

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 octobre 1989.

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 la ratification d'une convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (ensemble deux annexes et deux appendices) faite à Séoul le 11 octobre 1985 et de la résolution adoptée à Washington le 30 octobre 1987, signée par la France le 22 juillet 1986,

Par M. Guy CABANEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Marc Lelièvre, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Moret, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudousson, André Savière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e légial.) : 773, 908 et TA 177.

Sénat : 12 (1989-1990).

Traité et conventions.- Agence multilatérale de garantie des investissements (A.M.G.I.). - Coopération financière.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : Portée de la convention de Séoul du 11 octobre 1985 : la place de la langue française au sein des institutions issues des accords de Bretton Woods	5
I. - RÔLE ET STATUTS DE L'AGENCE MULTILATÉRALE DE GARANTIE DES INVESTISSEMENTS	6
A. Fonctions de l'A.M.G.I.	6
1° Mandat	7
2° Finalités de la création de l'A.M.G.I.	7
<i>a. Stimuler le développement par l'investissement</i>	8
<i>b. Restaurer un climat de confiance propice aux investissements dans les P.E.D. par la couverture des risques politiques</i>	8
B. Statuts et fonctionnement de l'A.M.G.I.	9
1° Autonomie	9
<i>a. Personnalité juridique</i>	9
<i>b. Capital propre à l'A.M.G.I.</i>	9
<i>c. Structures spécifiques</i>	10
2° Privilèges habituellement reconnus aux organisations internationales	12
<i>a. Immunités</i>	12
<i>b. Privilèges fiscaux</i>	12
<i>c. Avantages reconnus aux personnels de l'Agence</i>	13
3° Des modalités de votation reflétant les particularités de l'A.M.G.I.	13
<i>a. Un système de pondération complexe</i>	13
<i>b. ... dont la portée est encore difficilement appréciable</i>	14
II - OPERATIONS MISES EN OEUVRE DANS LE CADRE DE L'A.M.G.I.	15
A. Critères d'admissibilité à la garantie délivrée par l'A.M.G.I.	15
1° Risques assurés	15
<i>a. Conflits armés et guerres civiles</i>	15
<i>b. Expropriations et autres mesures analogues</i>	16

<i>c. Risques de transfert</i>	16
<i>d. Rupture de contrat</i>	16
2° Pays d'accueil admissibles	17
3° Types d'investissements couverts	17
4° Investisseurs éligibles à la procédure de l'A.M.G.I. ...	18
B - Coopération de l'Agence avec d'autres organismes de garantie	19
1° Cas où l'A.M.G.I. agit pour son propre compte	19
<i>a. Coopération avec des organismes nationaux et régionaux de garantie</i>	19
<i>b. Coopération avec des assureurs et réassureurs privés</i>	20
2° Garanties applicables aux investissements parrainés	20
C - Activités promotionnelles	21
1° Activités relatives à l'information des Etats membres	21
2° Interventions susceptibles d'encourager les investissements vers les P.E.D.	21
D - Règlement des différends	22
III - PORTÉE DE LA CONVENTION DE SÉOUL DU 11 OCTOBRE 1985	23
A - Place de l'A.M.G.I. dans l'ensemble du dispositif de garantie existant	23
1° Description des systèmes de garantie déjà en vigueur	23
<i>a. Conventions bilatérales de protection des investissements</i>	23
<i>b. Dispositifs publics de garantie</i>	24
<i>c. Assureurs et réassureurs privés</i>	25
2° Apports de l'A.M.G.I. au système existant	25
<i>a. Avantages que présente l'A.M.G.I. pour les pays de la catégorie II</i>	25
<i>b. Un intérêt probablement mineur pour les pays développés</i>	26
B - Impact de l'A.M.G.I. sur le système français de garantie	27
1° Une couverture géographique a priori plus large	

que celle du système français... ..	27
2° ... à l'impact néanmoins limité	27
C - Risque relatif à la gestion financière de l'A.M.G.I .	28
1° Le principe d'une gestion financière saine	28
2° ... risque d'être compromis par une pratique insuffisamment sélective	29
Conclusions de la commission	31

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation d'une convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, faite à Séoul le 11 octobre 1985, à laquelle la France a adhéré le 22 juillet 1986. Cette agence a pour rôle d'encourager les investissements à destination des pays en développement, en offrant un système de garanties suffisamment étendu pour prémunir les investisseurs opérant dans les P.E.D. parties à la convention de Séoul contre les risques politiques.

L'idée de créer une agence de garantie des investissements fonctionnant à l'échelle mondiale a été lancée dès la fin des années 1960. Elle a été reprise en 1981 par le Président de la Banque Mondiale, qui mit alors en oeuvre un travail de réflexion sur le sujet. A l'élaboration de la convention qui nous est soumise ont contribué les consultations des principaux intéressés -groupements sociaux et professionnels, et gouvernements des pays membres. La création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (A.M.G.I.) a été définitivement arrêtée le 11 octobre 1985 à Séoul, lors de l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale.

73 pays ont, à ce jour, adhéré à la convention : 15 pays industriels (catégorie I) et 58 pays dont la plupart sont des P.E.D. (catégorie II). La convention de Séoul est entrée en vigueur le 12 avril 1988, dès que le total des souscriptions des pays l'ayant ratifiée a représenté un tiers du capital de l'A.M.G.I.

Votre rapporteur tient à souligner que la portée de la présente convention dépasse le cadre essentiellement technique de ses stipulations. Cette convention est, en effet, l'occasion de reconnaître à la langue française la place qu'elle peut briguer au sein des institutions financières internationales, alors que la convention de Séoul a été initialement adoptée - de même que toutes celles qui ont été élaborées dans le cadre des institutions issues des accords de Bretton-Woods en l'absence de version authentique en français.

Les assurances qui ont été données à la France en réponse aux démarches menées auprès des responsables de la Banque Mondiale, démarches qui ont retardé la mise en oeuvre de sa procédure interne de ratification par la France, devraient favoriser l'élargissement de l'usage du français, puisqu'une traduction française de la convention de Séoul sera publiée dans l'annuaire des Traités des Nations Unies. Ces assurances présentent l'avantage de constituer un précédent, et permettent à la France de demander que les conventions conclues à l'avenir dans le cadre de la B.I.R.D. comportent un texte authentique en français. Tel est le sens de la déclaration dont le Gouvernement français se propose d'assortir son approbation de la convention.

Après une présentation du rôle et des statuts de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, et une analyse des opérations de garantie qui seront effectuées en vertu de la présente convention, votre rapporteur tentera d'évaluer la portée de la convention de Séoul du 11 octobre 1985.

I - Présentation de l'Agence multilatérale de garantie des investissements

A - Fonctions de l'A.M.G.I.

On examinera successivement le mandat de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, et les finalités de sa création.

1. Mandat de l'A.M.G.I.

Le mandat de l'A.M.G.I. est défini par l'article 2 de la convention de Séoul. L'objectif est d'"encourager les flux d'investissement à des fins productives entre les Etats membres, en particulier vers les Etats membres en développement".

Les activités de l'A.M.G.I. devront compléter celles de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, ainsi que des filiales de celles-ci (Société financière internationale et Agence internationale pour le développement).

Différents types d'actions sont prévus par la convention du 11 octobre 1985 :

la délivrance de garanties contre les risques non commerciaux (ou risques politiques) pour les investissements effectués sur le territoire d'un Etat membre en développement (art. 14). Ces mesures visent aussi les opérations de coassurance et de réassurance, sur lesquelles votre rapporteur reviendra ultérieurement ;

. la promotion des investissements vers les pays en développement membres de l'A.M.G.I., et entre les Etats membres en développement.

. Plus généralement, l'article 2 investit l'A.M.G.I. de tous les autres pouvoirs "implicites nécessaires ou favorables à l'accomplissement de son mandat". Par ces diverses actions, l'A.M.G.I. contribuera à l'évolution du droit économique international et, plus particulièrement, à l'élaboration d'une réglementation internationale de l'investissement à l'étranger.

2. Finalités de la création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements

a) Stimuler le développement par l'investissement

Le recours à l'endettement, les aménagements du commerce international de matières premières et l'aide publique n'ayant pas permis au monde en développement de sortir de la crise aiguë qu'il traverse aujourd'hui, il importe de trouver d'autres moyens de favoriser la croissance des P.E.D.

A cet égard, le développement des flux d'investissements vers les P.E.D. est susceptible, de par le partage des risques et des profits qu'il implique entre investissement et pays d'accueil, de rendre plus harmonieuse la répartition des fruits de la croissance entre le Nord et le Sud, en générant de véritables relations d'interdépendance, et de favoriser ainsi la stabilité internationale.

b) Restaurer un climat de confiance propice aux investissements privés dans les P.E.D. par la couverture des risques politiques

Imputables non pas à une conjoncture défavorable (comme, par exemple, une dépréciation du change ou une dévaluation) ou à une quelconque erreur de gestion, mais à une décision des autorités du pays d'accueil susceptibles de léser les investissements étrangers, les risques politiques (ou risques non commerciaux) sont de nature à dissuader les candidats à l'exportation d'exporter leurs capitaux vers les pays sujets à l'instabilité politique.

Qu'il s'agisse de guerres civiles, de conflits armés, ou d'atteintes à la propriété sans indemnisation préalable, les précédents relatifs au risque politique, qui ont pu perturber le développement des investissements privés vers les P.E.D, ne manquent pas. Il est certain que ces précédents, générateurs de pertes parfois considérables pour les investisseurs lésés, n'ont pu faire considérer les pays en cause comme des terrains d'implantation très favorables.

*

* *

B - Statuts et fonctionnement de l'A.M.G.I.

Bien qu'elle appartienne au groupe de la Banque Mondiale, l'A.M.G.I. possède un statut d'organisation internationale autonome, et est pourvue d'un mode de fonctionnement spécifique.

1 - Autonomie de l'Agence multilatérale de garantie des investissements

a) L'article 1-b de la convention de Séoul confère à l'A.M.G.I. la personnalité juridique, avec ses conséquences habituelles : capacité de contracter, d'acquérir des biens meubles et immeubles et de les aliéner, et d'ester en justice.

b) L'A.M.G.I. possède son propre capital dont la composition est calquée sur le capital de la Banque Mondiale.

. Le capital de l'A.M.G.I. s'élève à un milliard de droits de tirage spéciaux (dont la valeur est calculée sur la base de la valeur en dollars du D.T.S. pendant la période du 1er janvier 1981 au 30 juin 1985, soit 1,082 dollar). Il est divisé en 100.000 actions souscrites par les Etats membres (art. 5-a).

D'un minimum de cinquante actions (art.6), chaque souscription est composée d'une fraction appelée, c'est-à-dire payable dès l'entrée en vigueur de la convention pour chaque Etat membre de l'A.M.G.I., et d'une fraction appelable, c'est-à-dire perçue par l'Agence en fonction de ses besoins. La fraction appelée est acquittée à raison de 10% en numéraire, et de 10% en billets à ordre encaissés par l'Agence pour faire face à ses obligations (art. 7).

La part des différents Etats membres dans le capital de l'A.M.G.I. reflète le poids économique relatif de chacun. Ainsi, la France, qui détient 4,86% du capital de l'Agence, est le quatrième

souscripteur, derrière les Etats-Unis (20,519% des parts), le Japon (5,095% des parts) et l'Allemagne Fédérale (5,071%), et à égalité avec le Royaume-Uni, alors que le faible montant des souscriptions de pays comme Fidji (0,071% des parts) ou le Burkina Faso (0,061%) a été déterminé en fonction des possibilités beaucoup plus réduites de ceux-ci.

Il peut également être procédé au remboursement des montants versés à la suite d'un appel de l'Agence, si toutefois la situation financière de celle-ci le permet (art. 10).

. La convention de Séoul se réfère, pour définir les monnaies dans lesquelles peut être effectué le paiement des souscriptions, à la notion de "monnaie librement utilisable", qui semble recouvrir, d'après les indications transmises à votre rapporteur, la notion de monnaie convertible (art. 8.a).

Afin d'alléger la charge financière susceptible de résulter, pour les P.E.D., d'une conversion de leur monnaie nationale, celle-ci est acceptée, pour le paiement des actions souscrites, à hauteur de 25% de la fraction acquittée en numéraire. L'A.M.G.I. a néanmoins la possibilité, quand sa situation financière l'exige, de vendre ces monnaies à la Banque Mondiale, à d'autres institutions internationales, ou aux gouvernements des pays concernés.

c) L'Agence dispose de structures spécifiques, dont l'organisation est exposée au chapitre V de la convention du 11 octobre 1985. Très largement inspirées de celles des institutions du groupe de la Banque Mondiale, ces structures n'appellent pas de développement détaillé.

- Le Conseil des gouverneurs détient "tous les pouvoirs de l'Agence" (art. 31), et peut déléguer leur exercice au Conseil d'Administration, à l'exception des prérogatives les plus importantes (admission et suspension de membres de l'A.M.G.I., liquidation des actifs de l'Agence, modification de la présente convention...).

Il est composé d'un gouverneur (assisté d'un gouverneur suppléant) par Etat membre, et choisit son président parmi les 149 gouverneurs titulaires.

- Le Conseil d'administration, qui comprend au moins douze administrateurs, est "chargé de la conduite des opérations générales de l'Agence". "Il prend toute mesure requise ou autorisée" par la convention de Séoul. Le Conseil d'administration est présidé par le président de la Banque Mondiale (art. 32).

- La direction des affaires courantes de l'Agence relève du président de l'A.M.G.I., nommé par le conseil d'administration. Les compétences du président concernent au premier chef l'organisation des services, ainsi que l'engagement et la révocation des membres du personnel (art. 33).

- Les services sur lesquels s'appuie l'action de l'A.M.G.I. sont composés de quatre départements :

- département des garanties,
- département de conseil et de promotion,
- département juridique,
- département financier et administratif.

Un accord de coopération avait été initialement envisagé entre l'A.M.G.I. et la Banque Mondiale, afin de permettre un recours de l'Agence aux services de la Banque Mondiale, et de limiter ainsi ses frais de fonctionnement. Aucun accord n'a, à ce jour, été conclu, mais une collaboration s'est, depuis septembre 1988, établie entre le département de conseil et de promotion de l'A.M.G.I. et l'appareil administratif de la Société financière internationale. La mise en place de cette structure de partenariat pourrait, à l'avenir, être considérée comme un modèle permettant de limiter le développement des effectifs de l'A.M.G.I.

- Le personnel de l'Agence, recruté "sur une base géographique aussi large que possible" (art. 33-d), est actuellement composé d'une équipe de 36 personnes, dont 22 cadres supérieurs, qui devrait passer à 47 personnes en 1990. Votre rapporteur attire l'attention de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat sur le risque d'inflation des effectifs que semble comporter cette évolution. La transformation de l'A.M.G.I. en un appareil administratif étoffé serait probablement préjudiciable à l'efficacité d'une action qui ne pourrait être que détournée de son objectif par ce qu'implique la gestion d'une administration véritable.

2. Privilèges habituellement reconnus aux organisations internationales

La convention de Séoul définit, en son chapitre VII, les privilèges et immunités dont bénéficie l'A.M.G.I. Ces avantages ne diffèrent pas des privilèges et immunités habituellement reconnus aux organisations internationales, et sont donc suffisamment familières à notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées pour que votre rapporteur n'insiste pas particulièrement sur ce point.

a) Les immunités concernent, de manière fort classique, les immunités de juridiction (art. 44), de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation, ou "toute autre forme de saisie" (art. 45.a). Les biens et avoirs de l'A.M.G.I. sont "exempts de restrictions, réglementations, contrôles ou moratoires de toute nature" (art. 45.b).

L'article 46.a pose le principe de l'inviolabilité des archives de l'Agence.

b) Les privilèges fiscaux s'appliquent aux biens, avoirs et revenus de l'A.M.G.I., exonérés de tous impôts et de tous droits de douane.

L'article 47.c exclut l'imposition, dans les Etats membres, des investissements garantis par l'A.M.G.I., si l'impôt ainsi perçu a pour effet de discriminer l'investissement effectué, ou s'il a pour

fondement le critère de la localisation, sur son territoire, d'un bureau ou établissement de l'Agence.

c) Les personnes exerçant des fonctions à l'A.M.G.I. bénéficient de l'exonération des indemnités, traitements et autres émoluments payés par l'Agence (art. 47.b). La convention de Séoul leur reconnaît l'immunité de juridiction à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 48.i), et leur garantit des facilités, dans les pays où ils exercent leurs fonctions, en matière de restrictions à l'immigration, de restrictions de changes, de déplacements et d'enregistrement des étrangers.

3. Des modalités de votation reflétant les particularités de l'A.M.G.I.

a) Afin de ménager les intérêts tant des Etats appartenant à la catégorie des exportateurs de capitaux (catégorie I de l'appendice A joint à la convention de Séoul) que des pays qui relèvent du groupe des importateurs de capitaux (catégorie II de l'appendice A) -dont la plupart sont des P.E.D.-, les règles de votation définies au chapitre VI de la présente convention mettent en place un système complexe de pondération des voix, destiné à éviter que les décisions de l'Agence ne tiennent compte prioritairement que de la volonté des plus importants contributeurs.

Chaque pays membre de l'A.M.G.I. dispose de deux catégories de voix dont l'attribution répond à des logiques différentes. Les voix d'adhésion, au nombre -établi forfaitairement- de 177, sont complétées par les voix de souscription, à raison d'une voix par action détenue (art.39.a).

Ce système assure aux 21 pays de la catégorie I (qui sont tous des pays développés) quelque 63.190 voix, soit un nombre à peu près égal à celui que totalisent les 128 pays de la catégorie II, soit 63.183 voix.

Pour le cas où la part de l'une des deux catégories de pays n'atteindrait pas 40% du total des voix, la convention de Séoul prévoit, pendant une période transitoire de trois années à dater de son

entrée en vigueur, l'attribution de voix additionnelles réparties en proportion de la participation des pays concernés au capital de l'A.M.G.I. (art. 39 b.).

Le système de pondération décrit à l'article 39 de la présente convention s'applique aux modalités de vote du Conseil des gouverneurs (chaque gouverneur "est habilité à exprimer les voix de l'Etat membre qu'il représente" - art 40.a), y compris pour les élections des membres du conseil d'administration (art. 41).

Les décisions du conseil d'administration tiennent compte du système de pondération de manière dérivée, puisque les voix dont dispose chaque administrateur sont celles qui ont "compté pour son élection" (art. 42.a.).

b) La portée de cette pondération, destinée à assurer une représentation équitable des intérêts des pays développés et des pays importateurs de capitaux, est encore difficile à apprécier.

Les pays développés (catégorie I) semblent disposer de plusieurs atouts susceptibles de leur permettre d'influencer les décisions de l'A.M.G.I. Ils détiennent, certes, une très faible majorité des voix. Cependant, les votes ne devant pas s'effectuer par groupe de pays, mais par Etat membre de l'Agence, il est possible que certains pays de la catégorie II, dont les intérêts sont proches de ceux des pays développés (soit parce que, comme la Grèce, la Turquie, le Portugal et l'Espagne, ils font partie de l'O.C.D.E, soit parce que, comme le Koweït et l'Arabie Saoudite, ils sont eux-mêmes exportateurs de capitaux), exprimeront les mêmes votes que les pays développés.

Cette relative incertitude confère au président du conseil d'administration, dont la voix est prépondérante, une importance décisive.

*

* *

Ainsi définis le rôle et les statuts de l'A.M.G.I., votre rapporteur consacrera désormais l'essentiel de son propos aux opérations qui seront mises en oeuvre dans le cadre de l'Agence multilatérale de garantie des investissements.

II - Opérations mises en oeuvre dans le cadre de l'A.M.G.I.

Votre rapporteur examinera successivement les critères d'admissibilité à la garantie délivrée par l'A.M.G.I., et les modalités de coopération de l'Agence avec les autres systèmes de garanties, avant d'aborder les activités de l'Agence relatives à la promotion des investissements.

A - Critères d'admissibilité à la garantie délivrée par l'A.M.G.I.

Ces critères concernent les risques assurés, les types d'investissements couverts, ainsi que les candidats à l'exportation de capitaux et à l'accueil des investissements.

1. Risques assurés

Les risques couverts par l'A.M.G.I. sont les risques non commerciaux, c'est-à-dire les conflits armés et les troubles civils, les expropriations et autres mesures analogues, ainsi que le risque de transfert. A cette définition, que l'on retrouve dans tous les systèmes nationaux de garantie, la convention de Séoul ajoute le risque de rupture de contrat (art. 11).

a) *Conflits armés et guerres civiles*

La définition de ce risque retenue par la convention de Séoul semble exclure de la garantie offerte par l'A.M.G.I. les attentats terroristes, ce qui peut aujourd'hui sembler

particulièrement regrettable. Toutefois, la possibilité, ouverte par l'article 11.b, d'étendre la garantie à d'autres risques que ceux qui sont expressément visés par la convention, semble rendre possible, à condition que l'investisseur et le pays d'accueil le stipulent conjointement, la couverture des risques relatifs aux attentats terroristes.

b) Expropriations et autres mesures analogues

Ce risque résulte de toute mesure du gouvernement du pays d'accueil ayant pour effet de priver l'investisseur de ses droits sur son capital, ou des avantages résultant de son investissement (saisie, gel des avoirs, nationalisation, expropriation, confiscation, mise sous séquestre...)

La convention de Séoul protège également l'investisseur contre le risque d'"expropriation rampante", mais exclut de la garantie offerte par l'Agence les mesures non discriminatoires ayant pour objet de réglementer les activités économiques (mesures relatives, par exemple, au droit de l'environnement).

c) Risque de transfert

Ce risque se définit par le refus ou les limitations, opposés par le pays d'accueil, du transfert hors de son territoire des avoirs détenus par l'investisseur, dans une monnaie jugée acceptable par celui-ci. Le cas du Brésil illustre actuellement le risque de transfert : le gouvernement brésilien subordonne en effet les autorisations de transfert à la conclusion d'un accord avec le F.M.I.

d) Rupture de contrat

L'A.M.G.I. assure la protection contre ce risque, à condition cependant que l'investisseur ne dispose pas de voie de recours, ou qu'aucune procédure judiciaire n'ait pu aboutir.

2. Pays d'accueil admissibles

L'article 14 de la convention de Séoul réserve aux investissements réalisés dans des pays en développement (c'est-à-dire relevant de la catégorie II de l'Appendice A) le bénéfice des garanties de l'A.M.G.I. Conforme à l'objectif de l'A.M.G.I., qui est de contribuer au développement, cette stipulation semble toutefois difficilement compatible avec le mandat de l'Agence tel qu'il est défini à l'article 2.a : délivrer des garanties contre les risques non commerciaux "pour les investissements d'Etats membres dans un autre Etat membre". Tel que l'article 2 est rédigé, ne sont réservées aux pays en développement membres de l'A.M.G.I. que les activités promotionnelles de l'Agence, et non les opérations de garantie.

Votre rapporteur appelle donc l'attention de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat sur cette incertitude rédactionnelle.

3. Types d'investissements couverts

La définition des investissements admissibles à la garantie de l'A.M.G.I. est suffisamment souple pour permettre l'adaptation de cette procédure à la plupart des cas susceptibles de se présenter. L'article 12.a prévoit l'éligibilité des prises de participation (y compris, vraisemblablement, celles d'actionnaires minoritaires) et de "toutes formes d'investissement direct jugées admissibles par le conseil d'administration".

Les autres investissements envisageables sont détaillés par le Règlement de l'Agence. On remarque que la garantie de l'A.M.G.I. pourra couvrir une gamme étendue d'investissements directs, puisqu'elle concerne les contrats de service ou les investissements en nature (livraisons de matériel et transferts de licence de production ou de "know how").

Cinq conditions limitent l'attribution des garanties par l'A.M.G.I.

En premier lieu, ces garanties concernent exclusivement les investissements nouveaux, dont l'exécution commence après l'enregistrement de la demande de garantie par l'Agence.

Les investissements doivent favoriser le développement du pays d'accueil, être compatibles avec les priorités déclarées de celui-ci en matière de développement, respecter la législation du pays d'accueil, et y bénéficier d'un "régime juste et équitable de protections juridiques" (art. 12.c).

Ces conditions sont destinées notamment à assurer la conformité des investissements bénéficiant de la garantie de l'A.M.G.I. avec la principale mission dévolue à l'Agence, qui est de contribuer au développement.

4) Investisseurs éligibles à la procédure de l'A.M.G.I.

La convention de Séoul s'applique aux personnes physiques ayant la nationalité d'un Etat membre autre que le pays d'accueil, et aux personnes morales ayant leur établissement principal dans un autre Etat membre que le pays d'accueil.

Le critère public/privé n'est pas pris en compte, à condition que la personne morale en question opère sur une base commerciale (art.13 .a).

La présente convention autorise dans certaines limites la garantie des transferts de capitaux réalisés par des nationaux du pays d'accueil (personnes physiques expatriées, ou sociétés dont le capital appartient majoritairement à des nationaux du pays d'accueil (art.13.c)).

B - Coopération de l'A.M.G.I. avec d'autres organismes de garantie

La convention du 11 octobre 1985 autorise l'A.M.G.I. à partager la garantie d'investissements avec d'autres organismes de garanties, publics ou privés.

L'agence peut agir pour son propre compte en concluant avec ses divers partenaires des contrats de coopération, en participant à des garanties conjointes, et en effectuant des opérations de réassurance dans le but de "maximiser aussi bien l'efficacité des services respectifs de ces organismes que leur contribution à un accroissement des apports d'investissements étrangers" (art. 19). L'A.M.G.I. peut aussi intervenir selon le principe du parrainage.

1. Cas où l'A.M.G.I. agit pour son propre compte

a) Coopération avec les organismes nationaux de garantie

Les stipulations relatives à la coopération de l'A.M.G.I. avec les organismes nationaux de garantie concernent aussi d'éventuels organismes régionaux (bien qu'un seul organisme de ce type existe à ce jour).

L'article 20 de la présente convention reconnaît à l'A.M.G.I. la possibilité de procéder à des opérations de réassurance, c'est-à-dire de prendre à sa charge une partie des risques couverts par des organismes nationaux.

Les conditions d'admissibilité précédemment développées par votre rapporteur concernent également les opérations de réassurance, à l'exception du critère relatif à la nouveauté de l'investissement. L'A.M.G.I. pourra donc réassurer des

investissements effectués avant que soit présentée la demande de réassurance.

b) Coopération avec des assureurs et réassureurs privés

La possibilité reconnue à l'A.M.G.I. de coopérer avec des assureurs et réassureurs privés est motivée par la difficulté, pour des organismes privés obéissant à une logique de rentabilité, d'accorder aux investisseurs des conditions similaires à celles de l'Agence (art. 21). Les modalités de la coopération de l'A.M.G.I. avec des assureurs privés intègrent la réassurance, selon les mêmes conditions qu'avec les organismes publics.

Inversement, l'A.M.G.I. peut faire réassurer, auprès d'organismes privés, des garanties délivrées par elle.

2. Garanties applicables aux investissements parrainés

L'A.M.G.I. peut garantir, en vertu de l'article 24 (complété par l'Annexe I) de la convention de Séoul, des investissements parrainés par un ou plusieurs Etats membres.

Un Fonds fiduciaire de parrainage, qui constitue un compte distinct de celui de l'Agence, reçoit les "primes et recettes attribuables aux garanties accordées à des investissements parrainés" (art. 2.a de l'Annexe I). Pour le cas où les ressources du Fonds judiciaires de parrainage ne suffiraient pas à financer les pertes éventuelles, celles-ci seraient prises en charge par le ou les Etats parrains (art. 1er de l'annexe I). L'A.M.G.I. agit donc comme simple mandataire des Etats parrains.

Cette procédure relativement originale n'est pas, à la différence des garanties délivrées par l'A.M.G.I. pour son propre compte, réservée aux P.E.D.

C - Activités promotionnelles

Outre l'attribution de garanties, l'A.M.G.I. est appelée à favoriser le développement des flux d'investissements vers les P.E.D de manière moins directe.

Les actions de promotion développées à l'art. 23 de la convention de Séoul concernent des activités d'information et diverses interventions susceptibles d'encourager les investissements dans les pays d'accueil potentiels.

1. Activités relatives à l'information des Etats membres

Des travaux de recherches, la diffusion de conseils et de renseignements ainsi que la fourniture d'une assistance technique sont destinés à "améliorer le climat de l'investissement" sur le territoire des Etats membres en développement candidats à l'accueil d'investissements étrangers.

Cet aspect des activités de l'A.M.G.I. est conçu en collaboration avec la Société financière internationale (art. 23.a).

2. Interventions susceptibles d'encourager les investissements vers les P.E.D.

. L'A.M.G.I. favorise la conclusion d'accords, entre ses Etats membres, relatifs à la protection des investissements.

. L'Agence conclut, avec les Etats membres, des accords qui lui assurent, pour les investissements qu'elle couvre, un traitement au

moins aussi favorable que celui que l'Etat d'accueil consent déjà à l'Etat ou à l'organisme de garantie le plus favorisé.

. Enfin, l'Agence contribue au règlement à l'amiable des différends qui peuvent opposer pays d'accueil et investisseurs, afin de maintenir un climat de confiance propice au développement des investissements.

D - Règlement des différends

La convention de Séoul se réfère à un mode de règlement des différends très comparable aux règles habituellement retenues en la matière.

L'annexe II, qui se fonde sur l'article 57 de la convention du 11 octobre 1985, prévoit trois étapes : négociation (art. 2 de l'annexe II), conciliation (art. 3) et arbitrage (art. 4).

En cas d'échec des négociations, les parties entament une procédure de conciliation qui peut aboutir, de manière fort classique, à l'intervention de la Cour internationale de justice ou du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Un ultime recours est offert par l'arbitrage, qui relève d'un tribunal spécialement désigné à cet effet.

La convention de séoul permet également que des accords spécifiques, conclus entre l'A.M.G.I. et un Etat membre, prévoient un autre mode de règlement des différends (art. 57.b de la convention).

Les différends qui concernent un contrat d'assurance ou de réassurance sont soumis à une procédure prévue par le contrat lui-même (art. 58 de la convention).

* *

*

III - Portée de la convention de Séoul du 11 octobre 1985

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer la portée d'une institution encore très récente, force est de constater que l'utilité de l'Agence multilatérale de garantie des investissements est loin de s'imposer comme une évidence. Votre rapporteur tentera d'apprécier l'impact à venir de l'A.M.G.I. au regard de la place de celle-ci dans les systèmes de garantie déjà existants, de l'apport que représente l'Agence pour la France, et de l'évolution prévisible de la gestion financière de l'A.M.G.I.

A - Place de l'A.M.G.I. dans l'ensemble du dispositif de garantie existant

1. Description des systèmes de garantie déjà en vigueur

Avant l'intervention de la convention de Séoul, la protection des investisseurs contre les inconvénients liés aux risques politiques relevait de conventions bilatérales, de systèmes publics de garantie, et d'organismes d'assurance privés.

Les conventions bilatérales d'investissement sont destinées à encourager les investissements à l'étranger, en assurant à l'investissement un traitement juste et équitable dans le pays d'accueil, et en lui reconnaissant simultanément le bénéfice d'une garantie publique.

Selon le modèle élaboré par l'O.C.D.E., ces accords se réfèrent à trois principes :

- liberté de tranfert des revenus et des capitaux,
- versement d'une indemnité en cas d'expropriation, de nationalisation ou de toute mesure analogue,
- recours à l'arbitrage international en cas de différend.

La France est, à ce jour, liée par 31 conventions de ce type (compte non tenu de celles qui sont en cours de signature, d'approbation parlementaire ou actuellement négociées), dont la plupart concernent des pays en développement.

b) Les dispositifs publics de garantie ont été, à une exception près, créés à l'échelle nationale.

. Dans le système français, très proche des dispositifs qui fonctionnent dans les autres pays de l'O.C.D.E., l'indemnisation des entreprises dont les capitaux investis à l'étranger ont été atteints par un sinistre imputable à un risque politique, relève de la COFACE et de la B.F.C.E.

- La COFACE (Compagnie française d'assurance du commerce extérieur) présente la particularité de ne garantir que les investissements susceptibles de générer des exportations.

La quotité garantie représente généralement 95% du montant de l'investissement, et est assortie de primes extrêmement compétitives (de 0,4% à 0,6%), majorées si les retombées de l'investissement en matière d'exportation sont insuffisantes.

- La B.F.C.E. (Banque française du commerce extérieur) délivre, pour le compte du Trésor, des garanties qui ont pour vocation d'encourager la présence française à l'étranger. Pour être garanti, l'investissement doit présenter un intérêt certain pour l'économie française, et être agréé par le pays d'accueil.

La garantie porte sur une quotité comprise entre 90 et 95% de l'investissement. Les taux sont légèrement plus élevés que ceux que délivre la COFACE (de 0,7% à 1% du montant garanti).

Le seul cas, à ce jour, de système public de garantie fonctionnant à l'échelle régionale est celui de la Compagnie arabe de garantie des investissements, créée en 1974. Selon les informations transmises à votre rapporteur, une réflexion serait cependant en cours actuellement dans le cadre de la C.E.E., en vue de créer un système européen de garantie des investissements.

c) L'action des systèmes publics de garantie est relayée par celle d'assureurs et de réassureurs privés (tels que Lloyd's, Assurance des Investissements Internationaux, Chubb et American International Underwriters).

2. Apport de l'A.M.G.I. au dispositif existant

On distinguera successivement les avantages que présente l'A.M.G.I. pour les pays de la catégorie II et pour les pays développés.

a) Pour les pays de la catégorie II (dont la plupart sont des P.E.D.), les avantages sont certains

. En contrepartie d'une participation -dans la plupart des cas symbolique- au capital de l'A.M.G.I., ces pays peuvent contribuer à l'élaboration d'une politique internationale de l'investissement, et ont la possibilité de diffuser parmi les candidats à l'investissement sur leur territoire des informations susceptibles d'attirer des capitaux étrangers.

. L'un des objectifs assignés à l'A.M.G.I. étant de contribuer à promouvoir le flux d'investissement entre P.E.D., l'Agence fait bénéficier ceux-ci d'un système de garantie dont ils sont -à l'exception

notamment de la Corée du Sud et de l'Inde-privés. L'action de l'A.M.G.I. dans ce domaine pourra bénéficier aux P.E.D. nouvellement industrialisés, dont certains, comme le Koweït, sont désormais en mesure d'exporter des capitaux.

. La convention de Séoul élargit la définition des investissements admissibles à une garantie de manière favorable aux pays en développement, en ne retenant pas, contrairement à tous les systèmes nationaux, le critère de l'utilité pour l'économie nationale (celui-ci est, pour des raisons évidentes, sans objet dans le cadre de l'A.M.G.I.). Peuvent ainsi bénéficier de la garantie de l'A.M.G.I. des investissements qui n'auraient pu être couverts par les dispositifs nationaux, en raison de leur absence de rentabilité pour l'économie nationale, mais qui par ailleurs, présentent un intérêt certain sur le plan du développement.

. Enfin, l'une des conditions d'admissibilité des investissements, qui se réfère à la compatibilité de l'investissement candidat à une garantie avec les "objectifs et priorités déclarés du pays d'accueil en matière de développement", constitue une assurance que les implantations étrangères ne se traduiront pas exclusivement par une dépendance du pays d'accueil à l'égard des investisseurs, mais respecteront ses priorités en matière de développement.

b) La convention de Séoul semble en revanche devoir comporter pour les pays développés un intérêt mineur

A certains égards, les garanties et les prestations délivrées par l'A.M.G.I., à l'exception du parrainage, qui comporte une relative originalité, sont déjà gérées par les systèmes nationaux, publics ou privés.

Ainsi, la possibilité, reconnue à l'A.M.G.I., de garantir des investissements conjoints (financés par plusieurs Etats membres), si elle présente le mérite d'offrir une gestion centralisée de la procédure, est déjà offerte par des mécanismes de coassurance, d'assurance conjointe ou d'incorporation directe. L'utilité d'une procédure nouvelle, qui se superpose à des mécanismes existants, reste donc à démontrer.

De plus, il convient de ne pas omettre les possibilités ouvertes par les assureurs et réassureurs privés qui, en dépit de conditions moins compétitives que la COFACE et la B.F.C.E., complètent opportunément l'action de celles-ci.

B - Impact de l'A.M.G.I. sur le système français de garantie

Le cas de la France illustre ce qui précède.

1. Une couverture géographique a priori plus large que celle du système français...

Au premier abord, la convention de Séoul élargit le nombre de pays couverts par une procédure de garantie, puisque parmi les membres de l'A.M.G.I. figurent des pays pour lesquels aucune couverture contre les risques politiques n'est assurée par des conventions bilatérales auxquelles la France est partie, ou par les procédures de la COFACE ou du Trésor-B.F.C.E.

A titre d'exemple, l'Algérie, le Bénin, le Liban ou le Viêt-nam, tout en étant parties à la convention de Séoul, ne sont pas liés à la France par une convention bilatérale de protection des investissements, et ne relèvent pas, selon les informations transmises à votre rapporteur, des 53 pays pour lesquels la B.F.C.E. s'engage actuellement à prémunir les investisseurs contre les risques non commerciaux.

2. ... à l'impact néanmoins limité

Toutefois cette extension géographique de la couverture de l'A.M.G.I. par rapport à celle qu'offre le dispositif français de garantie n'est qu'apparente.

Même si l'on ne tient pas compte de la procédure COFACE, réservée aux investissements générateurs d'exportations - ce qui n'est pas le cas pour tous les projets d'exportation des capitaux-, les critères d'éligibilité à la garantie de la B.F.C.E. sont assez largement définis pour rendre à peu près certaine la couverture de tous les pays proposés.

En effet, l'attribution d'une garantie, automatique pour les pays de la zone franc et pour les pays liés à la France par une convention bilatérale de protection des investissements, est également possible pour les pays ne satisfaisant pas ces critères, par décision dérogatoire du ministre de l'Economie et des Finances. C'est pourquoi la procédure Trésor-B.F.C.E. est potentiellement ouverte à un nombre considérable de candidats.

D'autre part, votre rapporteur s'interrogera sur l'opportunité d'un système superposé à un dispositif existant déjà fort complet, et dont il aurait peut-être été plus judicieux -la question reste posée- de conforter en priorité la situation financière.

C - Risque relatif à la gestion financière de l'A.M.G.I.

1. Le principe d'une gestion financière saine ...

Les clauses financières de la convention de Séoul (chapitre IV) se réfèrent aux "principes d'une pratique commerciale saine et d'une gestion financière avisée" (art. 25).

. Ainsi, l'A.M.G.I. ne garantit jamais le total du montant d'un investissement (art. 16), précaution que l'on retrouve dans tous les systèmes publics de garantie.

. Les demandes de réassurance sont acceptées "de façon à minimiser les risques", et à assurer à l'Agence des primes "correspondant au risque qu'elle prend" (art. 20.b).

. La décision de garantir les investissements parrainés en application de l'article 24 de la présente convention dépend de la capacité de l'Etat parrain à s'acquitter de ses obligations. Pour plus de sécurité, la priorité va aux investissements coparrainés, qui présentent l'avantage d'une meilleure répartition des risques (art. 1.c de l'Annexe I).

. L'article 27 de la convention de Séoul prévoit que les réserves de l'A.M.G.I., affectataires du bénéfice net de l'Agence, doivent atteindre le quintuple du capital souscrit.

2... risque d'être compromis par une pratique peu sélective

Il est à craindre que ces principes de gestion connaissent une dérive difficilement contrôlable.

En effet, on peut se demander si le fait de garantir des investissements qui n'ont pas été couverts "à des conditions raisonnables" par les assureurs et réassureurs privés (art. 21.c) n'est pas étranger à une pratique commerciale saine, et s'il n'est pas de nature à générer des pertes certaines. Dans le cas où les organismes privés d'assurance auraient refusé de garantir un investissement à des conditions compétitives, il est certain que l'investissement en question serait trop peu fiable pour qu'il fût opportun de le garantir. Pourquoi, dès lors, compromettre les finances de l'A.M.G.I. en la faisant participer à de telles opérations ? La même remarque vaut également pour les investissements que les systèmes publics de garanties n'auraient pas consenti à assurer.

*

* *

Le risque que l'A.M.G.I ait à assumer des pertes imputables à une pratique trop peu sélective illustre la difficulté qu'il y a à concilier les impératifs du développement, qui appellent une attitude désintéressée, et ceux de la rentabilité économique, que ne peuvent occulter les exportateurs de capitaux.

Néanmoins, étant donné l'enjeu de la convention de Séoul - contribuer au développement par l'investissement - l'expérience de l'A.M.G.I. mérite d'être encouragée, au même titre que toutes les tentatives de favoriser la croissance des P.E.D. sans mettre ceux-ci sous la perfusion d'aides publiques souvent mal adaptées à leurs besoins réels. De même, sur le plan des principes, l'effort de mutualisation internationale des risques, induit par la création de l'A.M.G.I., représente un progrès qu'il est opportun d'appuyer.

Bien que l'A.M.G.I. ne comporte pas, pour la France, d'avantages majeurs, et soit appelée à exercer une influence limitée sur un système par ailleurs déjà relativement complet, l'Agence offre la possibilité de siéger à un organisme qui contribuera à définir un aspect important de la politique du développement.

C'est pourquoi, sous le bénéfice des considérations qui précèdent, votre rapporteur vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention de Séoul du 11 octobre 1985.

*

* *

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 séance du 25 octobre 1989.

A l'issue de l'exposé de M. Guy Cabanel, rapporteur, M. Michel Crucis s'est enquis des modalités précises de financement des garanties offertes par l'A.M.G.I., en reconnaissant que la pratique permettrait de confirmer la capacité de l'Agence à respecter les principes de gestion saine définis par la convention de Séoul.

Les conclusions de votre commission et de votre rapporteur

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention de Séoul du 11 octobre 1985.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (ensemble deux annexes et deux appendices), faite à Séoul le 11 octobre 1985 et d'une résolution adoptée à Washington D.C. le 30 octobre 1987 et dont les traductions sont annexées à la présente loi (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 12