

N° 255

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 15 avril 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements,

Par M. Jacques GOLLIET,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *Président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillieres, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Allouche, Roland Bernard, Jacques Colliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fosse, Gerard Gaud, Jean Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Hubert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Melenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : 206 (1992-1993).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	5
A - Difficultés de la transition post communiste en Mongolie ..	
1. Les étapes de la "mongolstroïka"	6
a) <i>Démision des instances dirigeantes du parti communiste mongol et démocratisation du plus ancien régime communiste après l'Union soviétique</i>	6
b) <i>Les élections législatives du 29 juillet 1990</i>	6
c) <i>Les premières élections législatives de la Mongolie "décommunisée" (28 juin 1992)</i>	7
2. L'effondrement de l'économie mongole	7
a) <i>L'extrême dégradation de la situation dans l'ex "seizième république de l'URSS"</i>	7
b) <i>L'essoufflement actuel des réformes</i>	8
c) <i>La lassitude des bailleurs de fonds étrangers</i>	8
3. La Mongolie condamnée à l'équilibre entre Moscou et Pékin ..	8
a) <i>Disparition de la tutelle soviétique et exacerbation du nationalisme mongol</i>	8
b) <i>L'intensification obligée des relations sino-mongoles</i>	9
c) <i>La recherche d'une diversification des relations extérieures mongoles</i>	9
B - Les jeunes relations franco-mongoles	9
1. Des contacts politiques encore très espacés	9
2. Les échanges économiques au stade de projets	10
a) <i>Participation française à l'aide internationale à la Mongolie</i>	10
b) <i>Les quelques potentialités ouvertes au développement de la présence française</i>	10
C - L'accord de protection des investissements entre la France et la Mongolie : un texte classique à la portée encore très limitée	11
1. Analyse rapide de l'accord franco-mongol du 8 novembre 1991	11
a) <i>Un champ d'application largement défini</i>	11
b) <i>Engagements souscrits par les Parties</i>	11
c) <i>Des procédures de règlement des différends classiques</i>	12

	Pages
	-
2. Un accord à la portée encore symbolique	13
<i>a) La législation mongole sur les investissements étrangers : un effort certain d'adaptation</i>	13
<i>b) L'absence des investissements français en Mongolie</i>	13
<i>c) L'absence de véritables communautés mongole en France et française en Mongolie</i>	13
Conclusions de votre rapporteur	14
Examen en commission	14
Projet de loi	15

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'un accord franco-mongol destiné à l'encouragement et à la protection des investissements, signé le 8 novembre 1991 à l'occasion d'une visite du secrétaire d'Etat aux affaires étrangères à Oulan-Bator.

Cette convention, conforme au texte-type habituellement proposé par la France en matière de protection des investissements, s'ajoutera, quand la procédure française de ratification aura été menée à terme, aux quelque 37 accords d'encouragement et de protection réciproques des investissements actuellement en vigueur (hors accords de même objet conclus avec des Etats membres de la zone franc). Cette liste s'étend actuellement notamment à des pays issus de la disparition de l'URSS (Kazakhstan, Lituanie, Lettonie, Estonie) ou avec lesquels la France normalise ses relations (Vietnam).

C'est donc plus la nature d'un partenaire méconnu que le contenu de clauses désormais familières à votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées qui distingue la présente convention.

Rappelons que, fondée en 1921, la Mongolie s'étend sur une superficie trois fois supérieure à celle de la France, que sa population, de tradition nomade mais en voie de sédentarisation, est passée de 600 000 habitants en 1921 à 2,26 millions actuellement, et que l'économie mongole, aujourd'hui sinistrée par la transition post-communiste, dépend encore largement de l'aide internationale. C'est

pourquoi votre rapporteur, fidèle à l'esprit des travaux de votre commission, présentera un bilan de l'évolution récente de la République de Mongolie et de l'émergence des relations franco-mongoles, avant d'évoquer brièvement le contenu d'un accord aux stipulations au demeurant fort classiques.

A - Difficultés de la transition postcommunisme

La "Mongolstroïka", qui modifie depuis 1989 l'environnement politique d'un pays communément présenté comme la "seizième république soviétique", a agi comme un révélateur de la profonde vulnérabilité de cet ancien satellite de l'URSS en matière d'économie et de sécurité.

1. Les étapes de la "mongolstroïka"

a) La démocratisation du plus ancien régime communiste après celui de la Russie soviétique s'est manifestée, le 15 mars 1990, par la démission des instances dirigeantes du Parti communiste (le Parti populaire révolutionnaire), engagées depuis 1989 dans la réforme, timidement inspirée de la perestroïka gorbatchévienne, d'un parti encore très fortement marqué par le stalinisme.

Le pouvoir est alors passé à une génération plus ouverte au changement, en proie à l'opposition plus radicale du Parti démocratique mongol, réclamant des élections libres, l'abolition du monopole politique du parti communiste, le renforcement des pouvoirs du Grand Khoural (le Parlement), l'introduction de l'économie de marché, ainsi que l'amélioration des conditions de vie.

b) Les élections législatives du 29 juillet 1990 ont représenté l'aboutissement du "processus qui a mené la Mongolie, province déguisée de l'Empire soviétique, à un statut hybride de pays semi-indépendant de Moscou lorgnant vers les capitaux occidentaux".(1)

(1) Le Monde, 30 juin 1992.

Ce scrutin, très favorable aux "communistes réformés" dont il n'a pas remis en cause la suprématie, a cependant permis l'entrée, même symbolique, de l'opposition au Parlement au terme d'une "répétition générale de démocratie" (2).

c) Les premières élections législatives de la Mongolie "décommunisée", le 28 juin 1992, ont permis l'avènement d'une "relative démocratie" (3), l'opposition ne disposant toutefois que de 4 sièges sur 76. La victoire de l'ex-parti communiste aurait été imputable notamment à une évidente disparité de moyens -financiers et logistiques- entre une opposition encore très inexpérimentée et un parti communiste réformé encore omniprésent. Par ailleurs, la Constitution adoptée au début de 1992 a consacré l'augmentation relative des pouvoirs du Parlement dans le système institutionnel mongol.

2. L'effondrement de l'économie mongole

a) Après la croissance annuelle de 5% qui caractérisait la décennie 1970-1980, l'économie mongole se distingue aujourd'hui par une extrême pauvreté. Un tiers de la population vit au-dessous du seuil de subsistance, et le revenu par tête se limite à 100 dollars par an.

Cette dégradation sensible résulte du caractère artificiel de l'équilibre économique mongol à l'époque où l'URSS perfusait massivement sa "seizième république". L'aide soviétique représentait alors, en effet, le tiers du PNB mongol, et le COMECON totalisait 97% des échanges extérieurs de la Mongolie. La disparition de l'ancien système s'est donc traduite par un effondrement général de l'économie : paralysie de l'appareil industriel, privé des matières premières et des pièces détachées soviétiques, chute du produit national de 20% par an depuis 1991, rationnement draconien (2,5 kg de farine et 300 grammes de sucre par personne et par mois), inflation de 270% sur les neuf premiers mois de 1992 (dont 340% sur les seuls produits alimentaires).

Les ruptures d'approvisionnement s'étendent désormais aux denrées alimentaires et aux produits médicaux, conduisant à une situation sociale critique.

(2) *Le Monde*, 30 juin 1992

(3) *Le Monde*, 31 juillet 1990.

b) Alors que la Mongolie a pu passer, en 1990-1991, pour un "élève modèle" de la transition postcommuniste, les difficultés actuelles ont conduit à un essoufflement des réformes économiques, le gouvernement issu des élections de juin 1992 n'ayant pas relancé le programme de privatisation envisagé par ses prédécesseurs. La "résolution" adoptée par le gouvernement le 11 septembre 1992 s'appuie toutefois sur l'aspiration à réformer le système des prix, les règles comptables, le système fiscal et douanier, à achever le programme de privatisation, à développer les exportations ainsi qu'à améliorer les infrastructures.

c) La lassitude des bailleurs de fonds étrangers s'explique par les incertitudes qui caractérisent la poursuite des réformes. Quelque 630 millions de dollars d'assistance avaient été programmés en 1991, sous l'égide du Japon, sur le fondement de la certitude des experts de l'ONU que les progrès alors anticipés rendraient toute aide superflue à partir de 1993.

200 millions de dollars ont été consacrés par la Banque Mondiale au développement de la Mongolie en 1991-1992. Depuis, le gel des crédits du Fonds monétaire international a sanctionné une politique laxiste de subventions, responsable de l'inflation. Une demande de 50 millions de dollars exprimée par les autorités mongoles pour financer une acquisition de fuel, s'est heurtée à un refus des donateurs.

3. La Mongolie condamnée à l'équilibre entre Moscou et Pékin

a) La disparition de la tutelle soviétique s'est traduite par le retrait complet, en septembre 1992, des troupes de l'Armée rouge stationnées en Mongolie, et dont les effectifs représentaient 30 000 hommes en 1990.

La conclusion, en janvier 1993, d'un nouveau traité entre la Russie et la Mongolie, a clairement montré la volonté mongole de fonder les relations entre les deux pays sur l'égalité des droits, symbolisée par l'abandon de la clause de défense mutuelle. Dans ce contexte, le souci de se démarquer de l'image de "seizième république de l'URSS" s'inscrit dans une exacerbation du nationalisme mongol. Celui-ci s'était déjà publiquement exprimé en mars 1990, quand les

députés du Grand Khoural se sont, fait sans précédent, abstenus, lors de l'ouverture de la session, d'entonner l'hymne national, dont l'une des strophes rappelle que les Mongols ont "lié leur sort à celui du pays des Soviets".

b) L'intensification des relations sino-mongoles a compensé le désengagement de Moscou. L'absence de contentieux officiel entre les deux partenaires n'empêche pas une certaine méfiance, alimentée, côté chinois, par les éventuelles retombées des aspirations démocratiques et nationalistes mongoles sur les minorités chinoises.

Le développement du commerce sino-mongol est destiné à compenser les difficultés imputables à la rupture des liens économiques avec la Russie, même si le risque d'une dépendance accrue à l'égard de Pékin conduit la population mongole à ressentir négativement l'implantation d'entrepreneurs chinois en Mongolie.

c) La recherche d'une diversification des relations extérieures mongoles semble devoir trouver rapidement ses limites. Certes, la Mongolie, qui brigue sa réinsertion dans l'espace asiatique, a trouvé de véritables partenaires régionaux avec le Japon et la Corée du Sud. Il semblerait toutefois que les relations ainsi initiées en Asie relèvent plus de programmes d'assistance ponctuelle que de véritables courants d'échanges susceptibles de durer.

B - Les jeunes relations franco-mongoles

Le processus de démocratisation dans lequel est depuis trois ans engagée la Mongolie a permis un certain développement des échanges entre les deux pays, qui restent cependant modestes, même en l'absence de contentieux.

1. Sur le plan politique, la décision relative à la réouverture de notre ambassade à Oulan-Bator -celle-ci était fermée depuis 1984- a répondu au souhait formulé par les autorités de Mongolie. Par ailleurs, la demande exprimée par celle-ci porte sur la mise en place de relations de coopération culturelle, scientifique et

technique, ainsi que de coopération interparlementaire et décentralisée.

Enfin, après la visite à Oulan-Bator du ministre délégué aux affaires étrangères, en novembre 1991, le séjour à Paris, les 13 et 14 janvier 1993, du ministre des affaires étrangères de Mongolie (à l'occasion de la signature de la convention d'interdiction des armes chimiques), et les entretiens alors organisés avec le ministre d'État, ministre des affaires étrangères ainsi qu'avec les ministres délégués au commerce extérieur et aux affaires étrangères, ont constitué un temps fort des relations franco-mongoles, même si les retombées de ces entretiens semblent encore limités.

2. Les échanges économiques entre la France et la Mongolie se situent, à ce jour, au stade de projets.

a) La participation française à l'aide internationale s'élevait, en 1992, à 0,5 million de francs au titre de l'aide médicale, et à un million de francs d'aide alimentaire, auxquels s'ajoutait un financement de 20 millions de francs destiné à l'extension du réseau téléphonique d'Oulan-Bator par la société Alcatel. Par ailleurs, la France est prête à soutenir l'insertion internationale de l'économie mongole, s'agissant notamment de l'intégration de la Mongolie au GATT.

b) La présence économique française en Mongolie pourrait s'étoffer autour des secteurs suivants : prospection minière (la Mongolie dispose, en effet, d'un réel potentiel géologique -fluor, métaux rares...), équipements ferroviaires, production pharmaceutique, tourisme -500 touristes français auraient séjourné en Mongolie en 1992- et centrales électriques. D'autre part, les autorités mongoles ont sollicité le concours de la France au projet de modernisation de l'aéroport d'Oulan-Bator.

C - L'accord de protection des investissements entre la France et la Mongolie : un texte classique à la portée encore très limitée

1. Analyse rapide de l'accord franco-mongol sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements

Les stipulations du présent accord, ainsi que votre rapporteur le soulignait en introduction, sont conformes aux clauses figurant dans les accords de même objet auxquels la France est partie, et donc suffisamment connues de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées pour qu'il ne leur soit consacré ici qu'un bref commentaire.

a) L'article 1er définit un large champ d'application, se référant notamment à une définition non exclusive des investissements concernés par l'accord. La seule condition posée par le présent accord est, de manière classique, que les investissements doivent avoir été réalisés "conformément à la législation de la Partie contractante sur le territoire ou dans la zone maritime de laquelle" où est effectué l'investissement en question.

On remarque que l'accord franco-mongol ne stipule aucune date-limite de réalisation des investissements.

Par ailleurs, l'article 1er établit deux catégories d'investisseurs : d'une part, les personnes physiques ou "nationaux", et, d'autre part, les personnes morales, désignées par le terme de "sociétés".

b) Les engagements souscrits par les Parties contractantes concernent :

- la *non-discrimination des investissements* réalisés par les nationaux et sociétés de l'autre Partie, c'est-à-dire "l'admission et l'encouragement de ceux-ci (article 2) ainsi que l'application d'un traitement juste et équitable (article 3) ;

- l'examen "bienveillant" des demandes d'entrée et d'autorisation de séjour, de travail et de circulation formulées par les nationaux de l'autre Partie au titre d'un investissement réalisé sur le territoire du pays sollicité (article 6) ;

- la protection "pleine et entière" de ces investissements, y compris contre les risques non commerciaux, ce qui implique l'absence de mesures d'expropriation ou de dépossession (article 5) et, en cas de pertes subies du fait d'une guerre ou de tout autre conflit armé (révolution, état d'urgence nationale ou révolte), l'engagement de faire bénéficier la Partie lésée du traitement accordé aux nationaux ou de la clause de la clause de la Nation la plus favorisée ;

- le libre transfert des avoirs détenus par les investisseurs, soit les revenus courants des investissements (intérêts, dividendes, bénéfices...), les redevances, les remboursements d'emprunts, le produit des cessions ou liquidations des investissements, les indemnités de dépossession ou de perte (article 6). Par ailleurs, cette clause exclut toute discrimination par le change.

Votre rapporteur s'interroge toutefois sur la stipulation autorisant les nationaux de chaque Partie contractante à transférer dans leur pays d'origine "une quotité appropriée de leur rémunération", sans que l'article 6 du présent accord définisse précisément la quotité considérée. Il serait, en effet, préjudiciable au développement de la présence des investisseurs français en Mongolie que le terme de "quotité appropriée" fasse l'objet d'une application restrictive par les autorités mongoles. Dans cette hypothèse, la souplesse de la formulation retenue, loin de constituer l'avantage évoqué par les informations transmises à votre rapporteur, se retournerait contre les intérêts de nos ressortissants, aux dépens des échanges bilatéraux.

c) Enfin, les procédures de règlement des différends renvoient, de manière classique, au CIRDI (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements) quand ils opposent l'une des Parties à une société ou à un national de l'autre Partie (articles 8 et 9), et à la "voie diplomatique" quand ils opposent les deux Etats. Dans ce cas, l'article 11 se réfère à l'intervention d'un tribunal arbitral éventuellement relayé par le secrétaire général de l'ONU.

2. Un accord à la portée encore symbolique

En dépit de l'effort d'adaptation que représente l'adoption, par la Mongolie, d'une législation spécifique encourageant les investissements étrangers, l'absence d'investissements français en Mongolie et de communauté française en Mongolie (ainsi, d'ailleurs que mongole en France), privent, à ce jour, le présent accord de portée pratique.

a) La Mongolie s'est dotée, en mai 1990, malgré une présence économique étrangère plus que limitée, d'une loi relative à l'encouragement de l'investissement étranger. Cette législation atteste la volonté des autorités mongoles de favoriser tant l'insertion de l'économie de leur pays à l'économie mondiale, que la privatisation des structures économiques mongoles.

Le texte adopté autorise le rapatriement des profits, offre des garanties contre l'expropriation, et prévoit des taux d'imposition privilégiés pour les investisseurs étrangers en Mongolie.

Par ailleurs, les investisseurs étrangers bénéficient des mêmes droits que les nationaux en matière d'acquisition de capitaux et de biens immobiliers appartenant à des entreprises mongoles privatisables. De plus, cette réglementation autorise le rachat de la totalité du capital d'une entreprise mongole par des opérateurs étrangers, faculté assortie d'exemptions fiscales spécifiques pour les trois premières années suivant la réalisation de l'investissement.

b) En dépit de cet effort, la portée du présent accord est encore symbolique, tout d'abord par l'inexistence des investissements français en Mongolie, ainsi que votre rapporteur le soulignait plus haut, même si certains secteurs, notamment minier et touristique, offrent d'évidentes potentialités. Par ailleurs, l'attentisme des investisseurs français semble généralement partagé, puisque le total des investissements réalisés par les quelques dizaines d'investisseurs étrangers en Mongolie (pour la plupart d'origine asiatique) se limite à un à deux millions de dollars au plus.

c) Enfin, votre rapporteur note l'absence de véritables communautés française en Mongolie et mongole en France. Si l'on compte, en effet, une quarantaine de ressortissants

mongols établis en France -appartenant essentiellement au personnel diplomatique-, le nombre de Français installés en Mongolie se limite à quatre personnes (dont trois enseignants). La réouverture de notre ambassade pourrait néanmoins conduire à une augmentation de ces effectifs. D'autre part, les quelques activités économiques menées par la France en Mongolie sont le fait de missions ponctuelles (équipes de tournage de films, ingénieurs de la société Alcatel ...), car aucune société française n'est, à ce jour, implantée en Mongolie.

Conclusions de votre rapporteur

Votre rapporteur estime que rien ne s'oppose à ce que le législateur autorise l'approbation de la convention franco-mongole d'encouragement et de protection réciproques des investissements, même si l'application de ce texte reste subordonnée au développement d'échanges se situant, à ce jour, à un niveau plus que modeste.

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 14 avril 1993.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Hubert Durand-Chastel est revenu sur l'extrême modestie de la colonie française en Mongolie, et a souligné, en le déplorant, l'insuffisance des investissements français en Mongolie et des moyens dont disposent les coopérants français établis dans ce pays.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption du 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 populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Oulan Bator le 8 novembre 1991 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1.) Voir le texte annexé au document Sénat n° 206 (1992 1993)