

N° 321

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1987.

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 d'un Accord entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République populaire hongroise sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Par M. Jean GARCIA,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8e législ.) : 612, 697 et T.A. 113.
Sénat : 275 (1986-1987).

Traités et conventions. - Hongrie.

SOMMAIRE

	Pages
<i>Introduction</i> - Un accord qui s'inscrit dans une vaste politique de protection d'ensemble des investissements français à l'étranger	5
I - Les relations économiques franco-hongroises	6
A - Les opportunités offertes par l'ouverture de l'économie hongroise	6
1° <i>L'économie hongroise et les possibilités offertes par le "Nouveau mécanisme économique"</i>	6
a) Des principes communs à l'ensemble des pays du CAEM... ..	6
b) ... mais une application particulièrement poussée	7
c) ... qui respecte toutefois le cadre de l'économie socialiste.	7
2° <i>Une caractéristique originale : la participation accrue au commerce international</i>	8
a) La participation de la Hongrie aux instances multilatérales : GATT, FMI, groupe de CAIRNS	8
b) L'appel aux capitaux étrangers	8
B - L'évolution préoccupante des échanges commerciaux franco-hongrois	9
1° <i>Un niveau relativement modeste</i>	9
2° <i>Une structure des échanges qui privilégie le commerce courant</i>	9
3° <i>Les trois inquiétudes qu'inspire l'évolution récente de nos échanges bilatéraux</i>	10
- la résorption de notre excédent commercial	10
- la régression relative de notre position	10
- le caractère très marginal de nos investissements en Hongrie	10
II - Les grandes lignes de l'accord du 6 novembre 1986	11
A - Un champ d'application élargi	12
1° <i>Ratione materiae</i>	12
2° <i>Ratione temporis</i>	12

	Pages
B - Un régime favorable assorti de garanties	12
1° <i>Le principe d'un traitement juste et équitable</i>	13
2° <i>Les garanties protectrices</i>	13
3° <i>Le principe de la liberté des transferts</i>	14
C - Un double système de règlement des différends	14
1° <i>Les différends entre Etat et investisseur de l'autre Etat</i>	14
2° <i>Les différends entre Etats</i>	15
Les conclusions favorables du rapporteur	15

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet la ratification d'un accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements signé avec la République populaire hongroise le 6 novembre 1986, à Paris.

Ce genre d'accord est désormais familier à votre commission puisqu'à ce jour une trentaine de conventions fort semblables ont été signées par la France et soumises au Parlement. Ces accords sont passés avec des pays géographiquement très variés et certains d'entre eux nous lient avec des pays socialistes : Yougoslavie, Roumanie et, plus récemment, Chine populaire.

La recherche d'un accord de ce type avec la Hongrie s'inscrit dans le cadre de la politique d'ensemble que mène notre pays pour assurer la sécurité des investissements français à l'étranger, et paraît en outre particulièrement opportune s'agissant d'une démocratie socialiste dont l'économie est particulièrement ouverte aux échanges avec l'Ouest.

Votre rapporteur fera précéder son analyse des dispositions de l'accord d'une brève présentation de nos relations économiques bilatérales.

I - Les relations économiques franco-hongroises.

L'économie hongroise occupe une situation particulière à l'intérieur de l'ensemble formé par les pays du Conseil d'assistance économique mutuelle (C.A.E.M.) (1). Sans sortir du cadre de l'économie socialiste, celle-ci tire pleinement parti de toutes les possibilités offertes par le "Nouveau mécanisme économique", et manifeste, en particulier, une grande volonté d'ouverture sur l'extérieur, dont il est regrettable que nos industriels n'aient pas encore su tirer pleinement parti.

A - Les opportunités offertes par l'ouverture de l'économie hongroise.

La souplesse introduite en 1968 par le nouveau mécanisme économique s'est traduite par une ouverture de l'économie hongroise aux échanges avec l'Ouest.

1°. L'économie hongroise tire pleinement parti des possibilités offertes par le "nouveau mécanisme économique".

a) Les principes qui fondent celui-ci ne sont pas propres à la seule économie hongroise. On les retrouve sous des formes diverses et à des degrés variables dans les autres pays socialistes. Ils peuvent se résumer ainsi :

• la recherche d'une plus grande autonomie des entreprises qui disposent d'une marge de choix dans la détermination de leur

(1) Mis en place en janvier 1949, le Conseil d'assistance économique mutuelle (C.A.E.M.), parfois plus connu sous sa désignation anglo-saxonne de COMECON, regroupe autour de l'Union soviétique les six pays de l'Europe de l'Est (Bulgarie, Hongrie, Pologne, République démocratique allemande, Roumanie, Tchécoslovaquie) auxquels se sont joints par la suite Cuba et le Vietnam.

production et la substitution de l'indice en valeur de la production vendue aux anciens indices qui impose désormais une prise en compte de la demande réelle. L'entreprise, qui peut écouler sa production directement, par des relations de marché, est ainsi incitée à aller au-devant des besoins en rendant ses produits attractifs.

• en contrepartie, certaines formes de ce que d'aucuns appellent profit sont introduites comme stimulant l'entreprise, et, indirectement, du travailleur dont le revenu est lié en partie aux résultats de l'entreprise.

b) La réforme de 1968 a reçu en Hongrie une application plus poussée que dans les autres démocraties populaires. Deux de ses traductions sont particulièrement significatives :

- le plan quinquennal a perdu son caractère contraignant pour acquérir une fonction d'orientation générale stratégique, seul le plan annuel reste directif.

- la réforme des prix, clef de voûte du système, règle la fixation des salaires et des profits. Les prix cessent en effet de représenter de simples unités comptables, pour exprimer tout à la fois les préférences étatiques, les coûts de production, et le niveau de la demande. Trois types de prix existent aujourd'hui en Hongrie : les prix administrés des produits de première nécessité, les prix libres des services, et entre les deux les prix fourchette des biens durables qui évoluent entre un maximum et un minimum.

De plus, en raison de l'ouverture de la Hongrie sur l'extérieur, les autorités se sont efforcées, grâce à un taux de change réel, de lier les prix intérieurs aux prix mondiaux. La convertibilité extérieure du forint a même été envisagée.

c) Ces réformes intervenues respectent le cadre de l'économie socialiste

- une double régulation administrative a été maintenue : celle-ci est partielle pour les prix, mais totale pour les salaires.

Ainsi les autorités maintiennent-elles, à l'échelle de l'entreprise, un contrôle sur la formation de certains prix, destiné à enrayer tout dérapage inflationniste et à assurer une progression continue du niveau de vie de la population.

Les salaires sont étroitement surveillés pour éviter toute hausse trop rapide, et l'intéressement ne doit pas dépasser le

quart du traitement. Ils sont basés sur la recherche d'une meilleure productivité et qualité des productions.

- le secteur planifié est maintenu. Il conserve toute son importance dans la grande industrie.

2°. La participation accrue au commerce international est une des caractéristiques les plus originales de la nouvelle économie hongroise.

Cette ouverture sur l'intérieur se manifeste sur deux plans.

a) Sur le plan multilatéral, on doit évoquer la participation de la Hongrie au GAAT, au F.M.I., et au groupe de Cairns.

La Hongrie est partie contractante au GATT depuis 1973. Comme pour la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Pologne, son protocole d'accession contient des dispositions particulières qui prennent en compte les caractéristiques du commerce d'Etat. A ce titre, certaines restrictions quantitatives sont appliquées par les autres parties contractantes.

Suivant l'exemple de la Roumanie, la Hongrie est depuis le mois de juillet 1982 le deuxième pays du CAEM à participer au Fonds Monétaire International. Après avoir versé sa quote-part, d'un montant de 375 millions de Droits de Tirages Spéciaux, elle a pu bénéficier de plusieurs crédits "stand by". Ceux-ci, indiquent les services du ministère des affaires étrangères, ne soulèvent pas de problèmes particuliers.

On doit en outre signaler que, dans le cadre de l'Uruguay Round, la Hongrie est membre du "groupe de Cairns" qui réunit de façon informelle certains producteurs agricoles tels le Canada et la Nouvelle-Zélande, qui se définissent comme des "fairs-traders", et se montrent, comme le rappelle notre excellent collègue M. Paul Robert dans son récent rapport sur l'accord international du blé, plutôt critiques à l'égard de la politique agricole américaine, voire même de la politique agricole commune.

b) Sur le plan bilatéral, la Hongrie est, de tous les pays du CAEM, celui qui propose la législation la plus favorable aux investisseurs étrangers. La loi de 1972 qui l'institue, est déjà ancienne, mais a été plusieurs fois modifiée, notamment en 1982, où a été autorisée la création de zones de libre-échange.

Le nombre de co-entreprises hungaro-occidentales est rapidement passé d'une douzaine, en 1982, à près de 80 aujourd'hui. Cet accroissement rapide montre la confiance des investisseurs occidentaux dans l'économie de ce pays. Il est d'autant plus regrettable, dans ces conditions, que notre industrie n'ait pas su tirer parti de ces opportunités et que nos échanges commerciaux et le niveau des investissements français restent très marginaux, ce qui porte tort à la coopération fructueuse pour l'emploi et les activités dans les deux pays.

B) L'évolution préoccupante de nos échanges commerciaux.

1° Le niveau de nos échanges avec la Hongrie reste modeste. Avec une valeur de 2 831 millions de francs, ceux-ci ne représentent en effet que 1,8 % du commerce intérieur hongrois et moins de 0,2 % de celui de la France. Ainsi, en 1986, la Hongrie n'occupait que la 54e place parmi nos fournisseurs, et la 58e parmi nos clients. A s'en tenir à nos seuls partenaires socialistes, elle n'arrive qu'au cinquième rang, derrière l'Union Soviétique, la Yougoslavie, la Roumanie et la Pologne.

2° La structure de nos échanges privilégie le commerce courant. Nos exportations à destination de la Hongrie se répartissent en trois groupes majeurs de produits :

- les biens intermédiaires -à hauteur de 42 %- avec en particulier les produits chimiques ;
- les biens d'équipement, pour 25 %, catégorie en forte régression cette année, par rapport à 1985 ;
- les biens de consommation, pour 22,5 %, constitués pour moitié de produits textiles et de cuirs envoyés pour transformations et façonnage en Hongrie, avant d'être réimportés ou vendus sur des marchés tiers.

Nos importations portent également sur trois catégories de produits :

- les produits agro-alimentaires, à hauteur de 37,5 %, principalement composés de produits carnés et de foie gras ;

- les produits intermédiaires, pour 22 %, et en particulier les produits chimiques ;

- les biens de consommation, pour 25 %, principalement dans le domaine du vêtement et de la réfrigération.

3° L'évolution de nos échanges avec la Hongrie inspire une triple inquiétude :

- notre excédent commercial, traditionnellement important, s'est progressivement réduit. Un premier déficit est apparu en 1984. Comblé en 1985, il s'est toutefois reproduit en 1986, et notre solde commercial est ainsi retombé de 113 millions de francs à - 59 millions de francs.

- notre position sur le marché hongrois tend à reculer en termes relatifs. En 1985, la France se situait au 7ème rang des fournisseurs occidentaux de la Hongrie, derrière la R.F.A., l'Autriche, les Etats-Unis, l'Italie et le Royaume-Uni, alors qu'elle était en 5ème position en 1981.

De plus, la part des produits français dans les importations hongroises en provenance de l'Occident n'a cessé de baisser, passant de 6,4 % en 1981 à 4,9 % en 1985. Ces chiffres sont à mettre en rapport avec les résultats enregistrés par la R.F.A. et l'Autriche qui réalisent à elles seules près de la moitié des importations hongroises en provenance de l'Occident, la R.F.A. dominant le marché avec un tiers de ces importations.

- les investissements français en Hongrie, qui seraient une façon d'améliorer notre pénétration du marché, restent très marginaux.

Les industriels français n'ont jusqu'à présent pas mis à profit l'assouplissement de la réglementation hongroise. Alors que près de 80 sociétés hungaro-occidentales se sont créées, principalement au cours de ces cinq dernières années, on ne compte encore que deux filiales de sociétés françaises en Hongrie : la Société générale, qui participe à hauteur de 11 % au capital de la Banque Internationale d'Europe Centrale, concurremment avec cinq banques occidentales ; la Société Générale de Service et de Gestion (SG2), qui s'est associée à la Banque Hongroise du commerce extérieur pour créer une filiale tournée vers le conseil pour l'informatique financière et la gestion du personnel.

En sens inverse, on compte six entreprises à capitaux hongrois en France, essentiellement dans le secteur du commerce.

Pourtant, des opportunités existent en matière de coopération industrielle où les échanges pourraient intervenir dans plusieurs domaines. Les autorités hongroises ne cachent pas leur souhait de coopérer sur les projets qui toucheraient en particulier l'informatique, les biotechnologies, la robotique et l'automatisation, où notre technologie est très appréciée.

Votre rapporteur espère que les garanties offertes par la Convention du 6 novembre 1986, qu'il se propose maintenant de vous décrire, permettront de redresser cette situation. S'il est clair en effet que les décisions d'investissements sont avant tout justifiées par des raisons économiques, un tel accord n'en est pas moins susceptible de favoriser le développement de nos investissements, sous le double effet de la confirmation des droits de l'investisseur et de l'accession de la Hongrie au régime de garantie publique des investissements à l'étranger.

II - Les grandes lignes de l'accord du 6 novembre 1986

L'accord du 6 novembre 1986 ne s'écarte guère des dispositions types qui figurent dans les trente autres Conventions de protection mutuelle des investissements que nous avons déjà passées avec d'autres pays. On y retrouve les préoccupations essentielles de notre doctrine : traitement juste et équitable des investissements, au moins égal au traitement national ou au traitement de la nation la plus favorisée, libre transfert des revenus et du capital investi, indemnisation en cas de dépossession, recours à une procédure d'arbitrage international en cas de différend entre l'investisseur et le pays d'accueil.

Ainsi, au sein d'un champ d'application élargi, l'accord du 6 novembre 1986 instaure au bénéfice des nationaux et sociétés de chaque partie, un régime favorable aux investissements sur le territoire de l'autre partie, assorti de garanties que renforcent les procédures de règlement des différends.

A - Un champ d'application élargi

Comme il est de coutume en ce type d'accord, la Convention du 6 novembre 1986 retient une définition extensive des investissements protégés, de façon à réduire les sources d'éventuels malentendus.

1° Ratione materiae

L'article premier présente les définitions fondamentales des notions "d'investissement", "d'investisseur", de "revenus" et de "zones maritimes". La volonté d'élargir le champ d'application du régime protecteur se marque aussi bien dans le caractère non limitatif des énumérations, que par la définition extensive des principales notions. Ainsi par exemple, les "investissements" désignent plus particulièrement mais non exclusivement les biens meubles et immeubles, les droits réels en général, les actions, les obligations, les droits et les concessions, sans que la modification de leur forme d'investissement affecte leur qualification. Enfin, sont incluses dans le champ d'application géographique de l'accord les zones maritimes, telles que les définit le Droit international, ce qui, tout au moins du côté hongrois, ne signifie pas grand-chose.

2° Ratione temporis

L'article premier précise en outre que les investissements effectués après le 31 décembre 1972, et antérieurs à l'entrée en vigueur de l'accord sont cependant couverts par lui : quant à l'article 12, il prévoit une durée d'application de dix ans renouvelable par tacite reconduction, et instaure, à l'issue de la période de validité de l'accord, une protection supplémentaire de 20 ans pour les investissements déjà réalisés à cette date.

B - Un régime favorable assorti de garanties

L'article 2 pose le principe général de l'encouragement réciproque des investissements légalement effectués par les ressortissants de l'autre partie. Cet encouragement repose sur la

mise en place d'un régime favorable aux investissements et aux activités, assorti de garanties protectrices et du principe de la liberté des transferts. Toutefois, ce régime protecteur de droit commun ne constitue qu'un minimum conventionnel : l'article 10 dispose en effet qu'il ne se substitue pas aux dispositions plus favorables contenues dans des engagements particuliers.

1° Le principe d'un traitement juste et équitable

Le régime protecteur repose sur l'engagement de principe stipulé à l'article 3 d'assurer un traitement juste et équitable aux investissements effectués par des investisseurs de l'autre partie. L'article 4 précise que celui-ci consiste dans le traitement que chaque partie accorde à ses propres investisseurs, ou dans celui qu'elle consent aux investisseurs de la Nation la plus favorisée, si ce dernier est plus avantageux. Il est toutefois précisé que cette disposition ne saurait s'étendre aux privilèges qu'une partie peut accorder à un Etat tiers dans le cadre de sa participation à un marché commun, ou à une quelconque forme d'organisation économique régionale. En outre, l'accord ne s'étend pas aux privilèges accordés à tout Etat tiers en vertu d'une convention de prévention de double imposition fiscale.

2° Les garanties protectrices

L'article 5 assure aux investissements une protection et une sécurité pleines et entières.

Les menaces d'expropriation, de nationalisation, et en général, toutes celles qui débouchent directement ou indirectement sur une dépossession du propriétaire de l'investissement se voient apporter un soin particulier. Elles ne sont justifiées que pour cause d'utilité publique, et sont soumises à la double condition de n'être ni discriminatoires, ni contraires à un engagement particulier. En tout état de cause, elles doivent alors donner lieu à une indemnisation prompte et adéquate dont le montant correspondra à la valeur réelle des investissements concernés.

Enfin, en cas de pertes provoquées par des événements politiques (guerre, conflit armé, état d'urgence, révolte), les investisseurs de chacune des parties pourront bénéficier d'un régime qui ne serait pas moins favorable que celui applicable par l'autre partie à ses propres investisseurs ou à ceux de la nation la plus favorisée.

Ces garanties n'ont toutefois pas pour objet de se substituer aux autres sécurités qui pourront être offertes par une partie à ses propres investisseurs. L'article 7 de l'accord maintient en effet pour les investisseurs la possibilité d'obtenir la garantie de leur Etat d'origine. Dans ce cas, précise l'article 8, l'Etat qui serait conduit à effectuer des versements au bénéfice de l'investisseur, se trouverait alors subrogé à lui dans ses droits et actions.

3° Le principe de la liberté des transferts

L'article 6 garantit la liberté du transfert des revenus de l'investissement, du produit de leur cession, des remboursements des emprunts, des indemnités de dépossession, ainsi que d'une part appropriée des salaires versés aux ressortissants d'une des parties travaillant sur le territoire de l'autre partie.

C - Un double système de règlement des différends

L'accord prévoit deux types de procédures de règlement des différends distincts selon qu'ils surgissent entre un investisseur et un Etat, ou entre les deux Etats.

1° L'article 9 prévoit que, parmi les différends qui pourraient surgir entre un Etat et un investisseur de l'autre Etat, seuls sont réglés par recours à l'arbitrage international les différends relatifs aux mesures de dépossession, les autres étant soumis aux voies de recours internes.

Ici réside la principale originalité de l'accord franco-hongrois par rapport aux autres accords de ce genre.

Habituellement, en effet, l'arbitrage porte sur toutes les clauses de l'accord. La limitation aux seuls différends relatifs aux mesures de dépossession dans le présent accord est toutefois d'une portée limitée en pratique, dans la mesure où, le plus souvent, seuls les différends ayant trait à une dépossession justifient le coût d'une procédure d'arbitrage international.

La procédure d'arbitrage retenue est celle de la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI), mais la Hongrie ayant récemment signé la Convention de Washington du 18 mars 1965, l'arbitrage du

Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements devrait bientôt s'y substituer.

2° L'article 11 décrit la procédure d'arbitrage retenue pour la solution des litiges qui pourraient intervenir entre les deux Etats à propos de l'interprétation et de l'application de l'accord.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur, ayant par ailleurs lui-même des opinions personnelles sur le développement de nos relations et des différences d'appréciations sur nombre de problèmes exposés, avec la majorité de la commission, vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation de la convention franco-hongroise de protection réciproque des investissements, dans l'espoir que celle-ci, par les garanties qu'elle offre, favorisera le développement des investissements français en Hongrie et, par ce biais, celui de nos échanges commerciaux.

*

* *

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa réunion du jeudi 25 juin, vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation du présent 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 populaire hongroise sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signés à Paris le 6 novembre 1986 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) *Voir nota* : Voir le document annexé au projet de loi n° 612.