

N° 119

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 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 de Madagascar sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements,

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Lafoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1438, 1620 et T.A. 333

Sénat : 16 (2004-2005)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. UN ACCORD AUX DISPOSITIONS CLASSIQUES	4
II. MADAGASCAR EST EN VOIE DE STABILISATION POLITIQUE ET DE REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE	6
CONCLUSION	10
EXAMEN EN COMMISSION	11
PROJET DE LOI	12
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	13

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La France a conclu, le 25 juillet 2003, un accord de protection des investissements avec Madagascar. Ce texte s'ajoutera, une fois ratifié, aux soixante-deux accords déjà conclus avec des pays situés en dehors de l'OCDE, et qui ont pour avantage d'**instaurer un cadre clair et normalisé de protection de nos opérateurs économiques.**

La conclusion d'un texte de cet ordre est particulièrement opportune dans le cas de Madagascar, dont l'actuel dénuement ne doit pas dissimuler les grandes potentialités économiques. De plus, la majorité des investisseurs étrangers dans l'île sont français, et dirigent, pour la plupart, des PME. **Les dispositions du présent accord seront donc particulièrement protectrices pour nos entreprises et surtout pour les plus petites d'entre elles.**

I. UN ACCORD AUX DISPOSITIONS CLASSIQUES

Les accords de protection des investissements reprennent, pour la plupart, des clauses-types du droit international, éventuellement adaptées au contexte local du partenaire. Leur but est d'apporter une protection contre les risques politiques découlant d'une éventuelle dégradation de la situation intérieure des pays où travaillent nos opérateurs économiques. Ils ont l'avantage d'instaurer un cadre clair et normalisé, supérieur dans la majorité des cas aux dispositions de la législation du pays intéressé.

Le présent texte **définit**, tout d'abord, **les notions d'investissement, de société, de revenu, ainsi que sa zone géographique d'application**, qui recouvre le territoire national, ainsi que la zone maritime (article 1^{er}).

Le principe de l'encouragement des investissements réciproques y est posé, ainsi que **le traitement équitable de ceux-ci** (articles 2 et 3). Ces investissements bénéficient d'un traitement de même nature que celui réservé aux investissements nationaux, ou que celui réservé à ceux de la nation la plus favorisée, si elle est plus avantageuse (article 4).

Une éventuelle expropriation est limitée à une cause d'utilité publique, et doit être compensée par le versement d'une « indemnité prompte et adéquate ».

Cette indemnité, son montant et ses modalités sont fixées au plus tard à la date de la dépossession, et ce montant doit être évalué au regard *« d'une situation économique normale et antérieure à toute menace de dépossession »*.

Les pertes résultant *« d'une guerre ou de tout autre conflit armé, révolution, état d'urgence national ou révolte »* doivent être traitées de la même façon que si elles affectaient une société nationale (article 5).

Les revenus et intérêts découlant de l'activité économique ou de sa cession sont librement transférables (article 6).

Les **différends éventuels** pouvant survenir entre un investisseur et un Etat contractant **sont soumis**, faute d'accord amiable, **à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)** (articles 7 à 10). Ce centre a été créé en 1965 par une convention conclue à Washington sous l'égide de la Banque Mondiale, et compte à ce jour 136 Etats contractants, dont la France, qui y a adhéré le 20 septembre 1967, et Madagascar, le 14 octobre 1966.

Enfin, l'entrée en vigueur de l'accord est effective un mois après la notification à l'autre Partie de l'accomplissement des procédures internes requises (à ce jour, Madagascar n'a pas encore ratifié l'accord).

Ce texte, conclu pour une durée initiale de dix ans, est renouvelable par tacite reconduction. Sa dénonciation éventuelle s'opère par voie diplomatique, et devient effective au terme d'un préavis d'un an. **Cependant, en ce cas, les investissements effectués durant son application continuent de bénéficier de ses dispositions durant quinze ans** (article 11).

Au total, les dispositions protectrices de l'accord s'appliquent à tous les investissements existant à la date d'entrée en vigueur de l'accord, et à tous ceux intervenant une fois l'accord entré en application. Dans les deux cas, les revenus produits par ces investissements bénéficient également de l'accord. Ces protections sont **en vigueur pour une période de 10 ans au minimum**, les investissements effectués pendant la durée de l'accord bénéficiant encore de 15 années supplémentaires de la protection de ses dispositions.

L'accord élargit le droit actuellement en vigueur à Madagascar en matière d'**indemnisation en cas d'expropriation**, et au **recours à l'arbitrage** international devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements.

II. MADAGASCAR EST EN VOIE DE STABILISATION POLITIQUE ET DE REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE

La société malgache se remet progressivement de la grave crise politique consécutive aux élections présidentielles de décembre 2001.

Le président sortant, Didier Ratsiraka, avait alors vivement contesté la victoire de Marc Ravalomanana, pour finalement s'exiler en juillet 2002. Au terme de ce semestre d'agitation, et de tentative de sécession de certaines provinces, l'économie malgache s'est retrouvée totalement désorganisée.

Avec 75 % de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté, Madagascar se situait en 2002 à la 210^{ème} place (sur 227) pour le PNB par habitant, avec 225 dollars par an. Cependant, **l'île dispose de fortes potentialités économiques dans les domaines agricole, halieutique et touristique.** Le gouvernement de Jacques Sylla, inspiré par les doctrines libérales du Président Ravalomanana, lui-même chef d'entreprise, s'efforce de rendre son pays attractif pour les investisseurs étrangers : ainsi, à la fin de l'année 2003, la plupart des taxes d'importation et des droits fiscaux ont été supprimés pour ces investisseurs. Les privatisations se poursuivent dans l'agriculture et les transports. La création de zones franches aboutit à un taux de pression fiscale très bas, d'environ 10 %. Les résultats de 2003 sont positifs, avec une croissance de 9 % et une inflation proche de zéro.

Cette politique libérale est soutenue par les principaux bailleurs de fonds : dès juillet 2002, un « *club des amis de Madagascar* », regroupant les grands opérateurs internationaux, s'est réuni à Paris. Ce club a alors accordé au gouvernement malgache une aide de 2,3 milliards sur quatre ans pour faciliter la relance de l'économie.

Les premiers résultats interviennent à la fin de l'année 2002, notamment dans l'industrie textile, qui a, depuis, recréé près de 50 000 emplois.

La France est l'investisseur le plus présent à Madagascar, avec plus de 60 % du stock d'investissement étranger. De grands groupes industriels y sont présents dans les secteurs les plus divers : banque, énergie, biens d'équipement... Mais les PME constituent la majorité des implantations françaises : les entreprises de moins de 50 employés représentent la moitié du total. Elles sont particulièrement présentes dans le secteur des services, comme l'informatique, le conseil juridique, l'immobilier et le tourisme, ainsi que dans le textile et l'agroalimentaire.

La direction des relations économiques extérieures (DREE) présente ainsi la présence française :

«Les investissements français représentent plus de 60 % du stock d'investissement total étranger à Madagascar, estimé à 320 M€. Les autres investisseurs étrangers sont essentiellement d'origine mauricienne, indo-pakistanaise, chinoise et sri-lankaise.

*On dénombre en effet plus de 500 entreprises à capitaux français, dont 359 participations et 157 filiales. **Les plus grands groupes français** sont représentés, dans des secteurs très diversifiés : banque (Crédit Lyonnais, Société Générale, BNP-Paribas), énergie (Total, Air liquide), BTP (Colas), industrie (Lafarge), ingénierie, pêche, télécommunications (Alcatel, France Telecom, Orange, Canal Satellite), transports internationaux (Air France, Scac, CGM), grande distribution, produits pharmaceutiques (Fournier, Fabre, Aventis, Mérieux), informatique (Bull, Berger Levrault). La présence de grands groupes français à Madagascar est ancienne pour les entreprises du secteur des biens d'équipement (Colas par exemple est présente à Madagascar depuis 1942), et plus récente dans les domaines récemment ouverts à la privatisation ou libéralisés : secteur bancaire et secteur de l'énergie.*

Parmi les sociétés sous statut franc, plus d'un tiers ont un lien avec la France (18 filiales et 52 participations sur un total de 206 entreprises franches). La moitié des entreprises franches, toutes origines de capitaux confondus, appartiennent au secteur textile. »

Les échanges commerciaux entre les deux pays font également ressortir l'importance de la France, qui **reste le premier partenaire commercial de Madagascar**, représentant près de 25 % des importations malgaches et achetant 34 % des exportations du pays. La crise de 2002 a bien évidemment affecté le commerce bilatéral, marqué notamment par une chute de 37 % des exportations françaises, mais une reprise des échanges s'est effectuée en 2003, passant de 518 M€ en 2002 à 592 M€ en 2003.

Les effets de la crise de 2002 sur le commerce bilatéral se sont résorbés en 2003. Si, à l'échelle des échanges globaux français, le commerce avec Madagascar reste marginal, la France est de loin le premier client et le premier fournisseur de Madagascar, représentant près d'un tiers des échanges commerciaux du pays.

Les mauvais résultats de 2002 ont remis en cause la croissance ininterrompue des échanges franco-malgaches de ces dix dernières années (+ 6,7 % en 2001), qui avaient bénéficié de la libéralisation progressive de l'économie et de la croissance malgache (+ 5,9 % en 2001).

Le taux de couverture se fixe à 67 % et indique une nette reprise des exportations françaises, soit + 36 % par rapport à l'année 2002, durant laquelle les exportations avaient diminué près de cinq fois plus vite que les importations. Le déficit commercial de la France s'est réduit, passant de 168 M€ en 2002 à 114 M€ en 2003.

La crise de 2002 a particulièrement touché les exportations à forte valeur ajoutée, tels que les équipements électriques et électroniques ou les automobiles, alors que le secteur agroalimentaire enregistrait une hausse de 7 %. La reprise de nos exportations en 2003 se caractérise par une hausse des biens d'équipement de 67 %, du secteur de l'industrie automobile de 45 %, des biens intermédiaires de 37 %, des biens de consommation de 25 % et du secteur agroalimentaire de 4 %. **La structure des exportations en 2003 a donc globalement retrouvé celle de 2001.**

Enfin, **la coopération bilatérale** s'appuie sur le service de coopération et d'action culturelle de notre ambassade, disposant de 84 assistants techniques en 2004, de 7 volontaires internationaux, avec 29 projets en cours, et sur un programme de bourses qui a bénéficié à 171 étudiants malgaches en 2002.

Le réseau culturel et scientifique est constitué du centre culturel français Albert Camus de Tananarive avec 3 expatriés et 38 recrutés locaux ; du centre d'information technique et économique avec 3 expatriés et 52 recrutés locaux, et sur les 31 Alliances françaises (21 expatriés, 12 volontaires internationaux, 250 recrutés locaux), qui accueillent plus de 20.000 étudiants.

Des antennes de l'Institut Pasteur, de l'IRD, du CIRAD sont également présentes.

Le Ministère des Affaires étrangères a établi la programmation financière suivante :

En €	2003	2004
Titre VI (FSP)	7 000 0000	7 000 000
Titre III	337 000	340 000
Titre IV	9 647 000	9 500 000
dont bourses	650 000	595 100

La France agit également par des opérations de remise de dette, par la présence de l'AFD et de PROPARCO, et par une coopération de sécurité et de défense.

CONCLUSION

Plus que jamais, les entrepreneurs français doivent renforcer leur présence à Madagascar pour saisir les possibilités économiques présentées par la politique actuelle de libéralisation de larges secteurs d'activité. Le partenariat traditionnel entre la France et ce pays, qui dépasse de loin le simple secteur productif, en sera conforté.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 15 décembre 2004.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Boyer a rappelé que le caractère inaliénable de la terre malgache constituait un frein considérable aux investissements étrangers dans ce pays. Le rapporteur a souligné que le président Ravalomanana, particulièrement conscient des conséquences de cette règle, avait obtenu du Parlement malgache le vote d'une loi instaurant, pour les étrangers, la possibilité d'acquérir des terrains. Mais cette disposition, a-t-il souligné, se heurte aux traditions ancestrales de l'île ; aussi bien, les possibilités d'acquisitions ont-elles été limitées à des parcelles de 1 000 m², pour des investissements d'au moins 900 000 €. Le rapporteur a cependant insisté sur l'avancée que constituait cette possibilité, même ainsi limitée.

A M. Michel Guerry, qui l'interrogeait sur la reprise de l'activité économique dans les zones franches situées autour de Tananarive , le rapporteur a rappelé que la crise politique intervenue en 2002 avait, en effet, contraint de nombreuses entreprises situées dans ces zones franches à la fermeture. La reprise économique générale contribue à leur réouverture progressive.

La commission a **adopté** le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Saint-Denis-de-La-Réunion le 25 juillet 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi ¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1438 – XIIe législature.

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

I - État de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances :

Les entreprises qui investissent dans un pays étranger, outre les risques économiques encourus pour toute opération d'investissement (évolution du marché, évolution des changes, fluctuations des coûts de production...), s'exposent à des risques de nature spécifiquement politique: nationalisation, traitement discriminatoire, par exemple pour l'accès à des infrastructures ou à des matières premières, limitation à la possibilité de rapatrier en France les revenus retirés de l'investissement réalisé.

En l'absence d'un cadre multilatéral de protection des investissements internationaux, la protection juridique des investisseurs français à l'étranger, en dehors de la zone de l'OCDE repose la plupart du temps sur des accords bilatéraux de ce type, les législations des États d'accueil n'étant pas toujours suffisamment protectrices, et s'avérant, en tout état de cause, susceptibles de modifications à tout moment.

II - Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi :*

Impossible à quantifier, mais l'accord du 25 juillet 2003 devrait contribuer à conforter l'emploi dans nos industries exportatrices.

** d'intérêt général :*

Cet accord devrait présenter pour nos entreprises un élément de nature à renforcer leur intérêt pour le marché malgache, alors même que leur attitude est d'ores et déjà considérée comme exemplaire par les autorités de Madagascar. Il permettra également de favoriser la croissance de ce pays, l'un des plus pauvres d'Afrique.

** d'incidences financières :*

L'accord signé à Saint-Denis de la Réunion permettra à l'État, conformément à l'article 26 de la loi de finances rectificative n° 71-1025 du 24 décembre 1971, d'accorder par l'intermédiaire de la COFACE, des garanties aux investisseurs français pour leurs opérations à Madagascar.

** de simplification des formalités administratives :*

Néant.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires

** de complexité de l'ordonnement juridique :*

L'introduction de cet instrument juridique dans notre ordre interne facilitera le règlement d'éventuels contentieux par la voie d'arbitrage et, en cela, ne peut être considéré comme renforçant la complexité de l'ordonnement juridique.