

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1980.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi **ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**, autorisant l'approbation de la **Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, ensemble un Echange de lettres, signée à Assomption le 30 novembre 1978,**

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillières, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Mme Rolande Perlican, MM. Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spéna, Jean-Louis Vigier, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1139, 1363 et in-8° 252.

Sénat : 105 (1979-1980).

SOMMAIRE

	Pages
I. — Indications générales sur la République du Paraguay.....	3
A. — La situation politique intérieure : un gouvernement fort qui poursuit une démocratisation lente et progressive	3
B. — La politique extérieure et les relations avec la France : une volonté de compenser les influences traditionnelles de l'Argentine et des Etats-Unis par un développement des relations avec les autres Etats voisins et avec l'Europe	4
C. — La situation économique : une économie relativement prospère fondée sur l'agriculture, à laquelle de vastes réalisations en cours, dans le domaine hydro-électrique, ouvrent de nouvelles perspectives	6
 II. — Le contenu de la Convention du 30 novembre 1970 : un cadre désormais habituel et satisfaisant pour la protection des investissements français.	 7
 Conclusion	 10

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis s'inscrit dans la lignée des dix-huit Conventions de protection des investissements, signées jusqu'alors par la France avec de nombreux Etats d'Europe, du Proche-Orient et d'Asie du Sud-Est.

Après la Convention signée le 20 septembre 1978 avec la République d'El Salvador, c'est le second accord de ce type concernant l'Amérique latine.

La conclusion de ces textes, qui sont tous proches les uns des autres, a été rendue nécessaire par les dispositions de l'article 26 de la loi de finances rectificative du 24 décembre 1971 qui subordonne l'octroi de garantie d'Etat aux investissements hors de la zone franc à l'entrée en vigueur de conventions de protection des investissements avec l'Etat intéressé.

De fait, le texte qui nous est soumis ne présente guère d'originalité particulière dans ses dispositions techniques. Selon une coutume désormais bien établie pour l'examen des accords de ce type, nous ferons précéder l'analyse des dispositions de la Convention qui nous est soumise d'un examen de la situation politique et économique du pays qu'elle concerne.

I. — Indications générales sur la République du Paraguay.

La dictature est une donnée permanente de l'histoire du Paraguay depuis l'indépendance, en 1811, de cette ancienne colonie espagnole enclavée au cœur de l'Amérique latine. Peuplé de près de trois millions d'habitants largement concentrés dans le sud-est d'un pays au climat tropical et dont la superficie représente les 4/5 de celle de la France, le Paraguay a eu dans le passé des relations difficiles avec ses voisins : conflit de 1865 à 1870 avec les forces coalisées de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay ; guerre de 1932 à 1935 avec la Bolivie.

A. — *La situation politique intérieure.*

En politique intérieure, le coup d'Etat du 4 mai 1954 qui a porté à la tête de l'Etat son chef actuel, le président Stroessner, après un siècle d'instabilité au cours duquel de nombreuses dictatures se sont succédé dans un désordre quasi permanent.

Le régime actuel est ce que l'on peut appeler par euphémisme un *régime fort*. Le *chef de l'Etat* qui a été réélu en 1978 pour 5 ans *dispose de pouvoirs étendus et de l'appui de l'armée* dont il est issu.

Une assemblée, un Sénat et un Conseil d'Etat disposent cependant d'un certain pouvoir délibératif ainsi que d'une représentativité dont certains observateurs estiment qu'elle aurait tendance à s'accroître.

Les libertés publiques suspendues en 1954 n'ont toujours pas été totalement rétablies, notamment dans la capitale Assomption. Une certaine ouverture démocratique s'amorcerait cependant depuis quelques années. Les activités de deux des partis d'opposition ont été à nouveau autorisées, ce qui n'a d'ailleurs pas empêché le parti gouvernemental de l'emporter aux élections législatives de 1978, à la suite d'une campagne dont il convient de souligner que les chrétiens démocrates et les communistes étaient exclus. La libération de prisonniers politiques entre 1978 et 1979 ainsi qu'un relâchement de la censure sur la presse ont fait perdre quelque peu de sa virulence à l'opposition de l'Eglise au régime. C'est ainsi que l'archevêque d'Assomption a accepté de siéger au Conseil d'Etat, à côté des représentants de l'armée, de l'université, des principales catégories professionnelles et des Ministres. Il ne s'agit néanmoins pas d'un ralliement. Quant au parti communiste, il demeure interdit. L'opposition paraît cependant faible, notamment en raison de ses divisions internes et la puissance du parti présidentiel, le « Colorado », qui compte 900 000 membres, contribue incontestablement au maintien du régime dans le pays.

B. — *La politique extérieure et les relations avec la France.*

La politique extérieure du Paraguay reste largement déterminée par sa position d'*Etat tampon entre deux puissants voisins : l'Argentine et le Brésil*. De fait, le Paraguay poursuit une action politique de coopération économique avec l'ensemble de ses voisins, notamment dans le cadre de l'Organisation du Bassin de La Plata (1) qui a pour objet d'améliorer les infrastructures de l'ensemble de la région et de l'Urupabol qui s'efforce de promouvoir une coopération économique entre l'Uruguay, le Paraguay et la Bolivie. Dans le même temps, le Paraguay s'efforce de conserver l'équilibre entre les influences brésilienne et argentine. C'est ainsi que la réalisation du gigantesque barrage d'Itaipu conçu en coopération avec le Brésil est conduit de pair avec la construction d'un barrage à Yacitera en collaboration avec l'Argentine.

(1) L'O. B. P. rassemble le Paraguay, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil et l'Uruguay.

Pour le reste, la politique étrangère du pays est caractérisée par un *anti-communisme rigoureux* dont l'une des conséquences est l'absence de relations diplomatiques avec l'U. R. S. S. Le Paraguay est, *traditionnellement, très proche des Etats-Unis* avec lesquels il est étroitement lié sur le plan économique. Des difficultés passagères assombrissent cependant les relations entre les deux Etats et le Gouvernement paraît soucieux de *diversifier ses relations* internationales avec d'autres pays industrialisés. Les relations avec l'Espagne sont anciennes et suivies. Elles se développent avec la R. F. A., facilitées par l'existence d'une active et nombreuse colonie allemande qui compte près de 45 000 membres. L'influence de l'Argentine reste non négligeable quoiqu'elle soit de plus en plus compensée par celle, plus récente, du Brésil, qui a une colonie de près de 200 000 personnes au Paraguay.

Avec la France, les relations sont traditionnellement bonnes, ainsi qu'en témoigne l'accueil particulièrement chaleureux qui a été réservé au général de Gaulle lors de sa visite officielle en 1964. Un accord commercial, signé le 11 septembre 1956, valable cinq ans, renouvelable par tacite reconduction et qui accorde à chaque partie la clause de la nation la plus favorisée est en vigueur entre les deux pays.

Les échanges commerciaux entre la France et le Paraguay sont cependant d'importance réduite. C'est ainsi que les importations du Paraguay en provenance de la France n'ont représenté que 2 % du total des importations paraguayennes en 1978. Les exportations françaises sont cependant en progrès sensible. Nos ventes au Paraguay ont atteint, en 1978, 47 millions de francs (+23,1 % par rapport à 1977) et 78 millions de francs en 1979 (+ 66,8 %). Elles portent surtout sur des biens de consommation. Les importations en provenance du Paraguay, qui portaient sur 92 millions de francs en 1978, ont augmenté de 102 % en 1979 (186 millions de francs). Elles concernent principalement le tabac, le coton et les oléagineux.

Il est probable que, dans les années à venir, les échanges entre les deux Etats continueront leur progression. En effet, la politique d'équipement poursuivie en liaison avec le Brésil (barrage d'Itaipu) et avec l'Argentine (barrage de Yacireta) devrait fournir au Paraguay, à partir de 1982-1983, d'importantes ressources en énergie hydro-électrique qui pourraient l'inciter à s'industrialiser. Cependant, les industriels et exportateurs français devront faire preuve d'un très grand dynamisme et d'une capacité à s'adapter aux mœurs commerciales de ce pays s'ils veulent s'installer au Paraguay et augmenter substantiellement la part de notre pays dans ses échanges commerciaux. Les *investissements français*,

demeurent, pour l'instant, très faibles : une fabrique d'oxygène, filiale d'Air Liquide ; une brasserie ; une filiale de vente de Citroën ; le Banco Paraguayo do Comercio, propriété de la banque franco-italienne pour l'Amérique du Sud ; quelques exploitations agricoles possédées par des familles françaises. Cependant, en 1979, la société de travaux publics Dodin a décidé de s'installer au Paraguay (investissement : 4 millions de francs) et de constituer une société franco-paraguayenne. La chaîne Novotel a, d'autre part, prévu la construction d'un hôtel à Assomption.

Sur le plan culturel, un Accord de coopération culturelle et technique a été signé le 1^{er} décembre 1963. Une Alliance française qui compte 500 élèves fonctionne, par ailleurs, à Assomption. Quelques experts français sont détachés au Paraguay où ils déploient leurs activités dans les secteurs agricole, médical et vétérinaire. Il n'y a que six professeurs de français détachés mais quelques 4 500 élèves étudient notre langue. La colonie française est peu importante : 350 personnes.

C. — La situation économique.

La situation économique du Paraguay est caractérisée par un libéralisme absolu et par l'encouragement massif aux investissements étrangers. Cette politique a, jusqu'alors, donné des résultats assez positifs. Le taux de croissance, qui a été de 9,5 p. 100 en 1979, est le plus élevé d'Amérique du Sud. La dette extérieure est raisonnable mais l'inflation est élevée en raison notamment d'un certain excès de liquidités provoqué par l'afflux de capitaux étrangers et le gonflement des crédits bancaires. La balance commerciale globale est devenue déficitaire en raison de l'augmentation du coût des importations de pétrole et de l'accroissement des achats de biens d'équipement. La balance des paiements reste cependant excédentaire, notamment grâce aux entrées de capitaux impliquées par les investissements en cours pour la réalisation de très importants travaux d'aménagement hydro-électriques poursuivis en coopération avec le Brésil, d'une part, et l'Argentine, d'autre part.

Les exportations, qui ont porté sur 257 millions de dollars en 1978 (247 millions de dollars pour les neuf premiers mois de 1979), portent actuellement surtout sur des produits agricoles, en particulier le coton, le soja, le bois et la viande.

Les importations, qui ont atteint 318 millions de dollars en 1978 et 350 pour les neuf premiers mois de 1979, concernent les hydrocarbures, les machines et les biens de consommation.

Les principaux fournisseurs du Paraguay sont le Brésil (19,7 %), l'Argentine (15,3 %), les Etats-Unis (10,9 %), l'Algérie (10,9 %), la Grande-Bretagne (9,8 %), la R. F. A. (8,2 %), le Japon (7,9 %), l'Uruguay (4,2 %). La France ne représente que 2 % des importations.

L'économie nationale reste fondée sur *l'agriculture et, en particulier, l'élevage*. La *production industrielle* est cependant en *augmentation* croissante et il est probable que la *politique d'équipement hardie poursuivie* par le Gouvernement dans le domaine *hydro-électrique* contribuera à confirmer cette évolution. De même, l'entrée en service prochaine des barrages de Itaipu et de Yacireta permettra au pays de disposer de ressources hydro-électriques qui dépasseront largement ses besoins. Cette situation contribuera à réduire la dépendance énergétique et l'inflation, tout en favorisant la poursuite de la croissance de l'économie nationale.

II. — Le contenu de la Convention du 30 novembre 1978.

A quelques nuances près, le texte qui nous est soumis est identique à celui de la Convention du 20 septembre 1978 avec la République de El Salvador, ainsi d'ailleurs qu'à celui des plus récentes conventions de protection des investissements conclues par la France dans d'autres parties du monde.

L'acceptation par le Paraguay, à l'article 8 de la Convention, d'une clause de recours à un *arbitrage international* constitue le seul élément novateur de ce texte du point de vue du droit international. Ce type de recours est, en effet, peu habituel dans les engagements internationaux souscrits par les Etats latino-américains.

*
**

L'article premier tend à dissiper des causes éventuelles de malentendus en définissant avec précision le sens et la portée des termes « investissements », « nationaux » et « sociétés ». Ainsi qu'il est d'usage dans ce type de convention, l'énumération des types d'investissements couverts n'a qu'une valeur indicative et ne présente aucun caractère limitatif. L'article liminaire du texte qui nous est soumis se réfère par ailleurs à la règle courante selon laquelle les investissements doivent se conformer à la législation en vigueur sur le territoire du pays dans lequel ils sont effectués, et cela avant ou après l'entrée en vigueur de l'Accord.

L'article 2 pose le principe général de la réciprocité de l'encouragement apporté par chacune des deux parties contractantes aux investissements légalement effectués par des ressortissants ou des sociétés de l'autre partie.

L'article 3 comporte la garantie d'un traitement juste et équitable des investissements qui ne doivent être entravés, ni en droit, ni en fait. Il prévoit également le traitement de la nation la plus favorisée.

L'article 4 précise la portée de la clause de la nation la plus favorisée en prévoyant le bénéfice pour les activités liées aux investissements et menées par les ressortissants ou les sociétés de l'autre partie. La rédaction de cet article est légèrement différente de celle des dispositions analogues des conventions du même type les plus récemment signées. Elle est, en fait, aussi favorable qu'il est possible pour les investisseurs étrangers en prévoyant à leur profit le bénéfice du régime national au « régime le plus avantageux appliqué sur le territoire national ». Cette formulation particulière s'explique par l'existence de dispositions internes paraguayennes particulièrement favorables aux investissements étrangers. C'est ainsi que les investisseurs éventuels auront tout intérêt à se référer à la loi 550 de 1975 qui accorde des avantages fiscaux importants à certains types d'investissements. En simplifiant, on peut dire que la loi accorde des privilèges fiscaux d'une part aux investissements « qui ont pour effet de réduire les importations en provenance de l'étranger » et, d'autre part, à ceux qui « créent un courant d'exportation », les seconds étant plus favorisés que les premiers : exemption des impôts sur les transferts de capitaux, exemption des droits de douane sur les équipements, réduction de l'impôt sur les sociétés et, enfin, exemption de la fiscalité sur les opérations de change destinées aux importations d'équipement.

L'article 11 complète ces dispositions en indiquant que la clause de la nation la plus favorisée ne peut pas s'étendre aux privilèges qu'une partie peut accorder dans le cadre de sa participation à une union douanière, à un marché commun ou une zone de libre échange.

L'article 5 apporte des garanties substantielles aux investisseurs. Il garantit les investisseurs contre tout risque d'arbitraire en matière d'expropriation, de nationalisation ou de « toute autre mesure dont l'effet serait de les déposséder directement ou indirectement ». L'article 5 stipule en outre un certain nombre de dispositions de nature à rendre rapidement disponible le montant d'une juste indemnité en cas de dépossession éventuelle.

Il est à noter que l'article 5 ne mentionne pas l'éventualité de conflit armé, de révolution et d'état d'urgence qui avait été pris en compte dans la Convention du 20 septembre 1978 signée avec le Nicaragua.

L'article 6 traite avec minutie et équité de la délicate question du libre rapatriement des revenus, bénéfiques et rémunérations diverses réalisés dans le cadre des investissements opérés sur le territoire de l'autre partie.

L'article 7 ouvre les possibilités d'une sécurité supplémentaire pour les investisseurs en rendant possible à certaines conditions une garantie des Etats en faveur de ceux de leurs ressortissants qui seraient désireux d'investir sur le territoire de l'autre partie. L'article 9 de l'Accord règle le problème de la subrogation éventuelle, dans les droits et actions des ressortissants qui en auraient bénéficié, de l'Etat qui aurait été amené à effectuer des paiements par le jeu de cette garantie.

L'article 8 prévoit une possibilité de règlement des différends qui pourraient survenir à l'occasion de l'interprétation ou de l'application de l'Accord, en renvoyant l'examen de tels différends à la compétence du Centre International pour les règlements des différends relatifs aux investissements (C. I. R. D. I.).

L'article 10 précise que le régime applicable aux garanties des Etats peut être particulier dans la mesure où il est plus favorable que celui prévu par la Convention.

L'article 12 prévoit une procédure très précise pour le règlement des différends éventuels que pourrait provoquer l'interprétation ou l'application de la Convention.

L'article final précise que l'Accord est conclu pour dix années et qu'il est renouvelable par tacite reconduction. Il apporte une garantie non négligeable aux investisseurs en indiquant expressément qu'au cas où il y serait mis fin, l'Accord demeurerait néanmoins applicable, pendant une durée qui ne saurait être inférieure à dix années ni supérieure à 20, aux investissements effectués pendant qu'il était en vigueur.

*
* *

Conforme à nos intérêts nationaux dans une partie du monde actuellement en expansion, la Convention qui nous est soumise comporte les garanties que sont en droit d'exiger les investisseurs éventuels.

L'opportunité de sa ratification a posé une question de principe à certains lors de son examen à l'Assemblée nationale. Les droits de l'homme ont, en effet, été bafoués au Paraguay et certains partis politiques y demeurent interdits.

~ Votre rapporteur est cependant amené à établir deux constatations sur ce point.

1. La première constatation est que lier la ratification d'accords techniques tel que celui qui nous est soumis à une appréciation sur les données de la politique intérieure du pays concerné aboutirait, le monde étant ce qu'il est, à une prodigieuse réduction du nombre de nos partenaires commerciaux et non des moindres.

Une telle politique pourrait se concevoir mais il convient d'en mesurer la portée et les conséquences. La ratification de cet accord ne semble pas le cadre approprié à un tel débat.

2. La deuxième constatation est *qu'en ce qui concerne le Paraguay*, la ratification d'une convention telle que celle qui nous est soumise peut encourager l'évolution du Paraguay vers plus de démocratie. Un certain climat de réorganisation des structures économiques et d'ouverture sur l'extérieur, qui est celui du Paraguay d'aujourd'hui, peut être interprété comme un signe favorable. A l'inverse, une attitude négative ne pourrait qu'entraîner un repli des autorités paraguayennes et, à terme, compromettre une évolution il s'agit, au contraire, d'encourager.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées vous propose de vous prononcer en faveur de la ratification de la Convention du 30 novembre 1978 entre la République française et la République du Paraguay.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, ensemble un Echange de lettres, signée à Assomption le 30 novembre 1978, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au n° 105 (1979-1980).