

N° 166

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 janvier 1996.

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 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Equateur sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Par M. Nicolas ABOUT.

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Michel Alloncle, Jacques Genton, Jean-Luc Mélenchon, secrétaires ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Paul Chambriard, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Roger Husson, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Guy Robert, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 137 (1995-1996).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE : L'ÉQUATEUR AUJOURD'HUI	4
A. UNE VIE POLITIQUE MARQUÉE PAR DES DISSENSIONS ENTRE POUVOIRS	4
B. UNE ÉCONOMIE RÉFORMÉE QUI RESTE ENCORE TROP PEU DIVERSIFIÉE	6
II. L'ACCORD DU 7 SEPTEMBRE 1994 SUR L'ENCOURAGEMENT ET LA PROTECTION RÉCIPROQUES DES INVESTISSEMENTS	7
A. L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET LES INVESTISSEMENTS FRANÇAIS EN EQUATEUR	7
B. UN MÉCANISME DE PROTECTION TRADITIONNEL	8
CONCLUSION	10
EXAMEN EN COMMISSION	11
PROJET DE LOI	12

Mesdames, Messieurs,

Le 7 septembre 1994, la France et l'Equateur ont signé à Paris un accord de protection et d'encouragement réciproques des investissements. Les relations commerciales de la France avec ce pays sont encore modestes, de même que nos flux d'investissements. Toutefois, les caractéristiques économiques de l'Equateur, en particulier depuis la réforme en cours depuis 1992, ainsi que son ouverture sur l'extérieur, consacrée par sa récente adhésion à l'OMC, en font un pays économiquement dynamique. Cependant, les difficultés de la vie politique équatorienne voilent et retardent parfois les potentialités économiques du pays. L'année 1996, qui verra se dérouler les élections présidentielles et législatives, permettra sans doute de clarifier les choses. Après avoir examiné ces différents éléments, votre rapporteur présentera les dispositions principales de l'accord soumis à notre examen, avec lequel votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées est désormais très familiarisée.

*

* *

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE : L'ÉQUATEUR AUJOURD'HUI

Situé le long de l'Océan Pacifique qui le borne à l'ouest, l'Equateur est bordé, au nord, par la Colombie, à l'est et au sud par le Pérou. Il s'étend sur 281 000 km², cette superficie étant toutefois sujette à caution du fait du différend frontalier qui oppose l'Equateur au Pérou. On distingue quatre grandes régions naturelles : la **zone côtière**, particulièrement riche, d'où l'Equateur tire une grande part de ses ressources (banane, café, cacao, produits de la mer notamment). On y trouve Guayaquil, capitale économique de l'Equateur ; la **Sierra**, chaîne des Andes dominée par une suite de volcans et qui culmine au Chimborazo, à 6 130 mètres d'altitude. C'est dans les bassins de la Sierra que se trouve l'agriculture vivrière de type tempéré (céréales, maïs, blé, orge). C'est enfin là que se trouve Quito, capitale administrative du pays, située à 3 000 mètres d'altitude ; la région amazonienne "**Oriente**", d'un accès difficile du fait de la végétation très dense qui la recouvre. Elle recèle de précieuses richesses comme le caoutchouc, des plantes médicinales, des bois précieux et du pétrole. Enfin, dans l'Océan pacifique, la province des **Galapagos**, archipel qui regroupe 13 îles principales, 6 îles mineures et 42 îlots. Le tourisme et la conservation de la nature et de la faune en sont les activités principales. Les Galapagos ont été déclarées "patrimoine naturel de l'humanité et réserve de la biosphère" par l'Unesco en 1979.

A. UNE VIE POLITIQUE MARQUÉE PAR DES DISSENSIONS ENTRE POUVOIRS

Indépendant depuis 1830, l'Equateur ne dispose que depuis 1978 d'une constitution qui établit un système présidentiel -le président est élu au suffrage universel direct pour 4 ans non renouvelables- avec une chambre unique : le Congreso. Celui-ci comprend 77 députés dont 12 nationaux élus tous les quatre ans au suffrage universel, et 65 provinciaux élus pour deux ans par chacune des 21 provinces, à la proportionnelle de sa population.

Les dernières élections présidentielles de 1992 ont porté au pouvoir M. Duran-Ballen, membre du parti de l'**Union républicaine** représentant la droite modérée. Les dernières élections parlementaires partielles de 1994 ont **réduit l'assise parlementaire du président** au profit du **parti social chrétien** devenu désormais majoritaire au Congrès. Les conflits sont fréquents entre l'exécutif et la majorité parlementaire qui doivent cependant tous deux coopérer pour conduire le pays sur la voie des réformes économiques et

préserver la crédibilité de l'Equateur à l'égard du FMI, du Club de Paris et du consortium des banques privées, après que soit intervenu le rééchelonnement de la dette.

Le gouvernement équatorien a engagé en septembre 1992 un programme d'assainissement économique ambitieux prévoyant le réajustement de la monnaie, la réduction du déficit public, la modernisation de l'Etat par la réduction des effectifs et la privatisation de plusieurs entreprises publiques. Ce programme devait être accompagné de mesures de compensations sociales -contrôle des prix des produits de base, subventions diverses aux plus démunis, etc...- qui n'ont pas été adoptées par le Congrès. L'aggravation de la situation sociale des couches défavorisées est l'un des thèmes de la bataille politique qui s'annonce, dans la perspective des élections présidentielles et législatives cette année.

L'exécutif et le Congrès ont aussi eu l'occasion de s'affronter sur le terrain des réformes institutionnelles inscrites dans le cadre de la modernisation de l'Etat. Un référendum à caractère purement consultatif avait été organisé le 28 août 1994. En dépit de 40% d'abstention, les réponses données par les Equatoriens à 6 des 7 questions posées allaient dans le sens voulu par le gouvernement : principe d'une réforme de la constitution, droit des citoyens indépendants des partis à se porter candidats, rééligibilité des titulaires de mandats électoraux, refus de la participation parlementaire à la gestion du budget de l'Etat, mais refus de l'instauration d'un second tour pour l'élection des députés. Devant le refus du Congrès de mettre en oeuvre ces orientations, le gouvernement a organisé un nouveau référendum le 26 novembre 1995, portant d'ailleurs sur d'autres questions. Le Congrès a voté 4 réformes : la décentralisation, l'organisation syndicale dans le secteur public, la création d'un tribunal constitutionnel et l'augmentation du nombre des députés de 72 à 82. Enfin, le climat politique a beaucoup souffert de la fuite, au Costa Rica, du vice-président Alfredo Dahik, poursuivi par la justice équatorienne pour détournement de fonds publics.

L'année 1995 a été marquée par la brusque aggravation, au mois de janvier, de la tension latente qui existe entre le Pérou et l'Equateur depuis 1941. Cette année là le Pérou avait envahi l'Equateur et conquis 200 000 km² - soit 41%- du territoire équatorien. Le 23 janvier 1942 fut signé le Traité de Rio de Janeiro, sous l'égide des Etats-Unis, du Brésil, du Chili et de l'Argentine. Ce protocole accordait la meilleure part du territoire contesté au Pérou. Depuis cette date, chaque anniversaire de l'accord de Rio est l'occasion de frictions entre les deux armées qui ont pris un tour particulièrement grave au mois de janvier 1995. Les opérations militaires ont cessé le 17 février lors de la signature de la déclaration de paix de "l'Itamaraty" ¹.

¹ *Siège du ministère brésilien des affaires étrangères*

Depuis cette date, une action diplomatique bilatérale est engagée, afin de régler le sort de la zone frontalière contestée. Celle-ci, la cordillère du Condor, représente une zone de 340 km², longue de 78 km, à cause de laquelle la délimitation de la frontière, engagée en 1947, n'a jamais abouti. Ce qui anime les deux pays relève davantage de considérations de principe ou de positionnement nationaliste que d'un souci de souveraineté sur une zone dont les richesses supposées -en or ou en pétrole- ne sont pas précisément avérées.

Par ailleurs le pouvoir équatorien, libéré depuis deux ans des actions violentes conduites par la guérilla du mouvement révolutionnaire « Alvaro Viva Carajo » après conclusion d'un accord de pacification, reste confronté à une revendication indigène qui prend parfois un tour radical. La population indigène, qui représente en Equateur 40 % de la population totale entend d'une part voir reconnaître le caractère pluriethnique de l'Etat équatorien et obtenir un règlement de la question foncière qui soit plus favorable dans le cadre des aménagements de la législation agraire.

Enfin l'Equateur est de moins en moins épargné par le trafic de drogue qui fleurit chez ses voisins -laboratoires clandestins, blanchiment annuel de quelque 500 millions de dollars etc.

B. UNE ÉCONOMIE RÉFORMÉE QUI RESTE ENCORE TROP PEU DIVERSIFIÉE

Depuis 4 ans, l'Equateur a engagé une vaste réforme de ses structures économiques, notamment vers plus de libéralisation. La première priorité a consisté, en mai 1992, à dévaluer de 30% la monnaie nationale, le sucre, à réduire une inflation qui, cette année-là, atteignait 65%, et diminuer le déficit fiscal estimé cette même année à 3% du PIB. Sur le plan extérieur, il s'est agi de rechercher avec le FMI un accord de rééchelonnement de la dette qui avait atteint, en 1993, 12,8 milliards de dollars et dont le service représentait 70% des recettes d'exportations et 20% du budget.

Les réformes -ouverture extérieure, libéralisation des marchés financiers et du marché des changes, nouvelle législation relative aux institutions financières, ont pu être menées à bien en dépit d'un climat d'incertitude politique chronique.

L'inflation a été ramenée à 27,2% en 1994. Par ailleurs, une amélioration du fonctionnement de la collecte fiscale a permis de réduire le déficit fiscal.

Au total, le train de mesures libérales a permis, en 1994, le rétablissement des grands équilibres macro-économiques : en particulier elles

ont permis d'affirmer la vitalité des secteurs exportateurs. Il reste toutefois quelques freins à l'afflux souhaité d'investissements étrangers, nécessaires au développement de l'Equateur : la croissance, faible en 1995 (1,3%) devrait être nulle en 1996 : la crise énergétique continue d'handicaper le pays, sa cause étant principalement liée à l'incurie des pouvoirs publics qui ne procèdent pas, en particulier, à l'entretien du principal barrage du pays (Paute), qui fournit 64% de l'électricité. Enfin la politique de privatisation marque le pas.

L'économie équatorienne souffre par ailleurs d'une trop faible diversification et demeure trop dépendante d'un nombre limité de produits.

La première dépendance de l'Equateur est celle du pétrole qui constitue le premier poste d'exportation du pays (40%) et contribue à plus de 50% des ressources budgétaires. Par delà le pétrole, l'économie équatorienne dépend encore trop exclusivement de quatre autres produits primaires que sont la banane (2e poste d'exportation, 21%), les produits de la mer, 18% (crevettes), enfin le café et le cacao. Toutefois, des exportations moins traditionnelles sont en progression comme les minéraux, le bois, les médicaments et produits chimiques, le textile.

Les principaux clients de l'Equateur se trouvent sur le continent américain (66%) -les USA sont le premier client avec 42,3%-. Si l'Union européenne occupe la seconde place, la France est le treizième client avec 1,5%. Notre pays n'est que le 9e fournisseur de l'Equateur, les Etats-Unis (29,2%) et le Japon (14,8%) occupant les deux premières places. Nos ventes concernent les biens d'équipement mécanique, électrique, téléphonique et chimique. Depuis l'ouverture du marché en 1992, Peugeot et le secteur de la parfumerie ont vu affermir leurs positions. 95 % de ce que nous achetons à l'Equateur relève des produits agroalimentaires, en particulier les produits de la pêche (l'Equateur est notre deuxième fournisseur de crevettes après le Sénégal), les fruits, légumes et fleurs coupées.

II. L'ACCORD DU 7 SEPTEMBRE 1994 SUR L'ENCOURAGEMENT ET LA PROTECTION RÉCIPROQUES DES INVESTISSEMENTS

A. L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET LES INVESTISSEMENTS FRANÇAIS EN EQUATEUR

Dans le cadre de la réforme économique de 1992, le gouvernement équatorien a souhaité s'ouvrir le plus possible aux investissements étrangers. Un décret de 1993 simplifie la procédure antérieurement requise : "les

investissements étrangers directs peuvent être réalisés dans tous les secteurs de l'économie, sans autorisation préalable du ministère de l'industrie, dans les mêmes conditions que les investissements des personnes physiques ou morales équatoriennes". Seules demeurent diverses restrictions concernant notamment les investissements relatifs au secteur de la défense, de l'audiovisuel ou du transport aérien, ainsi que ceux réalisés dans des zones frontalières.

Les investissements étrangers ont représenté globalement, en 1993, 105 millions de dollars, effectués essentiellement dans le secteur bancaire, les industries chimiques, l'agro-alimentaire et les mines. Les principaux investisseurs sont les Etats-Unis, la Suisse, l'Allemagne et le Panama.

La France occupe le 32e rang des investisseurs, avec 0,7% du flux global, après les Etats-Unis, la Suisse, l'Allemagne et l'Espagne. Les principaux secteurs concernés sont le pétrole (Elf-Aquitaine), les laboratoires pharmaceutiques (Roussel Uclaf), les mines (Cogema), l'élevage de crevettes (France Aquaculture), les assurances (AGF), la floriculture, l'hôtellerie-restauration.

B. UN MÉCANISME DE PROTECTION TRADITIONNEL

La France a déjà conclu des accords de cette nature avec une quarantaine de pays. Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est désormais familière des principales dispositions de ce type d'accord dont votre rapporteur rappellera l'économie générale.

Après avoir défini précisément la notion d'"investissements", de "sociétés" et de "revenus", entrant dans le champ d'application de l'accord (article 1), le texte pose le principe de l'admission et l'encouragement des investissements français en Equateur et équatoriens en France.

Le traitement proposé aux investissements de l'autre partie devra reposer sur les principes de justice et d'équité. Aucune entrave, ni de droit, ni de fait, n'est susceptible d'affecter l'exercice ainsi reconnu du "droit à l'investissement" sur le territoire de l'autre partie.

Le traitement national sera proposé aux investissements de l'autre partie, ce qui signifie que ces derniers ne seront pas traités moins favorablement que les investissements nationaux, ni, en tout état de cause, que les investissements provenant de sociétés ou de nationaux de la nation la plus favorisée.

Traditionnellement, ces traitements ne comportent pas les privilèges spécifiques reconnus aux investissements émanant de sociétés ou de nationaux d'Etats tiers liés à l'un des deux Etats parties dans le cadre d'une zone de libre-échange, d'une union douanière ou d'un marché commun.

Les garanties offertes concernent en premier lieu les hypothèses d'expropriation ou de nationalisation ou toute autre mesure tendant à déposséder, directement ou indirectement, les nationaux ou sociétés d'une des parties ayant investi sur le territoire de l'autre.

Si de telles mesures devaient intervenir, elles donneraient lieu au paiement d'une indemnité « juste et adéquate ».

En outre, si un investisseur d'une des parties subit des pertes liées à une guerre, un conflit armé, une révolution, ou tout événement de cette nature qui surviendrait dans l'autre Etat, il bénéficiera, de la part de ce dernier, d'un "traitement non moins favorable que celui accordé à ses propres nationaux ou sociétés".

Par ailleurs, le principe est posé du libre transfert, du pays où l'investissement est réalisé, vers le pays d'où est originaire l'investisseur, des ressources générées par l'investissement : intérêts, dividendes, bénéfices, produits de la vente partielle ou totale, etc... Enfin, traditionnellement, les nationaux de chacun des pays, appelés à travailler dans l'autre Etat dans le cadre des investissements autorisés, peuvent rapatrier une « quotité appropriée » de leur rémunération

Enfin, pour le règlement des différends, deux procédures distinctes sont prévues :

a) Lorsqu'un litige oppose une société à l'Etat où elle a réalisé son investissement, les deux parties sont invitées, en premier lieu, à trouver un règlement amiable. Si celui-ci n'est pas possible, et que le différend persiste au-delà de six mois, il est soumis à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), organisme créé par la convention de Washington du 18 mars 1965.

b) Lorsqu'un litige oppose les deux parties contractantes : ce type de litige susceptible d'intervenir en l'occurrence entre l'Equateur et la France concerne les questions d'interprétation ou d'application de l'accord.

La voie diplomatique est d'abord privilégiée. Si elle n'aboutit pas dans un délai d'un an, le différend est soumis, à la demande de l'une des parties contractantes, à un tribunal d'arbitrage de trois membres, qui prend ses

décisions à la majorité de voix. Ses décisions sont définitives et exécutoires de plein droit pour les parties en cause.

CONCLUSION

Par delà une vie politique complexe, l'Equateur dispose de potentialités économiques auxquelles les entreprises françaises peuvent prendre une part accrue, à l'image des firmes allemandes ou espagnoles. La participation de l'Equateur au Pacte andin, qui réunit la Bolivie, le Pérou, la Colombie et le Venezuela pour développer la croissance par l'intégration régionale et par la constitution d'un marché commun régional est de nature à démultiplier les opportunités commerciales. Pour cet ensemble de raisons, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 17 janvier 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Hubert Durand-Chastel a rappelé certains points forts de la présence française à travers notamment le lycée français La Condamine qui a fait l'objet avec le Gouvernement équatorien d'un nouvel accord bilatéral en 1993. Le sénateur a également relevé la présence d'experts français de l'ORSTOM, spécialisés dans l'étude des phénomènes de la terre. Dans le domaine agro-alimentaire enfin, l'IFREMER est particulièrement impliqué dans l'exploitation de la crevette.

En réponse à M. Xavier de Villepin, président, M. Hubert Durand-Chastel a indiqué que le Gouvernement équatorien avait réagi négativement aux essais nucléaires français, sans que ces prises de position atteignent une ampleur comparable à celle de certains pays voisins.

M. Jacques Habert a rappelé le souvenir du physicien français La Condamine dans la mémoire équatorienne.

Puis la commission a, suivant l'avis du rapporteur, adopté le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Equateur sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 7 septembre 1994 et dont le texte est annexé à la présente loi ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir le texte annexé au document Sénat n° 137 (1995-1996).

