'un mouvement de contestation initié dans les milieux étudiants.

Au **plan économique**, la situation s'est détériorée à l'occasion du conflit avec l'Erythrée sous le double effet d'une augmentation des dépenses militaires au détriment des dépenses sociales et de la suspension de l'assistance internationale¹. Cette aide a progressivement repris depuis le printemps 2001 et l'Éthiopie a obtenu un allègement de dette portant sur 430 millions de dollars en Club de Paris.

Les conditions climatiques du printemps 2000 ont entraîné une grave **crise alimentaire** face à laquelle la communauté internationale s'est mobilisée (432.000 tonnes annoncées par l'Union européenne sur 2 ans, 400.000 tonnes en provenance des Etats-Unis) mais l'ONU estimait le déficit à 300.000 tonnes pour l'année 2002. Alors qu'en 2002, plus de 13 millions d'éthiopiens avaient encore besoin de l'aide alimentaire, les bonnes récoltes de 2003 ont permis de ramener ce chiffre à 7,2 millions de personnes, selon la FAO, ce qui nécessitera cependant de nouveau une importante aide internationale.

Avec un revenu par habitant d'environ 100 dollars par an, l'Éthiopie se classe parmi les tous derniers pays de la planète. Le secteur agricole, soumis aux aléas climatiques, fait vivre 80% de la population et représente 50% du PIB. Le secteur manufacturier est des plus réduit. Les amorces de privatisations ont été interrompues, les entreprises publiques dominant la plupart des domaines d'activité.

B. LES RELATIONS FRANCO-ÉTHIOPIENNES

Bien que très anciens, puisque Paris et Addis Abeba entretiennent des relations diplomatiques depuis 1887, les rapports entre l'Éthiopie et la France n'ont donné lieu qu'à une coopération réduite.

En ce qui concerne la **coopération civile**, l'enveloppe inscrite au budget des affaires étrangères est modeste et s'élève à environ 6 millions d'euros par an, répartis entre une aide-projet sur le Fonds de solidarité prioritaire, des crédits de coopération au titre IV et une contribution au lycée franco-éthiopien Guebré Mariam. S'y ajoutent les contributions au titre de l'aide alimentaire. Sur le plan culturel, outre deux Alliances françaises (Addis Abeba et Dire Dawa), il faut mentionner l'existence de l'Institut français d'études éthiopiennes.

¹ *Suspension de la facilité d'ajustement structurel renforcé de 100 millions de dollars du FMI, diminution de l'aide extérieure de 1 milliard à 600 millions de dollars annuels, suspension temporaire des décaissements du FED.*

Au mois de juin 2003, **la commission mixte franco-éthiopienne s'est réunie pour la première fois depuis 1997**. Elle a donné lieu à la signature de plusieurs accords ou engagements bilatéraux relatifs au renforcement des moyens du lycée Guebré Mariam, au développement de la coopération dans les secteurs de l'eau, de l'aménagement urbain et de la justice, à l'annulation ou au rééchelonnement de la dette éthiopienne et enfin à la promotion et la protection des investissements.

Les **relations économiques** entre les deux pays, très limitées, ne peuvent qu'être renforcées. Actuellement, nos importations en provenance d'Éthiopie sont essentiellement constituées de café et nos exportations sont dominées par les produits agro-alimentaires. La France est le deuxième investisseur étranger en Éthiopie, mais les trois-quarts du stock d'investissements étrangers est représenté par les activités d'un unique groupe saoudien présent dans l'hôtellerie, le secteur minier, la transformation agro-alimentaire ou les tanneries. Les investissements français sont réduits à quelques activités telles que les brasseries et la distribution pétrolière. Il faut souligner que de nombreux secteurs tels que la distribution d'énergie, les télécommunications ou les activités financières demeurent en grande partie sous l'entier contrôle de l'Etat.

II. UN DISPOSITIF CLASSIQUE DE PROTECTION RÉCIPROQUE DES INVESTISSEMENTS

L'accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements signé à Paris le 25 juin 2003 entre la France et l'Éthiopie, auquel est adjoind un protocole, se conforme aux règles traditionnelles du droit international de la protection de l'investissement étranger et il est, pour l'essentiel, similaire aux conventions de même nature conclues par la France avec près d'une centaine de pays.

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD

1. Champ d'application géographique

Le champ d'application géographique de l'accord comprend le territoire de chacune des deux parties ainsi que sa zone maritime définie comme la zone économique exclusive et le plateau continental sur lesquels elle détiennent, en conformité avec le droit international, des droits souverains et une juridiction aux fins de prospection, d'exploitation et de préservation des ressources naturelles.

2. Investissements concernés

Les investissements concernés par l'accord recouvrent **l'ensemble des biens et avoirs** énumérés à l'article 1^{er} notamment **les biens meubles et immeubles** ainsi que les autres droits réels (hypothèques, privilèges, usufruits, cautionnements...), **les actions, les obligations, les droits de propriété intellectuelle, commerciale et industrielle** ainsi que les concessions accordées par la loi ou en vertu d'un contrat, notamment celles relatives à la prospection, la culture, l'extraction ou l'exploitation de richesses naturelles.

Par ailleurs, la protection bénéficiera aux investissements existants à la date d'entrée en vigueur de l'accord, à la condition qu'ils aient été effectués conformément à la législation du pays hôte (article 11).

3. Les investisseurs intéressés

L'accord couvre les investissements réalisés par des personnes physiques comme par les sociétés. Pour bénéficier de l'accord, les **personnes physiques** doivent posséder la nationalité de l'une des parties contractantes. Les **sociétés** couvertes sont les personnes morales constituées sur le territoire de l'un des Etats, conformément à sa législation et y possédant leur siège social, ou contrôlées directement ou indirectement par des nationaux ou par des personnes morales possédant leur siège social sur le territoire de l'un des Etats et constituées conformément à sa législation.

Le protocole adjoint à l'accord précise que la notion de contrôle direct ou indirect d'une personne morale concerne en particulier les cas suivants : le statut de filiale, un pourcentage de participation directe ou indirecte « largement supérieur à 50%, permettant un contrôle effectif », la jouissance directe, par des nationaux ou sociétés de l'Etat concerné, de « droits de vote permettant d'occuper une position déterminante » dans les organes exécutifs, ou d'exercer « une influence décisive » sur l'activité de cette personne morale.

4. Les revenus visés

Les revenus recouvrent toutes les sommes produites légalement par un investissement, telles que bénéfices, dividendes, royalties, redevances et intérêts (article 1^{er}).

B. DES STIPULATIONS CLASSIQUES TENDANT À ENCOURAGER ET PROTÉGER LES INVESTISSEMENTS RÉCIPROQUES

1. L'encouragement et l'admission réciproques des investissements

L'article 2 de l'accord pose le principe de l'encouragement et de l'admission réciproque des investissements effectués par des nationaux et sociétés de l'un des Etats dans le cadre de la législation interne de l'Etat d'accueil et des dispositions de l'accord bilatéral.

Cette admission réciproque se traduit sous deux formes habituelles dans les accords d'investissement :

- l'octroi pour ces investissements d'un **traitement « juste et équitable »** s'exerçant sans entrave, ni en droit, ni en fait (article 3) ;

- l'application aux investisseurs par le pays hôte d'un **traitement non moins favorable que celui accordé à ses investisseurs nationaux ou sociétés, ou l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée**, si celle-ci se révèle plus avantageuse (article 4).

Le protocole précise que seraient considérées comme de entraves au traitement juste et équitable toute restriction concernant l'achat et le transport de matières premières, d'énergie et de combustibles, de moyens de production et d'exploitation, ainsi que des entraves à la vente.

Ce régime d'admission ne s'étend pas toutefois obligatoirement aux privilèges accordés à des nationaux ou sociétés d'Etats tiers en vertu de la participation à une zone de libre-échange, une union douanière, un marché commun ou d'une autre forme d'organisation économique régionale.

Par ailleurs, il convient également de souligner que le principe d'un traitement aussi favorable pour les investissements nationaux que pour les investissements de l'autre partie, ne s'applique pas dans le domaine fiscal. Compte tenu de l'importance des allègements fiscaux accordés à certains investisseurs nationaux, ces derniers bénéficient ainsi d'un net avantage.

On peut également relever que le paragraphe 6 de l'article 1^{er} réserve aux pays hôte la possibilité de prendre à l'égard des investissements de l'autre partie des mesures destinées à préserver et à encourager la diversité culturelle et linguistique.

Enfin, le protocole précise que les parties contractantes examineront "avec bienveillance", dans le cadre de leur législation interne, les demandes d'entrée et d'autorisation de séjour, de travail et de circulation introduites par des nationaux de l'un des Etats au titre d'un investissement.

2. La protection des investissements : trois principes traditionnels

Le pays hôte garantit aux investisseurs de l'autre partie une protection et une sécurité pleines et entières. Les parties s'engagent à ne pas prendre de mesures de dépossession, telles que des expropriations ou nationalisations, si ce n'est pour cause d'utilité publique et à condition que ces mesures ne soient ni discriminatoires, ni contraires à un engagement particulier. Si une telle mesure venait à être prise, elle donnerait lieu à une « **indemnité prompte et adéquate** ». Le montant de l'indemnité est évalué par rapport à la situation antérieure à toute menace de dépossession (article 5). Son montant et ses modalités de versement sont fixés avant la dépossession. L'indemnité est versée sans retard et elle est librement transférable.

Deuxièmement, en cas de pertes provoqués par des circonstances exceptionnelles telles qu'un conflit armé, une révolution, l'état d'urgence, les investisseurs étrangers ont droit à un **traitement non moins favorable que celui accordé aux investisseurs nationaux** ou à ceux de la nation la plus favorisée.

Troisièmement, l'article 6 de l'accord pose le **principe de la liberté des transferts**, essentiel pour les investisseurs. Il s'applique sans réserve notamment aux revenus, aux redevances et rémunérations de services liées à l'investissement, aux remboursements d'emprunts, aux produits de la cession ou de la liquidation de l'investissement, y compris les plus-values, et aux revenus des nationaux autorisés à travailler sur le territoire du pays hôte.

Toutefois, des restrictions temporaires peuvent être appliquées dans des circonstances exceptionnelles, si ces transferts « causent ou risquent de causer un grave déséquilibre » de la balance des paiements. Ces mesures de protection ne doivent pas excéder pas six mois, s'avérer strictement nécessaires et être imposées « sur une base équitable, non discriminatoire et de bonne foi ».

L'article 7 de l'accord prévoit que si un régime plus favorable que celui de l'accord a été consenti à un investissement donné par le pays hôte, dans le cadre d'un engagement particulier, ce sont les dispositions de cet engagement qui prévalent sur celles de l'accord.

C. UN MODE TRADITIONNEL DE RÈGLEMENT DES CONFLITS

L'accord prévoit deux dispositifs différents de règlement des conflits selon qu'ils opposent un investisseur et l'un des Etats, ou les deux Etats.

1. Différends entre l'une des parties et un investisseur de l'autre Etat

Pour le règlement des différends, l'accord du 25 juin 2003 (article 9) prévoit qu'à défaut de règlement amiable dans les six mois, le différend est soumis à la demande de l'investisseur :

- soit au tribunal compétent du pays hôte ;
- soit à l'arbitrage international du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), si le pays hôte adhéré de celui-ci ou dans le cadre du Mécanisme supplémentaire pour l'administration de procédures de ce Centre ;

- soit à un tribunal arbitral ad hoc constitué selon les règles d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI).

Créé par la Convention de Washington du 18 mars 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats, le CIRDI compte aujourd'hui 134 pays membres. La France en est membre depuis 1967 mais l'Éthiopie n'y a pas adhéré.

Lorsque l'Etat a accordé sa garantie à un investisseur et a effectué un versement à son profit, dans le cadre de cette garantie, cet Etat bénéficie d'une **subrogation dans les droits et actions de l'investisseur** (article 8).

2. Différends relatifs à l'interprétation et à l'application du présent accord

A défaut de règlement amiable par la voie diplomatique dans un délai de six mois, ces différends sont soumis à un tribunal d'arbitrage ad hoc dont les décisions sont définitives et exécutoires de plein droit (article 10).

*

* *

Les dispositions finales de l'accord (article 12), prévoient que **l'accord est conclu pour une durée initiale de vingt ans** et sera reconduit tacitement après ce terme, sauf dénonciation par l'une des parties avec préavis d'un an. Enfin, il prévoit de prolonger pendant vingt ans la protection des investissements effectués pendant la période de validité de l'accord.

CONCLUSION

Le présent accord d'encouragement et de protection des investissements s'inscrit dans le cadre d'une relance de la coopération entre la France et l'Ethiopie, initiée lors de la réunion de la commission mixte bilatérale de juin 2003.

Cet accord pourra notamment servir de cadre au développement des investissements français, encore limités en Ethiopie.

Votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 février 2004, sous la présidence de M. André Dulait, président, la commission a examiné le présent projet de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Hubert Durand-Chastel a souligné le caractère très positif de l'accord d'investissement, en relevant qu'il protégeait les investissements à venir comme les investissements déjà réalisés dans les pays concernés. Il a toutefois estimé que les autorités françaises se heurtaient souvent à des difficultés pour obtenir des réparations concernant des spoliations ou des dommages survenus lors de conflits armés.

M. André Dulait, président, a souligné, tout comme le rapporteur, les besoins considérables en matière d'aide alimentaire, mais il a déploré que certaines terres arables soient utilisées pour la plantation de khat au détriment de cultures vivrières.

M. Louis Moinard a fait état de soupçons sur des détournements de l'aide alimentaire en Éthiopie.

M. Jean-Pierre Placade, rapporteur, a indiqué que la signature de l'accord d'investissement avait été subordonnée au règlement de contentieux anciens sur l'expropriation d'entreprises appartenant à des Français.

La commission a ensuite adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique fédérale d'Ethiopie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 25 juin 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi.²

² Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1253 (12^e législature)