

N° 336

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 1994

Annexe au procès verbal de la séance du 13 avril 1994

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 socialiste du Viet-Nam sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres interprétatif).

Par M. Paul d'ORNANO,

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 Alloncle, Roland Bernard, Jacques Galliet, secrétaires ; Jean Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cosse Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand Chastel, Claude Estier, Roger Fosse, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guena, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean Luc Melenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Pomatowski, André Rouviere, Georges Treille, Robert Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 284 (1993 1994).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I - UN PÔLE DE CROISSANCE PROMETTEUR OÙ LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ONT UN RÔLE VITAL ..	5
A - Un décollage économique récent qui porte ses premiers fruits	5
B - Le nécessaire recours à l'extérieur	6
C - La persistance de multiples pesanteurs	9
II - L'ACCORD DE PROTECTION DES INVESTISSEMENTS ENTRE LA FRANCE ET LE VIETNAM : UN TEXTE CLASSIQUE DONT LA PORTÉE DÉPENDRA DU DYNAMISME DES INVESTISSEURS FRANÇAIS DANS CE PAYS	10
A - Un texte classique	10
<i>a. Un large champ d'application</i>	10
<i>b. Les engagements des Parties</i>	11
<i>c. Le règlement des différends</i>	12
B - Une garantie juridique pour les investissements français réalisés au Vietnam	13
CONCLUSION	14
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'un accord franco-vietnamien destiné à l'encouragement et à la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 26 mai 1992.

Cette convention, conforme au texte-type proposé habituellement par notre pays en matière de protection des investissements, s'ajoutera aux quelque 40 accords de ce type actuellement en vigueur.

Le présent accord est conclu avec un pays dont on connaît les liens qui l'ont uni à la France et qui prennent aujourd'hui, au travers des cruelles vicissitudes de l'histoire, des aspects nouveaux, dans un univers régional qui subit, sur tous les plans, une métamorphose accélérée.

Votre rapporteur rappelle qu'une délégation de votre commission, à laquelle il appartenait, avait effectué au mois de mars 1993 une mission d'information dans ce pays.

Le rapport élaboré à l'issue du déplacement (1) avait fait un point aussi complet que possible sur la situation existant au

(1) Rapport Sénat n° 268, seconde session ordinaire de 1992-1993.

Vietnam. Sans revenir sur les principales conclusions de ce rapport, votre rapporteur se propose de retracer brièvement un bilan économique du Vietnam, de nos relations bilatérales en ce domaine avant de décrire les principales dispositions de l'accord, avec lesquelles votre commission est désormais bien familiarisée.

*

* *

I - UN PÔLE DE CROISSANCE PROMETTEUR OÙ LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ONT UN RÔLE VITAL.

A - Un décollage économique récent qui porte ses premiers fruits

C'est au cours du VIème congrès du Parti communiste vietnamien qui se tint en 1986 que les dirigeants vietnamiens, conscients du délabrement extrême de l'économie du pays, décidèrent d'adopter progressivement les mesures d'ouverture et de libéralisation qui, aujourd'hui, portent leurs premiers fruits.

Il fallait en premier lieu réduire une inflation qui de quelque 394 % en 1988 est aujourd'hui stabilisée à 5 %. Ensuite, freiner le déficit budgétaire limité en 1992 à 5 % du PIB, grâce à une série de réformes qui a notamment conduit à l'instauration de la TVA, au gel des salaires et à la réduction des dépenses publiques.

Enfin, la suppression des contrôles des prix sur les importations et les exportations en facilitant l'échange international des marchandises, l'adoption d'un cadre juridique plus souple pour la création d'entreprises et le développement des investissements étrangers ont contribué à relancer la production industrielle et développer le secteur des services. S'agissant de l'agriculture, le gouvernement, tout en concervant à l'Etat la propriété du foncier, a privatisé l'activité agricole et permis le développement de la productivité agricole ainsi que l'extension des surfaces cultivées.

Globalement, les premiers bilans de ces 8 années au cours desquelles les réformes ont été engagées apparaissent encourageants. En 1993, la croissance du PIB a été proche de 3 %. Les productions agricoles et industrielles ont respectivement augmenté de 3 et 6 %. Les investissements étrangers ont été au rendez-vous en augmentant de 60 % quand l'investissement national ne représentait guère que 6 et 7 % du PIB.

Enfin, le Vietnam est devenu un partenaire commercial privilégié, pour ses voisins asiatiques principalement mais aussi pour l'Europe et en particulier la France. En 1988 et 1991 les échanges extérieurs ont doublé et les exportations triplé. Le Vietnam est devenu le troisième exportateur de riz après les Etats-Unis et le Japon. Le pétrole représente plus de 30 % des recettes d'exportations. L'année 1993 a vu cependant se creuser un important déficit commercial vietnamien (400 millions de dollars) ; il s'agit cependant là d'une caractéristique habituelle pour une économie qui n'en est qu'à l'amorce de sa transition.

Le Japon absorbe 30 % des exportations vietnamiennes, Hong-Kong 17 % et Singapour 15 %. La France avec 5 % des exportations vietnamiennes reste, pour sa part, un partenaire modeste mais nos transactions avec le Vietnam ont très fortement augmenté au cours des deux dernières années.

Nos exportations sont basées sur les grands équipements : centrale hydro-électrique, équipement pétrolier, aviation civile (ATR), mais aussi des produits pharmaceutiques, soit un flux de 1,6 milliard de francs en 1993. Nous importons du Vietnam des produits alimentaires (café, fruits tropicaux), des articles d'habillement et des chaussures.

B - Le nécessaire recours à l'extérieur

Affectée successivement par des années de guerre puis par la mise en place d'un système économique centralisé et planifié, calqué sur le modèle soviétique, l'économie vietnamienne, riche de potentialités tant humaines que naturelles, a un pressant besoin de financements.

Or, compte tenu des besoins à satisfaire et de la faiblesse de l'épargne intérieure, ces financements ne peuvent être obtenus que par un concours massif de la communauté internationale.

A cet égard, ce n'est que récemment que la situation a pu être débloquée et la France a tenu dans ce cadre un rôle majeur.

Depuis 1985, compte tenu des arriérés accumulés par le Vietnam à l'égard du FMI (140 millions de dollars), ce pays n'était plus éligible aux concours du Fonds. En 1991, un groupe de soutien avait été mis en oeuvre par le Japon et la France. Ce groupe a abouti le 27 septembre 1993. Les 140 millions de dollars du Vietnam ont été régularisés par des dons bilatéraux totalisant 55 millions : 15,1 millions provenant de la France, 15,1 millions du Japon, 10 millions de la Suède et 6,5 millions de la Suisse. Le reliquat (85 millions de dollars) est assuré sous forme d'un prêt relais monté par la BFCE en tant que chef de file. Il sera remboursé par le Vietnam après les premiers tirages sur le FMI.

A la suite de ce montage, le FMI a approuvé, en octobre dernier, un accord de confirmation assorti d'une capacité de tirage de 206 millions de dollars, ainsi qu'une première tranche de 17 millions de dollars destinée à faciliter la transition économique.

Ainsi, par delà la reprise de la coopération avec le FMI, c'est l'accès aux autres sources de financements internationaux qui est désormais ouvert au Vietnam : un prêt de 350 millions de dollars a été annoncé par la Banque mondiale ; un premier prêt de 70 millions concernerait l'éducation et un second prêt de 159 millions serait affecté à la reconstruction du réseau routier. Par ailleurs, la Banque asiatique de développement a débloqué un don en assistance technique de 568 millions de dollars et s'apprête à mettre en oeuvre un prêt supplémentaire de 76 millions de dollars.

Outre cette assistance financière multilatérale importante sur laquelle le Vietnam pourra désormais s'appuyer, le développement des investissements étrangers constitue pour le pays une priorité non moins essentielle. L'objectif des autorités vietnamiennes est d'accueillir quelque 40 milliards d'investissements directs étrangers d'ici à l'an 2000, soit un ratio annuel de plus de 6 milliards de dollars. Les tableaux suivants détaillent, au 31 août 1993, d'une part la répartition des investissements déjà réalisés par secteur économique, d'autre part la répartition par pays des investissements directs étrangers.

Tableau 1 - Répartition des investissements par secteur économique (*) (au 31 août 1993)

Secteur	Nombre de projets	Total des capitaux investis (millions de dollars)
Total.....	625	5 869,1
1 Industrie lourde.....	130	1 565,8
2 Hôtel et tourisme.....	86	1 276,8
3 Pétrole et gaz.....	25	1 124,3
4 Industrie légère.....	155	762,4
5 Transports et postes.....	34	456,0
6 Agriculture et sylviculture	81	239,7
7 Services.....	42	169,8
8 Construction.....	14	168,0
9 Banque et finances.....	13	151,2
10 Aquaculture.....	32	90,5
11 Culture sante et education.	11	13,5
12 Export/import.	2	2,3

(*) Ces chiffres excluent les projets retirés ou ayant expiré.

Source : Comité d'État à la coopération et aux investissements.

Tableau 2 - Répartition par pays des investissements directs étrangers (*) (au 31 août 1993)

Pays	Nombre de projets	Total des capitaux investis (millions de dollars)
Total.....	625	5 869,056
1 Taiwan.....	96	1 441,038
2 Hong Kong.....	121	843,533
3 Royaume-Uni (**).....	20	545,196
4 Corée du Sud.....	40	440,079
5 Australie.....	32	426,060
6 Japon.....	38	334,866
7 France.....	37	325,054
8 CEI + ex-URSS.....	46	227,596
9 Singapour.....	42	201,092
10 Pays-Bas.....	7	195,862
11 Malaisie.....	20	141,996
12 Thaïlande.....	30	121,073
13 Indonésie.....	9	116,917
14 Canada.....	8	108,817
15 Suède.....	7	78,576
16 Norvège.....	4	70,688
17 Philippines.....	8	43,077
18 Autres pays.....	60	207,548

(*) Ces chiffres excluent les projets retirés ou ayant expiré.

(**) Inclut 3 projets des îles vierges britanniques, 2 projets des îles anglo-normandes et 1 projet des « Antilles britanniques ».

Source : Service d'expansion économique, Hanoi.

La France occupe dans ce classement une place honorable qui en fait le deuxième investisseur occidental après le Royaume-Uni en capitaux, mais le premier occidental en nombre de projets. Votre rapporteur détaillera plus loin la nature des investissements français réalisés au Vietnam et la qualité de sa présence dans le pays.

C - La persistance de multiples pesanteurs

Le décollage économique vietnamien, désormais perceptible non seulement au travers des données statistiques mais quasiment visible pour toute personne résidant quelques jours dans le pays se heurte cependant à la persistance de diverses pesanteurs et à l'émergence de nouveaux clivages qui, à terme, constituent un risque potentiel de tension politique.

- Pesanteur politique en premier lieu : comme on a pu le dire du "modèle chinois", la libéralisation économique ne s'accompagne pas, c'est le moins que l'on puisse dire, d'une ouverture politique. Dans le pays, les tenants d'une approche pluraliste risquent des peines d'emprisonnement. Quiconque revendique qu'une place décente soit désormais faite à l'exercice des libertés religieuses -chrétiennes ou bouddhistes- se retrouve vite en butte, dans le meilleur des cas, à de multiples tracasseries de tous ordres, ou à des assignations à résidence. L'adoption en 1992 d'une nouvelle constitution qui se propose de séparer le parti des rouages principaux de l'Etat ne représente qu'un progrès cosmétique tant les vieux réflexes demeurent ancrés dans la majorité des élites dirigeantes. L'évidente et légitime séduction économique que le Vietnam représente ne doit pas, surtout pour la France, masquer aussi cette réalité-là ; il nous appartient, dans toutes les enceintes bilatérales et multilatérales, de rappeler à nos interlocuteurs vietnamiens la pertinence du message de la démocratie et des droits de l'homme.

- L'émergence des clivages nouveaux et multifformes constitue un autre germe de tension sociale dans le pays. Un décalage s'opère entre les villes, où l'on peut espérer un enrichissement rapide, et les campagnes où les conditions de vie demeurent difficiles. D'autre part, l'écart se creuse entre, d'une part, la partie méridionale du pays, qui donne l'occasion d'exercer sa prédisposition ancienne à l'activité

commerciale et qui y réussit et, d'autre part, le Tonkin où le développement tarde davantage à se concrétiser.

Dans ce climat, un certain affairisme, une certaine corruption sont perceptibles. On peut s'enrichir vite mais, dans le même temps, la grande masse de ceux qui demeurent pour l'heure en retrait du développement économique voient les acquis sociaux (éducation, santé) s'éroder du fait des économies budgétaires que l'État doit s'imposer.

II - L'ACCORD DE PROTECTION DES INVESTISSEMENTS ENTRE LA FRANCE ET LE VIETNAM : UN TEXTE CLASSIQUE DONT LA PORTÉE DÉPENDRA DU DYNAMISME DES INVESTISSEURS FRANÇAIS DANS CE PAYS

A - Un texte classique

Les stipulations de l'accord sont parfaitement conformes à celles figurant dans les quelque 40 conventions du même type passées par notre pays. Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées étant désormais familiarisée avec les principales dispositions de ce type d'accord, permettra à votre rapporteur de ne leur consacrer qu'un commentaire synthétique.

a. Un large champ d'application

L'article premier détermine très largement et d'une manière non exclusive la notion d'investissements visés par le présent texte. Une seule condition : les investissements en question "doivent être ou avoir été réalisés conformément à la législation de la partie contractante sur le territoire ou dans la zone maritime de laquelle est effectué l'investissement en question".

Les investisseurs peuvent être des personnes physiques (dénommées "nationaux" dans le texte) ou morales (sociétés), ces dernières devant être constituées sur le territoire de l'un des deux Etats et y possédant leur siège social, ou bien contrôlées directement, ou indirectement, par les nationaux de l'un des deux Etats parties.

b. Les engagements des Parties

- Un traitement juste et équitable par un Etat partie des investissements effectués par les nationaux de l'autre partie, ainsi que l'admission et l'encouragement de ces investissements (articles 2 et 3).

Pour ce faire, les investissements réalisés par un national ou une société d'une Partie ne devront subir aucune entrave de droit ou de fait à l'exercice de leur droit. Cette notion d'entrave est explicitée dans le cadre d'un échange de lettres annexées au présent accord. Ces entraves concernent les obstacles mis notamment à "l'achat et au transport de matières premières (...) ainsi que des moyens de production (...), toute entrave à la vente et au transport des produits (...)".

Dans ce contexte également, les parties "examineront avec bienveillance" les demandes d'entrée, de séjour, de travail et de circulation formulées par les nationaux de l'autre partie, au titre d'un investissement sur le territoire de l'autre partie contractante.

- Les nationaux ou sociétés d'une Partie ayant investi dans l'autre Partie bénéficieront, de la part de cette dernière, d'un traitement "comparable" à celui réservé à ses propres nationaux. Votre rapporteur remarquera le terme "comparable", choisi dans le présent accord, contrairement à l'expression "non moins favorable" habituellement utilisée et au demeurant plus précise (article 4).

- Une protection pleine et entière est promise à ces investissements. Cette protection concernera notamment des mesures d'expropriation ou de nationalisation ou toute autre mesure

conduisant à une dépossession -sauf, dans ce dernier cas, à que l'utilité publique soit déclarée et à ce qu'une indemnisation prompte et adéquate soit opérée.

Dans l'hypothèse de pertes subies du fait d'une guerre ou de tout autre conflit armé (révolution, état d'urgence nationale ou révolte), engagement est pris de faire bénéficier la Partie lésée du traitement accordé aux nationaux ou de la clause de la Nation la plus favorisée.

- L'accord garantit le libre transfert des ~~z~~voirs détenus par les investisseurs (intérêts, dividendes, bénéfices), redevances, remboursements d'emprunts, produits de cession éventuelle.

Votre rapporteur fait observer que s'agissant du transfert des rémunérations, la liberté de rapatriement ne concerne qu'une "quotité appropriée" ; il serait opportun de connaître l'ampleur de ladite quotité, ainsi que l'autorité qui sera amenée à la déterminer.

De ces deux paramètres dépendra largement la plus ou moins grande possibilité, pour les investisseurs français, de développer leur présence de façon significative.

c. Le règlement des différends

Tout différend, portant sur les investissements, entre l'un des deux Etats et un investisseur ("national" ou "société"), devra faire l'objet d'un règlement amiable. Faute d'accord, le litige sera susceptible d'être soumis à l'arbitrage, sur la base du règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit international.

A terme, ce type de différend serait, comme le prévoient d'autres accords similaires, soumis au Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), cette procédure requérant cependant que les deux Etats soient parties à la

Convention de Washington du 18 mars 1965 instituant le CIRDI, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas au Vietnam.

B - Une garantie juridique pour les investissements français réalisés au Vietnam

Le présent accord contribuera à conforter les investissements français au Vietnam et leur conférer, sur le plan bilatéral, une base juridique utile.

Au demeurant, il complètera le dispositif légal mis en place par les autorités vietnamiennes elles-mêmes. C'est ainsi que la loi du 23 décembre 1992, qui a complété l'ensemble des textes régissant les investissements étrangers, autorise les Vietnamiens à participer à toute forme d'investissements avec des partenaires étrangers et fait bénéficier ces derniers des mêmes avantages fiscaux que ceux accordés aux sociétés d'économie mixte ; il étend par ailleurs à 50 ans au lieu de 20 la durée d'activité des entreprises à capitale étranger.

De fait, les investissements français au Vietnam placent notre pays à un niveau fort honorable puisqu'au 31 août 1993 on ressentait 37 projets pour un montant de 325 millions de dollars. Les secteurs d'interventions des entreprises françaises sont fort variés : exploration pétrolière avec Total, tourisme et hôtellerie (restauration du très bel hôtel Métropole à Hanoï), mais aussi transports maritimes, télécommunications, santé, banque, transformation de produits agro-alimentaires et assemblage automobile (Citroën à Hanoï et Peugeot à Ho Chi Minh Ville).

Il convient donc de se féliciter de l'activisme de nos entreprises au Vietnam d'autant que l'exercice quotidien de son travail par l'investisseur étranger continue de relever du parcours d'obstacles : imprécision des textes et même inexistence de normes dans certains domaines comme celui de la propriété de bâtiments dans le cadre d'un investissement pourtant agréé. Ajoutons que pour l'heure, le secteur financier est encore embryonnaire et l'environnement comptable très aléatoire.

Pour encourager les investissements, les pouvoirs publics ont également un important rôle à jouer : on déplorera à cet égard la politique encore fort restrictive suivie par la COFACE à l'égard du Vietnam. Par ailleurs, l'exigence de la commission bancaire tendant à ce que les établissements provisionnent à 60 % leurs prêts à moyen terme sur le Vietnam peut apparaître particulièrement dissuasive.

Enfin votre rapporteur croit opportun d'attirer l'attention tant des pouvoirs publics que des responsables des entreprises sur la richesse que représente la "diaspora" vietnamienne en France, que l'on estime à quelque 35 000 personnes : associée aux démarches des investisseurs français dans ce pays, elle pourrait constituer un appui naturel et précieux.

Au demeurant, il faut se féliciter de la mobilisation de crédits réalisés par la France au profit du Vietnam et qui apparaissent comme un soutien indirect mais réel à nos entreprises. Ainsi l'aide bilatérale publique a été doublée en 1993 et se situe à 360 millions de francs par le biais d'un protocole financier combinant dons et prêts du Trésor et le concours de la Caisse française de développement.

Cette aide est également substantielle sur le plan culturel compte tenu de l'atout qu'y représente l'attrait pour notre langue, même si elle n'est plus à l'abri d'une rude concurrence anglo-saxonne ; ainsi notre aide à la coopération culturelle a mis en jeu, en 1993, 73 millions de francs permettant de soutenir les trois principaux axes de notre coopération : la francophonie, l'aide à la mise en place d'un état de droit, enfin la formation des cadres.

CONCLUSION

Le Vietnam, qui figure aujourd'hui parmi les peuples les plus pauvres de la planète, vit cependant une métamorphose profonde. Il s'ouvre, sur le plan économique et commercial, à un monde asiatique où l'essor économique est encore très puissant ; il

dispose d'une population courageuse, intelligente, très désireuse de tout mettre en oeuvre pour améliorer sa situation matérielle.

A bien des égards, le Vietnam donne l'image d'un vaste chantier où beaucoup reste à faire : il faut reconstruire les infrastructures essentielles, jeter les bases d'un système juridique cohérent, veiller à ce que les fractures que se font jour entre riches et pauvres ou entre le Nord et le Sud ne conduisent demain à des ruptures violentes, enfin tout faire pour qu'un véritable état de droit, respectueux des libertés publiques, du pluralisme politique et de la tolérance religieuse, s'instaure progressivement.

La France dispose certes au Vietnam de nombreux atouts mais qui, dans un environnement très concurrentiel, ne suffiront pas à lui ouvrir toutes les portes : il faut que nos entreprises, utilement appuyées par les pouvoirs publics, soient prêtes à affronter les risques et les obstacles nombreux qui subsistent.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur invite votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées à donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa séance du mercredi 13 avril 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre les commissaires.

Répondant à M. Xavier de Villepin, président, le rapporteur a indiqué que les investissements américains ne tarderaient pas à prendre une part importante au Vietnam et seraient source d'une rude concurrence. M. Michel Crucis a fait valoir à cet égard les premiers effets de cette concurrence nord-américaine sur le marché de l'aviation civile.

Enfin, avec MM. Xavier de Villepin, Michel Crucis et Michel d'Aillières, le rapporteur a souligné la concurrence que devait affronter la langue française, que l'on s'efforçait de soutenir à l'aide des différents supports audiovisuels francophones.

Enfin, suivant les conclusions du rapporteur, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République socialiste du Viet-nam sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres interprétatif), signé à Paris le 26 mai 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 284 (1993-1994)