

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 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 l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres),

Par M. Claude ESTIER,

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 Caldagues, 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 Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 905, 941 et T.A. 200.

Sénat : 89 (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
A - Une convention qui s'inscrit dans le contexte de la dynamisation des relations franco-soviétiques	7
1) Les relations politiques : l'avancée décisive permise par le sommet de juillet 1989	7
a) Les acquis de la rencontre Mitterrand-Gorbatchev de juillet 1989	7
a1) Les vingt-deux accords signés en juillet	7
a2) La déclaration conjointe sur le Liban	8
b) Bilan du sommet franco-soviétique de juillet à la fin de l'année 1989	8
b1) Textes dont l'application s'effectue de manière satisfaisante	8
b2) Textes dont l'application est retardée par une mise en oeuvre hésitante	9
c) Le suivi du sommet de juillet 1989	10
2) L'expansion des relations culturelles	11
3) Les relations économiques : la nécessité d'un effort significatif de la part de la France	12
a) Le déséquilibre, aux dépens de la France, du commerce franco-soviétique	12
a1) Une structure des échanges porteuse de déséquilibres	13
a2) Des perspectives difficiles à évaluer	15
b) ... rend nécessaire l'adaptation des entrepreneurs français aux nouvelles conditions offertes par le marché soviétique	16
b1) L'ouverture de l'économie soviétique aux capitaux étrangers : les "joint ventures"	16
b2) Les entreprises conjointes franco-soviétiques : un bilan nuancé	17

B - Analyse de la convention du 4 juillet 1989	19
1) Le champ d'application retenu : une définition souple ..	19
a) Investissements	19
b) Investisseurs	21
c) Revenus	21
d) Champ d'application géographique	21
2) Un régime de protection adapté au développement des investissements entre la France et l'URSS	21
a) Engagements souscrits par les parties	22
a1) Encourager et admettre les investissements de l'autre partie	22
a2) Le principe du traitement juste et équitable	22
a3) Les conséquences humaines de la protection des investissements : engagements relatifs à la liberté de circulation et aux conditions de travail des personnels concernés	23
a4) Les engagements souscrits relativement à un investissement donné	23
b) La protection des investisseurs contre les risques dits non commerciaux (ou politiques)	24
b1) Risques relatifs aux mesures de dépossession	24
b2) Risques résultant d'un conflit armé	24
b3) Risques de non transfert	25
3) Les procédures de règlement des différends	26
a) Différend opposant un investisseur à un Etat partie ..	26
b) Différend opposant les deux parties contractantes ...	26
4) Dispositions finales de la convention du 4 juillet 1989 ..	26
Conclusions de votre rapporteur	27
Examen en commission	28
Annexe : liste des joint-ventures franco-soviétiques, telle qu'elle pouvait être établie à la veille du sommet Mitterrand-Gorbatchev de juillet 1989	31

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'une convention franco-soviétique relative à l'encouragement et à la protection réciproques des investissements, faite à Paris le 4 juillet 1989.

Très comparable aux quelque trente-trois conventions de protection des investissements conclues par la France à ce jour, cette convention est, pour la plupart de ses stipulations, familière à votre commission. Elle s'inscrit non seulement dans une politique générale de protection des investissements français à l'étranger, mais aussi dans un véritable réseau de conventions de protection et de garantie des investissements conclues avec des pays de l'Est.

L'accord franco-soviétique du 4 juillet complète, en effet, un ensemble de conventions qui ont associé à la France la Yougoslavie (accord du 28 mars 1974), la Roumanie (16 décembre 1976), la Hongrie (6 novembre 1986), la Pologne (14 février 1989) et la Bulgarie (5 avril 1989).

Il serait irréaliste de prétendre que la convention du 4 juillet 1989 est susceptible par elle-même de donner une impulsion décisive au commerce franco-soviétique, et de favoriser la présence d'entreprises françaises sur un marché en pleine expansion et dans un pays qui vit, à la faveur de la perestroïka, une ouverture sans précédent. Il est néanmoins incôtestable que le présent accord constitue une garantie appréciable pour les investisseurs

modérément familiarisés avec les contraintes d'une économie centralisée.

De plus, l'URSS ayant conclu des conventions de même objet avec d'autres partenaires occidentaux (Finlande, Belgique, Pays-Bas, Allemagne Fédérale et Royaume-Uni), il aurait été peu opportun de priver la France des garanties autorisées par la convention du 4 juillet, et de placer nos exportateurs dans une situation moins favorable que celle de leurs concurrents.

La présente convention ayant été signée à l'occasion du sommet franco-soviétique de juillet 1989, elle s'intègre dans le contexte plus large des relations franco-soviétiques, qui connaissent actuellement une relance digne d'intérêt.

C'est pourquoi votre rapporteur présentera un bilan des relations franco-soviétiques, et tentera d'évaluer la situation et les perspectives du commerce entre la France et l'URSS, avant d'aborder l'analyse du contenu de la convention franco-soviétique du 4 juillet 1989.

A - UNE CONVENTION QUI S'INSCRIT DANS LE CONTEXTE DE LA DYNAMISATION DES RELATIONS FRANCO-SOVIÉTIQUES

Les relations franco-soviétiques auront été marquées, en 1989, par trois temps forts : la visite du président Gorbatchev à Paris, en juillet, le séjour du ministre des affaires étrangères, M. Roland Dumas, à Moscou, les 13 et 14 novembre et, enfin, la réunion de travail des présidents F. Mitterrand et M. Gorbatchev à Kiev, le 6 décembre.

Votre rapporteur envisagera successivement les aspects politiques et culturels du dialogue franco-soviétique.

1) Les relations politiques : l'avancée décisive permise par le sommet de juillet 1989

a) Les acquis de la rencontre Mitterrand-Gorbatchev de juillet 1989

Le sommet franco-soviétique de juillet dernier a représenté l'aboutissement d'un programme de travail très ambitieux dont les voyages en URSS des ministres de l'agriculture, de la défense et du commerce extérieur avaient, en 1988-1989, constitué des étapes.

a1) Les vingt-deux accords signés à l'occasion de cette rencontre sont très divers, tant par le domaine concerné que par leur portée.

. Dans le domaine culturel, on relève un accord relatif à la coopération en matière d'archives publiques, un accord sur les échanges de jeunes, et, surtout, un accord de coopération culturelle sur lequel votre rapporteur reviendra ultérieurement.

. Dans le domaine de l'économie et des échanges scientifiques et techniques, les accords signés à l'occasion de la rencontre Mitterrand-Gorbatchev concernent la coopération agricole, la création d'un consortium d'entreprises agro-alimentaires, la formation de gestionnaires, la télévision numérique et la télévision haute définition, l'exploration de l'espace, les télécommunications, les transports, l'aviation civile, la recherche scientifique et technologique, la coopération en matière de sylviculture, la refonte des structures du commerce bilatéral (fusion de la grande et de la petite commissions; réorganisation des groupes de travail) et, enfin, la présente convention, relative à la protection et à l'encouragement réciproques des investissements. De portée plus générale, la Déclaration sur les principes du développement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique fixe l'objectif de la coopération économique franco-soviétique pour les vingt années à venir.

. Parmi les textes à portée plus ponctuelle, citons les accords sur la prévention des accidents en mer, sur la lutte contre le trafic de drogue, sur les échanges militaires franco-soviétiques, et sur la modernisation de la ligne directe Elysée-Kremlin.

a2) La déclaration conjointe franco-soviétique sur le Liban, par laquelle les deux parties appelaient à un cessez-le-feu immédiat et à l'établissement d'un "dialogue interlibanais constructif", a constitué un succès diplomatique incontestable du sommet de juillet 1989.

b) Bilan du sommet franco-soviétique de juillet à la fin de l'année 1989

b1) Parmi les textes dont l'application s'effectue de manière satisfaisante, votre rapporteur développera les accords concernant la formation à la gestion, la coopération agricole et la coopération militaire.

. L'accord relatif à la coopération en matière de formation à la gestion est appliqué conformément au calendrier prévu : ainsi, un

séminaire sur la formation à la gestion se déroulera en France du 4 au 15 décembre 1989, et les stages organisés par l'ACTIM auront lieu au cours du premier trimestre 1991.

. Dans le domaine agricole, l'accord sur la coopération en matière de sylviculture a donné lieu à un premier contact à Moscou, en octobre 1989.

. En ce qui concerne la coopération militaire, le calendrier d'échanges retenu prévoit, dès avril 1990, les visites, en URSS, d'un détachement de navires de guerre français (à Sébastopol), d'un groupe des Forces aériennes françaises, d'un groupe d'enseignants et d'élèves-officiers de l'Ecole navale, d'une délégation du service historique des Armées, ainsi que les déplacements du chef d'Etat-major des Armées et du chef d'Etat-major de l'Armée de terre. Côté soviétique, les visites prévues concernent notamment le commandant en chef des Forces terrestres de l'URSS, une délégation de l'Académie militaire Frunze, un groupe de professeurs et d'élèves-officiers d'une école supérieure d'officiers des Forces aériennes soviétiques, et un détachement de navires de guerre soviétiques (à Toulon).

En outre, le programme prévoit des échanges d'équipes sportives militaires et de journalistes de défense.

b2) En revanche, l'application de certains accords est compromise par une mise en oeuvre hésitante

. Ainsi, en matière de coopération industrielle, les quatre accords concernés (télévision numérique, transports, télécommunications et aéronautique), qui ne sont pas censés donner lieu à des actions spécifiques, doivent être confirmés par la conclusion de contrats dont les négociations ne sont pas encore envisagées pour le moment.

. De plus, le protocole d'intention pour la création d'un consortium d'entreprises dans le secteur agro-alimentaire, n'a encore débouché sur aucun progrès concret.

c) Le suivi du sommet de juillet 1989

Il est difficile, à l'heure où le présent rapport est mis sous presse, d'évaluer l'impact de la rencontre de travail des présidents Mitterrand et Gorbatchev, organisée le 6 décembre à Kiev.

C'est pourquoi votre rapporteur centrera son analyse du suivi du sommet franco-soviétique de juillet 1989 sur le voyage effectué par M. le ministre des Affaires étrangères à Moscou, les 13 et 14 novembre 1989, et sur les contacts pris entre la France et l'URSS dans la perspective de la préparation de la visite en URSS de M. le Président de la République.

. Si l'ordre du jour était, les 13 et 14 novembre, moins ambitieux que le programme suivi en juillet, le séjour à Moscou du ministre français des Affaires étrangères a confirmé, par une **nouvelle déclaration conjointe sur le Proche-Orient**, "l'intention commune (de la France et de l'Union soviétique) de favoriser ensemble le règlement politique de la situation au Liban".

. Le voyage de M. Dumas a été l'occasion, pour la presse soviétique, de souligner la **"continuité"** et le **"caractère irremplaçable"** des relations France-URSS. Les dirigeants soviétiques ont manifesté leur approbation à l'égard de la politique suivie par la France en Europe de l'Est, de la mise en oeuvre d'une coopération multiforme en Europe centrale, et du soutien français au processus de la maison commune.

. Dans la perspective de la rencontre de Kiev du 6 décembre 1989, il semblerait que l'on assiste à une réactivation des **contacts d'ordre économique**. Alors que le président Gorbatchev n'avait, lors de son séjour à Paris, en juillet dernier, rencontré aucune délégation patronale française -alors qu'à Londres et à Bonn, il avait reçu des représentants des milieux d'affaires-, l'URSS a accueilli, très récemment, le président du Crédit Lyonnais, puis une délégation du C.N.P.F. La qualité du programme ménagé à cette dernière atteste l'importance attachée par les Soviétiques à cet aspect des échanges

franco-soviétiques, puisqu'un entretien avec le Premier ministre soviétique, M. N. Ryjkov, a été organisé à cette occasion pour les délégués du C.N.P.F.

2) L'expansion des relations culturelles

L'accord-cadre de coopération culturelle entre la France et l'URSS, signé pendant le sommet de juillet dernier, permettra sans aucun doute d'approfondir des relations culturelles déjà dynamiques et privilégiées.

Avant la conclusion de cet accord-cadre, les échanges culturels franco-soviétiques avaient été régis par des textes de portée ponctuelle (protocole de 1980 sur la coopération scientifique, accords de coopération scientifique, technique et mathématique de 1966, accord de 1967 sur les relations cinématographiques, accord de 1981 sur l'étude du français et du russe), ou par des déclarations bilatérales (déclaration de 1956 sur les échanges culturels, protocole de la commission mixte de 1967 sur les relations culturelles), aux conséquences juridiques plus limitées que celles de l'accord conclu en juillet 1989.

Celui-ci prévoit de renforcer la coopération culturelle entre les deux partenaires dans des domaines très divers (art, enseignement, échanges de jeunes, sport, communication audiovisuelle, animation socio-culturelle). C'est néanmoins la stipulation relative à l'ouverture de deux centres culturels, français à Moscou (dans le quartier très réputé de l'Arbat) et soviétique à Paris, qui a constitué le point le plus attendu, et qui a permis d'envisager l'aboutissement de négociations parfois délicates.

Il est certain que la France bénéficie en Union soviétique d'une image de marque particulièrement favorable sur le plan culturel : ainsi, les quelque 757 Moscovites interrogés, à la fin de novembre 1989, dans le cadre d'un sondage d'opinion effectué à la demande du journal *La Republica*, se sont déclarés intéressés par "la vie, l'histoire et la culture" françaises (38 % des réponses), bien avant la vie, l'histoire et la culture italiennes (20 %), anglaises (17 %), allemandes (9 %), et espagnoles (8 %) (Les nouvelles de Moscou,

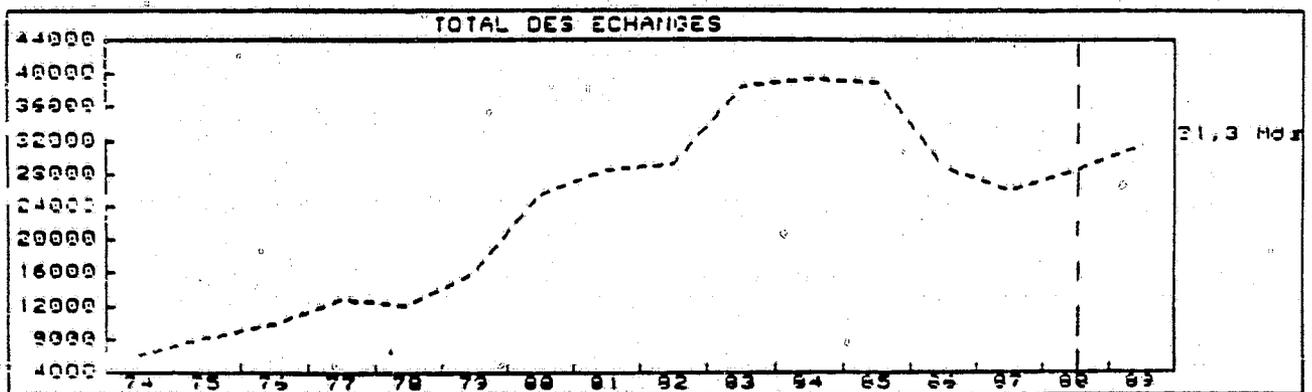
n° 49, 3 décembre 1989, p. 6). Plus systématiquement exploitée, ce que devrait permettre l'accord-cadre de coopération culturelle, cette image de marque pourrait incontestablement renforcer la spécificité de la France parmi les partenaires occidentaux de l'URSS.

3) Les relations économiques : la nécessité d'un effort significatif de la part de la France

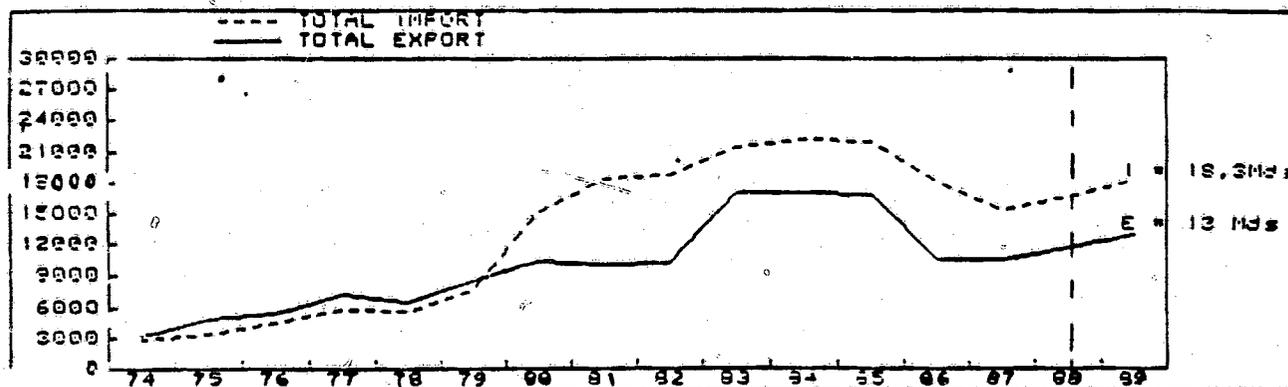
Etant donné la pérennité du déséquilibre du commerce franco-soviétique, il importe pour les entrepreneurs français de s'adapter aux nouvelles conditions offertes par le marché soviétique, sous peine, pour la France, d'être limitée au rôle, certes estimable, mais insuffisant, de partenaire culturel.

a) Le déficit, aux dépens de la France, du commerce franco-soviétique..

La reprise du volume des échanges, constatée en 1988 (+ 10 %) et 1989 (+ 11 %), et illustrée par le schéma ci-dessous, succède à une diminution considérable (de l'ordre de 30 %) observée en 1986-1987.



Depuis 1980, la balance commerciale bilatérale accuse un déficit de 5 milliards de francs par an environ (ainsi que l'atteste le schéma ci-après), ce qui est imputable à la structure même des échanges.

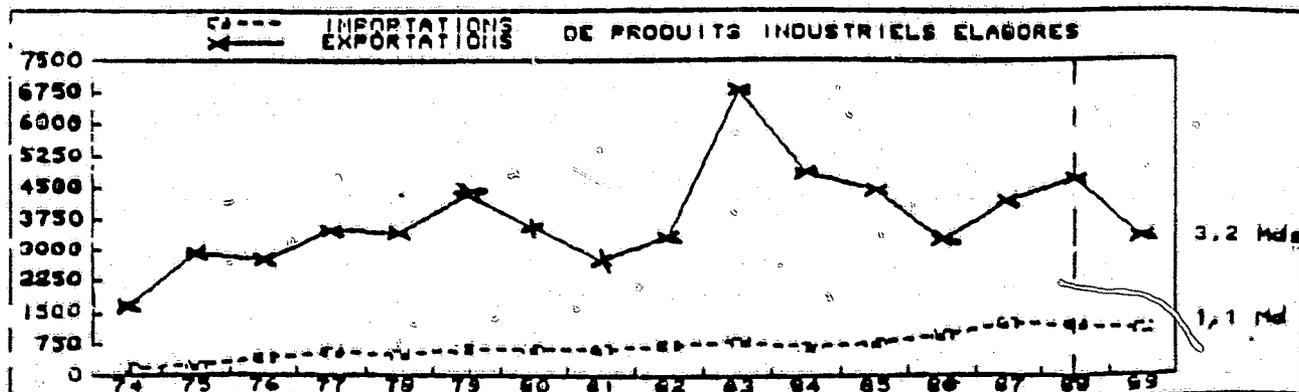
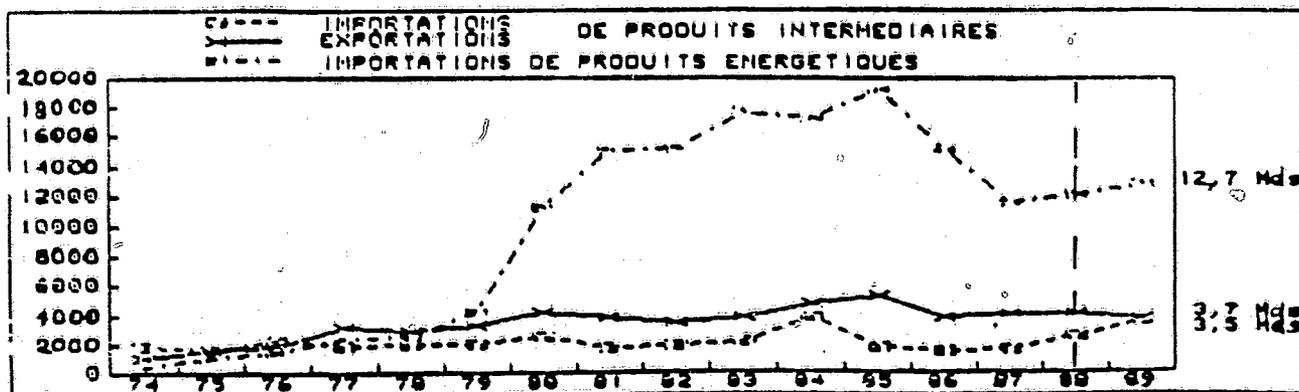
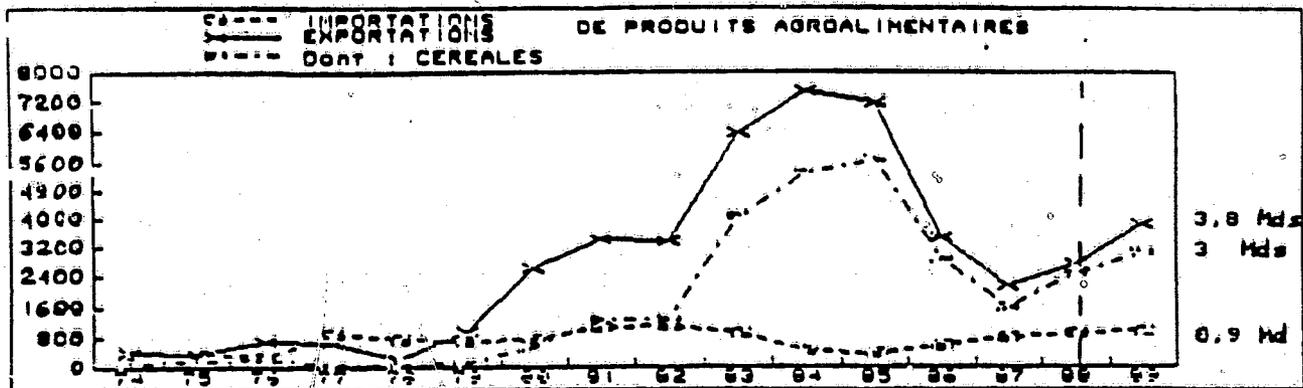


a1) Une structure des échanges porteuse de déséquilibres

. Les achats de la France à l'URSS sont constitués à 73 % par des produits énergétiques. Les achats de produits industriels représentent plus de 22% des importations. Au sein de ce poste, la part des produits intermédiaires tend à augmenter, aux dépens des produits industriels élaborés qui ne représentent que 7% des achats de la France à l'Union soviétique. La part des achats de produits de base, limitée à 2,95%, demeure modeste.

. Les exportations françaises sont composées pour 24% de produits agro-alimentaires. Parmi les produits industriels, qui constituent 71% du total des ventes, les biens d'équipement et les produits industriels élaborés représentent respectivement 30% et 41% des exportations.

. Les schémas ci-dessous montrent les parts respectives des produits agro-alimentaires, des produits intermédiaires, des produits énergétiques, et des produits industriels élaborés dans le commerce franco-soviétique (pour 1989, tendance à partir des résultats des 7 premiers mois).



On constate ainsi que, si le poste constitué par les produits agro-alimentaires est excédentaire en faveur de la France, en revanche les importations françaises de produits énergétiques ne sont compensées ni par les exportations françaises de produits intermédiaires, ni par les ventes à l'URSS de produits industriels élaborés.

. En raison de l'importance des achats français de produits énergétiques soviétiques, auxquels est imputable le déficit, aux dépens de la France, du commerce bilatéral, la France réclame une **augmentation des commandes soviétiques compatible avec le volume des achats français de produits énergétiques**, et susceptible de compenser la structure dissymétrique des échanges. L'URSS est en effet, tant en volume (7,83 milliards de m³ en 1988) qu'en valeur (4,11 milliards de francs), le premier fournisseur de gaz de la France. Les Soviétiques estiment néanmoins insuffisantes les importations françaises de gaz (qui ont pourtant augmenté, sur les sept premiers mois de 1989, de 14 % en valeur), et se déclarent disposés à compenser d'éventuelles commandes supplémentaires de gaz par des achats, à due concurrence, de biens de consommation français. Or, toute augmentation des commandes françaises de gaz soviétique semble difficile à envisager, étant donné que la France doit ménager aussi son fournisseur algérien.

a2) Des perspectives difficiles à évaluer

La difficulté d'apprécier l'avenir du commerce franco-soviétique tient aux **perspectives très incertaines de l'économie soviétique**. Le caractère aléatoire des recettes que l'URSS est susceptible de tirer de ses exportations de produits énergétiques (très dépendantes du prix du pétrole et du cours du dollar) rend difficilement prévisibles les sommes que l'URSS peut consacrer à ses importations en provenance d'Occident.

S'ajoutent à cette dépendance à l'égard des produits énergétiques les difficultés causées par un **contexte général de crise économique**, de déficit budgétaire et de manque structurel de devises fortes, qui sont de nature à compromettre les achats soviétiques de biens de consommation et de produits agro-alimentaires. Cependant, l'attention que les autorités soviétiques portent aujourd'hui, pour des raisons tant politiques que sociales, au

niveau de vie des populations, peut permettre de prévoir une augmentation -plus ou moins durable- des importations soviétiques de biens de consommation, considérés de plus en plus comme un secteur prioritaire.

L'avenir du commerce franco-soviétique est également subordonné à la perception soviétique des performances et des qualités des entrepreneurs français. Il est incontestable qu'un effort doit être fait dans ce sens : en effet, le manque de compétitivité (par les prix) des produits français, ainsi que leur faible adaptabilité à la demande soviétique, fait très couramment l'objet de critiques en URSS. Les contraintes particulières du marché soviétique, où s'exprime le besoin de produits relativement peu sophistiqués et peu coûteux, expliquent l'actuel succès de certains partenaires occidentaux de l'URSS, tels que l'Italie et l'Allemagne Fédérale.

b) ... rend nécessaire l'adaptation des exportateurs français aux nouvelles conditions offertes par le marché soviétique

b1) Les nouveaux modes d'exploitation offerts par l'économie soviétique

Parmi les nombreuses réformes qui ont affecté, depuis 1986, les structures du commerce extérieur soviétique, l'autorisation des sociétés mixtes -c'est-à-dire l'ouverture de l'URSS aux capitaux étrangers- est, probablement, la plus significative.

. La décision de recourir aux sociétés mixtes -ou "joint ventures"- répondait, de la part des Soviétiques, à différents objectifs : assurer la production, sur le territoire de l'URSS, des produits déficitaires -et, tout particulièrement, des biens de consommation-, développer les capacités exportatrices de l'appareil de production soviétique, profiter du progrès technologique et des méthodes de gestion occidentales -c'est l'aspect "pédagogique" des entreprises conjointes-, et rendre inutiles certaines importations trop coûteuses.

Dépuis le Décret du 13 janvier 1987, qui a autorisé les entreprises mixtes, d'autres réglementations sont venues, en septembre 1987 puis en décembre 1988, compléter le statut des joint-ventures dans un sens généralement favorable aux investisseurs étrangers : ceux-ci ont notamment été autorisés à détenir dans la société une part de capital supérieure à 50%, et il a été admis que le directeur désigné fût un représentant du partenaire de la société mixte (alors que le décret initial réservait cette fonction à un Soviétique).

. Il est incontestable que les Soviétiques privilégient très nettement cette forme de coopération économique sur les autres modalités du commerce avec l'étranger. Ainsi, lors de la négociation d'un contrat de fournitures, les Soviétiques tentent généralement d'inciter leur partenaire à la création d'une société mixte.

b2) Les entreprises conjointes franco-soviétiques : un bilan nuancé

. Sur les 1 000 sociétés mixtes enregistrées auprès du ministère du commerce extérieur de l'URSS, on compte une trentaine de joint-ventures associant des capitaux français (cette approximation est due au fait que, sur les quelque soixante projets encore à l'étude, certains sont susceptibles d'aboutir très prochainement). Parmi les partenaires des sociétés mixtes franco-soviétiques, on relève des sociétés très importantes, qu'il s'agisse de Péchiney, de l'Oréal ou de Bouygues.

On trouvera en annexe une liste des joint-ventures franco-soviétiques, telle qu'elle pouvait être établie à la veille du sommet Mitterrand-Gorbatchev de juillet 1989.

. Les secteurs concernés par la participation française sont très variés. Parmi de nombreux exemples, votre rapporteur citera les domaines suivants : édition, appareillage électronique, production et vente de gazinières, traitement de produits agricoles, cirque, et production de sacs en polyéthylène et de pots de fleurs. La construction, avec la participation de la société Bouygues, d'un complexe médical et hôtelier, la clinique ophtalmologique Fiodorov,

constitue une manifestation intéressante et originale de l'évolution possible de la coopération franco-soviétique, dans laquelle le secteur de la santé peut être appelé à jouer un rôle de plus en plus significatif.

Enfin on remarquera que plusieurs des projets actuellement en négociation concernent la construction et la gestion d'hôtels, ce qui témoigne de l'actuel souci des Soviétiques d'améliorer l'accueil des touristes étrangers en U.R.S.S., et de remédier à la saturation des hôtels des grandes villes de l'Union soviétique.

. Une évaluation de la place de la France parmi les partenaires occidentaux de joint-ventures créés en URSS donne nécessairement lieu à un bilan nuancé.

- Par le nombre de sociétés mixtes enregistrées, la France se situerait au troisième rang des partenaires occidentaux de l'Union soviétique, après l'Allemagne Fédérale (qui totalise quelque 100 joint ventures) et la Finlande. Toutefois, ce nombre est susceptible d'évoluer, en fonction de l'aboutissement possible de projets encore en négociations entre les Soviétiques et certains de nos concurrents. Ainsi les Etats-Unis, dont la participation au mouvement de création des sociétés mixtes n'a encore été sanctionnée par aucune réalisation concrète d'ampleur considérable, pourraient voir des projets très importants aboutir prochainement, ce qui relèguerait la France à un rang moins favorable.

- Par le volume de capital investi (environ 500 millions de francs), la France serait au deuxième rang des partenaires occidentaux de l'Union soviétique. Cette bonne performance est notamment due à l'intervention, dans le processus de création d'entreprises franco-soviétiques, de grands groupes comme Bouygues ou l'Oréal.

La place honorable qu'occupe la France parmi les investisseurs occidentaux en URSS relativise les critiques communément adressées au caractère trop peu entreprenant des exportateurs français. Cependant, il importe pour ceux-ci de s'adapter aux nouvelles conditions d'implantation offertes par l'U.R.S.S., en privilégiant le recours aux sociétés mixtes (même si l'obtention d'un agrément suppose une suite de démarches administratives souvent fort longues) sur les formes antérieurement privilégiées du commerce franco-soviétique et, plus particulièrement, sur les grands contrats.

Pour conclure sur ce point, il est possible que les entrepreneurs que l'économie soviétique dérouterait et rendrait hésitants à s'engager sur un marché mal connu, trouvent dans la présente convention une garantie appréciable à l'égard d'un système difficilement maîtrisable, et à l'avenir incertain.

B - ANALYSE DE LA CONVENTION DU 4 JUILLET 1989

La plupart des stipulations contenues dans la présente convention ne s'écartent que marginalement du modèle proposé par l'accord-type de protection des investissements élaboré dans le cadre de l'OCDE. La convention franco-soviétique du 4 juillet 1989 peut notamment être rapprochée des accords de protection des investissements conclus par la France, les 14 février et 5 avril 1989, avec la Pologne et la Bulgarie.

La présente convention se fonde sur un champ d'application défini de manière large. Elle garantit aux investissements un traitement adapté au développement des investissements entre la France et l'URSS. Le mode de règlement des différends retenu, qui repose sur le recours à l'arbitrage international, apporte une garantie supplémentaire en matière de protection des investissements.

1) Le champ d'application retenu : une définition souple

Qu'il s'agisse de la définition des investissements, des investisseurs, des revenus et de la zone d'application géographique, les critères retenus par le présent accord sont à l'origine d'un champ d'application particulièrement large.

a) S'agissant des investissements concernés, la convention vise, de manière non exclusive, une liste d'investissements qui comprend les biens meubles et immeubles (ainsi que tous les droits réels), les actions et autres formes de participation, les obligations et les

créances, les droits d'auteur et les droits de propriété industrielle.
(art. 1-1)

A cette énumération, relativement classique, la convention ajoute les "droits à activité économique et commerciale accordés par la loi ou en vertu d'un contrat, relatifs notamment à la prospection, la culture, l'extraction ou l'exploitation de richesses naturelles" (art. 1-e). Cette périphrase recouvre approximativement le terme, habituellement retenu dans les conventions de garantie et de protection bilatérales des investissements conclues par la France, de concessions, dont l'équivalent n'existe pas en droit soviétique.

Comme les conventions de même type, l'article 1 de la convention du 4 juillet 1989 stipule qu'une modification de la forme juridique de détention des avoirs ne modifie pas leur qualification d'investissement.

Il apporte toutefois comme limite aux critères précédemment cités de qualification des investissements la conformité de ceux-ci avec la législation de l'Etat d'accueil. Le caractère logique de cette stipulation n'appelle pas de commentaire particulier.

. L'article 1 de la convention du 4 juillet 1989 intègre explicitement les investissements indirects (c'est-à-dire réalisés "par l'intermédiaire d'un investisseur d'un Etat tiers") dans son champ d'application.

. La portée de la convention du 4 juillet 1989 n'est pas limitée aux avoirs liés à une activité économique, alors que c'est le cas notamment pour la convention franco-polonaise du 14 février 1989 : il est donc possible d'étendre la protection des investissements à une gamme très étendue d'avoirs.

. Le présent accord concerne les investissements réalisés à partir du 1er janvier 1950 (art. 10) et, conformément à l'échange de lettres jointes à la convention du 4 juillet 1989, à partir de 1925 pour ce qui est de la Banque commerciale pour l'Europe du Nord. Les dates

retenues ouvrent des perspectives d'autant plus larges à l'application de la présente convention que la convention franco-hongroise du 6 novembre 1986 vise les investissements effectués après le 31 décembre 1972, que la convention franco-bulgare du 5 avril 1989 stipule la date du 1er janvier 1960, et que la convention franco-polonaise du 14 février 1989 se réfère aux investissements réalisés après son entrée en vigueur.

b) Les investisseurs désignés par la présente convention (art. 1-2) sont les personnes physiques possédant la nationalité française ou soviétique, et qui ont le droit, conformément à la législation de leur pays d'origine, d'effectuer des investissements sur le territoire de l'autre partie contractante (art. 1-2 a). La précision relative à la faculté d'effectuer des investissements, qui n'est pas stipulée dans les conventions de même type habituellement conclues par la France, pourrait être éventuellement interprétée dans un sens restrictif.

c) Les revenus protégés par la convention du 4 juillet 1989 sont notamment les intérêts, les bénéfices, les dividendes, les redevances, les commissions, les rémunérations pour assistance technique, et les prestations après-vente dont l'énumération résulte de l'article 1-3.

De manière classique, les revenus provenant d'un réinvestissement bénéficient des mêmes garanties que les revenus résultant d'un investissement. (art. 4-2)

d) Le champ d'application géographique se réfère, comme est d'usage, au territoire ainsi qu'à la zone maritime de chacune des parties contractantes, sur lesquelles la France et l'URSS exercent leur souveraineté. Cette définition du champ d'application géographique permet de prévoir, par exemple, le cas de l'installation d'une plate-forme de forage off-shore. (art. 1-4)

2) Un régime de protection adapté au développement des investissements entre la France et l'URSS

○ Votre rapporteur montrera que tant les engagements souscrits par les parties que les stipulations destinées à protéger les

investisseurs contre les risques dits non commerciaux, sont susceptibles de créer un climat favorable au développement des investissements entre la France et l'URSS.

a) Engagements souscrits par les parties

a1) La France et l'URSS s'engagent, non seulement à encourager les investissements effectués par des investisseurs de l'autre partie, mais aussi à les admettre, c'est-à-dire à ne pas appliquer de mesure restrictive à leur égard (art. 2).

a2) Le principe du traitement juste et équitable, posé par l'article 3, exclut "toute mesure injuste ou discriminatoire qui pourrait entraver la gestion, l'entretien, la jouissance ou la liquidation" des investissements.

En conséquence de ce principe, les investissements de l'autre partie font l'objet, dans le pays d'accueil, d'un "traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les investisseurs de tout Etat tiers" (art. 3-2), ou "non moins favorable que celui qui est accordé" par chaque partie à ses propres investisseurs (art. 3-4).

On remarquera une différence importante par rapport aux conventions de protection des investissements habituellement conclues par la France : celles-ci se réfèrent en effet à la clause de la Nation la plus favorisée, dont le bénéfice est reconnu par chaque partie aux investisseurs de l'autre partie. En effet, bien que l'URSS revendique le bénéfice de la clause de la Nation la plus favorisée, celui-ci ne lui est pas accordé par ses partenaires occidentaux. Par ailleurs, un tel avantage ne saurait être attribué dans le cadre d'un accord bilatéral. C'est pourquoi ni la présente convention, ni l'accord de coopération économique franco-soviétique, qui entrera prochainement en vigueur, ne se réfèrent à la clause de la Nation la plus favorisée.

De manière originale, l'échange de lettres joint à la présente convention précise à quels secteurs particulièrement visés

s'applique le principe du traitement juste et équitable. Il s'agit de l'achat et du transport de matières premières et de matières auxiliaires, d'énergie et de combustible ainsi que de moyens de production et d'exploitation de tout genre. Cette énumération, qui n'est pas limitative, concerne également la vente et le transport des produits à l'intérieur du pays et à l'étranger, et figure de manière courante dans les conventions de même type auxquelles la France est partie. Si elle n'apporte aucun élément juridique décisif, la stipulation contenue dans l'échange de lettres constitue une précision susceptible d'éclairer l'application du présent accord.

Sans qu'il soit nécessaire d'y revenir en détails, votre rapporteur ajoutera que, conformément au modèle de convention de protection des investissements établi par l'OCDE, la convention du 4 juillet 1989 ne prescrit pas d'accorder aux investisseurs de l'autre partie les mêmes avantages que ceux qui sont reconnus dans le cadre d'une union douanière, d'un marché commun, d'une zone de libre échange, d'une organisation d'assistance économique mutuelle, ou d'une convention de prévention des doubles impositions (art. 3-4).

a3) S'agissant des conséquences humaines de la protection des investissements, chaque partie s'engage, en vertu de l'échange de lettres joint à la convention du 4 juillet 1989, à examiner "avec bienveillance", dans le cadre de sa législation interne, non seulement les demandes d'entrée et d'autorisation de séjour, mais aussi les "conditions matérielles" dont doivent bénéficier les personnels concernés par un investissement. Chaque partie doit donc faciliter la circulation et les conditions de travail des ressortissants de l'autre partie, pour l'exercice des activités professionnels de ceux-ci.

Toutefois, il est possible que la référence à la législation interne de chaque partie justifie quelques entorses à cet engagement, et permette une application variable de cette stipulation.

a4) Une mention spéciale est faite de l'obligation de respecter tout engagement souscrit par une partie contractante, à l'égard d'un investissement de l'autre partie, relativement à un investissement précis (art. 8).

Cette stipulation, originale si l'on compare la présente convention aux conventions de même type auxquelles la France est partie, semble permettre la conclusion de protocoles comportant des engagements qui ne seraient pas inscrits dans la convention du 4 juillet 1989.

b) La protection des investisseurs contre les risques dits non commerciaux (ou politiques)

L'article 4-1 de la présente convention pose le principe "d'une protection et d'une sécurité pleines et entières" assurées dans chaque partie aux investisseurs de l'autre partie.

b1) Les mesures de dépossession (expropriation, nationalisation et autres mesures analogues) ne sont justifiées que pour une cause d'utilité publique (article 4-2). D'autre part, ces mesures ne sont admises que si elles ne comportent aucun caractère discriminatoire, et si elles ne sont pas contraires à un engagement particulier souscrit conformément à l'article 8 (voir plus haut 2-a4).

Si la dépossession de l'investisseur ne peut être évitée, celle-ci donne lieu au versement d'une indemnité "prompte et adéquate", dont le montant devra correspondre à la "valeur réelle des investissements concernés à la veille du jour où les mesures sont prises ou connues du public, et qui, librement transférable, doit être versée dans une monnaie convertible". Cette indemnité produit, en cas de retard de versement, des intérêts "calculés au taux approprié". (art. 4-3)

Les stipulations précédemment évoquées, au demeurant fort classiques, ne nécessitent pas de développement particulier.

b2) Les pertes résultant d'une guerre, d'un conflit armé ou de "toute autre situation d'effets similaires" sont compensées par un traitement qui ne saurait être moins favorable que celui que réserve la partie sur le territoire de laquelle est intervenu le fait générateur

du dommage aux investisseurs de tout Etat tiers, ou à ses propres investisseurs (art. 4-4).

b3) L'article 5 prémunit les investisseurs contre le risque de non transfert des paiements liés à un investissement.

L'article 5 vise notamment les revenus des investissements (bénéfices, dividendes, intérêts, redevances, commissions ...), les sommes destinées aux remboursements d'emprunts relatifs aux investissements, les produits de cessions ou de liquidations d'investissements (ce qui comprend les plus-values), les indemnités de dépossession, et la rémunération des personnels travaillant au titre d'un investissement autorisé.

Il est précisé que ces transferts de paiements sont effectués "sans retard au taux de change approprié officiellement applicable à la date du transfert", ce qui exclut toute discrimination par le change.

A cet égard, votre rapporteur notera qu'aucune stipulation de la présente convention ne subordonne le transfert, vers la France, des avoirs détenus en URSS par des investisseurs français à l'existence de bénéfices en devises résultant des investissements réalisés. Cette solution aurait pu, dans le but de protéger la balance des paiements soviétiques contre les flux de devises convertibles, être demandée par les Soviétiques -comme elle l'a été par d'autres négociateurs originaires de pays à économie centralisée. L'absence d'une telle limite atteste donc le point de vue libéral, très favorable au développement des échanges bilatéraux, et sensible aux contraintes de l'entreprise occidentale, qui a été retenu par les négociateurs soviétiques.

b4) La protection des investissements garantis par la présente convention n'exclut pas le bénéfice de la protection offerte par les régimes nationaux de garantie (article 6) qui sont, pour la France, les garanties offertes par la COFACE et par la Banque française du commerce extérieur (qui agit pour le compte du Trésor).

3) Les procédures de règlement des différends

La présente convention prévoit deux procédures distinctes de règlement des différends, selon que ceux-ci opposent l'un des Etats parties à un investisseur originaire de l'autre partie contractante, ou qu'ils voient s'affronter les deux Etats.

a) Dans le cas où un investisseur serait lésé par des mesures contraires à la convention du 4 juillet 1989, adoptées par l'Etat d'accueil, l'article 7 de la présente convention se réfère à un règlement à l'amiable, à condition que le litige concerne la jouissance, la gestion, l'entretien ou la liquidation de l'investissement. Toutefois cette énumération semble couvrir suffisamment d'éventualités de litiges pour que le règlement à l'amiable constitue la règle générale.

En cas d'échec de la phase amiable, le conflit peut être soumis à une procédure d'arbitrage, conformément au règlement d'arbitrage de la commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) (article 7), qui s'applique dans le cas de pays n'ayant pas adhéré à la convention de Washington du 18 mars 1965 prévoyant l'arbitrage du CIRDI (Centre international pour le règlement des différends relatifs à l'investissement).

b) Les litiges relatifs à l'interprétation ou à l'application de la présente convention, surgissant entre les deux Etats contractants, sont réglés, en cas d'échec de négociations préalables, par le recours à un tribunal d'arbitrage, relayé éventuellement par le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (article 9). Cette procédure est suffisamment courante pour que votre rapporteur ne lui consacre pas un long développement.

4) Dispositions finales de la convention du 4 juillet 1989

La présente convention entrera en vigueur trente jours après la date de réception de la deuxième notification (art. 11-1). La procédure de ratification étant actuellement en cours en Union

soviétique, l'entrée en vigueur de la convention du 4 juillet 1989 est envisageable pour un avenir proche.

Conclu pour une durée initiale de quinze ans, le présent accord est renouvelable par tacite reconduction (art. 11-2). A l'expiration de sa période de validité, les investissements effectués pendant qu'il était en vigueur continueront, pendant une période de quinze ans, à bénéficier de la protection de ses stipulations (art. 11-3).

*

* *

Conclusions de votre rapporteur

La portée du présent accord dépasse le cadre essentiellement technique de ses stipulations. Destiné à créer un climat propice au développement des investissements entre la France et l'URSS, il est également de nature à favoriser la coopération économique, commerciale, scientifique et technique entre les deux parties, à rendre plus solide la présence française sur un marché soviétique aux débouchés considérables, et à renforcer un dialogue franco-soviétique en pleine dynamisation.

Sous le bénéfice des considérations qui précèdent, votre rapporteur vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation de la convention franco-soviétique sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres), faite à Paris le 4 juillet 1989.

*

* * *

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné la présente convention au cours de sa réunion du 6 décembre 1989.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Jean Lecanuet a rappelé que les interlocuteurs soviétiques de la délégation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui avaient, en juillet 1989, effectué une mission à Moscou, avaient, à plusieurs reprises, exprimé le souhait d'augmenter les investissements occidentaux en U.R.S.S.

Avec M. Claude Estier, M. Jean Lecanuet a insisté sur la dimension politique, et non seulement technique, de la présente convention.

M. Xavier de Villepin a témoigné du pessimisme des entrepreneurs français expatriés en U.R.S.S., que l'avenir très aléatoire de la perestroïka rendait hésitants à l'égard des possibilités réelles offertes par le marché soviétique. Il a rappelé que la Hongrie et la Tchécoslovaquie étaient considérées par les entreprises françaises, pour des raisons notamment politiques, comme des terrains d'implantation plus favorables que l'U.R.S.S.

Revenant avec M. de Villepin sur les contraintes inhérentes au système économique soviétique, M. Claude Estier a évoqué les difficultés que représentent encore, en dépit des réformes mises en oeuvre en U.R.S.S., les démarches administratives préalables à l'agrément des entreprises conjointes.

Interrogé par M. Michel Crucis sur une éventuelle référence, inscrite dans la présente convention, à la clause de la nation la plus favorisée, M. Claude Estier a indiqué que le bénéfice de cette clause - dont l'attribution ne dépend pas de traités bilatéraux - était pour le moment refusé par les Occidentaux à l'U.R.S.S.

La commission a alors adopté le présent rapport, et a conclu à l'adoption du projet de loi n° 89 autorisant l'approbation de la convention franco-soviétique de garantie et de protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres), faite à Paris le 4 juillet 1989.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres), signé à Paris le 4 juillet 1989, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 89 (1989-1990).

**Voyage de M. S. GORBATCHEV en France.
Sociétés mixtes franco-soviétiques.**

TEKHNIKORD - Enregistrée le 4 décembre 1987.

- Partenaires : Institut d'Etat de recherche sur les minéraux et matières premières chimiques (78,65 %).
- Capital : 4 millions de roubles
- Activité : Production et vente de matériel anticorrosion.

INTERQUADRO - Enregistrée le 9 décembre 1987.

- Partenaires : Institut pour le développement de l'informatique (ministère de l'éducation supérieure et secondaire spécialisée) et centre informatique du Gosagroprom (75 %).
 - Société Aniral-Utec (20 %)
 - Société Delta-Trading (5 %)
- Capital : 0,8 million de roubles
- Activité : société de services en matière informatique.

SOFRAPLAST - Enregistrée le 15 décembre 1987.

- Partenaires : SOYOUZGLAVTORESSOURCY et Union de production POLIMER (70 %)
 - Compagnie Olivier (30 %)
- capital : 1,1 million de roubles
- activité : production de sacs en polyéthylène et de pots de fleurs.

D.E.M. - Enregistrée le 21 juillet 1988.

- Partenaires : MEJDOUNARODNYE OTNOCHENIA et CHTAB. (60 %)
 - Enigmes nouvelles
- Capital : 0,237 millions de roubles
- Activité : Edition de littérature d'aventures

.../...

ARIS-TBILISSI - Enregistrée le 24 août 1988

- Partenaires : Institut polytechnique géorgien (51 %) ARIS (49 %)
- Capital : 0,25 millions de roubles
- Activité : Production et prestations de services dans le domaine informatique

ALTAIR - Enregistrée le 1er novembre 1988

- Partenaires : Usines de Moscou de machines-outils Krasni Proletarii et Iki An (51 %) BEFS Technologie (49 %)
- Capital : 40 millions de roubles
- Activité : construction d'un centre international cosmique

IRIS - Enregistrée le 11 novembre 1988

- Partenaires : MNTK-MIKROKHIRURHIA GLAZA et VNESCHECONOMBANK (57,07 %) BOUYGUES/PULLMANN INTERNATIONAL HOTEL/CREDIT LYONNAIS/BNP/BUE/BANQUE COMMERCIALE D'EUROPE DU NORD (42,93 %)
- Capital : 95 millions de francs
- Activité : construction d'un hôtel-hôpital

BASR - Enregistrée le 16 novembre 1988

- Partenaires : Centre de construction et de technologie de Smolensk, bureau du Minelektroprokroma (51 %) A/O SORMEL (49 %)
- Capital : 1,5 million de roubles
- Activité : étude de projets d'appareillage électronique

CHERHOTAL - Enregistrée le 11 janvier 1989

- Partenaires : Cie Aéroflot et Institut d'aviation civile (66,5 %) COPREX/SIX CONTRACT SA ET SBM (Belgique)/ MOSCOU NARODNY BANK (Grande-Bretagne)/ACCOR SA (33,5 %)
- Capital : 11,265 millions de roubles
- Activité : construction et gestion d'un complexe hôtelier à l'aéroport international de Moscou.

LENTEP - Enregistrée le 13 janvier 1989

- Partenaires : LENNEFIKHIM - Ministère des constructions pétrochimiques (60,5 %) TECHNIP (29,5 %)
- Capital : 1,9 million de roubles
- Activité : Travaux d'ingénierie dans le domaine pétrolier

MARTIN - Enregistrée le 13 janvier 1989

- Partenaires : Usine métallurgique de ROUSTAVI (ministère de la métallurgie) (55 %) MESSINE (45 %)
- Capital : 2 millions de roubles
- Activité : Production et vente de gazinières

.../...

KANAZ - Enregistrée le 10 février 1989

- Partenaires : SVIETMATORABOTKA (75 %)
Pechiney et Crédit Lyonnais (25 %)
- Capital : 40,79 millions de roubles
- Activité : Production de feuilles d'aluminium destinées à l'emballage

CIRQUE-EUROPE - Enregistrée le 21 février 1989

- Partenaires : Coopérative cirque (90 %)
Guédamak (10 %)
- Capital : 0,1 million de roubles
- Activité : cirque

A.S. - Enregistrée le 23 février 1989

- Partenaires : Société Znañe (51 %)
Guédamak (49 %)
- Capital : 1 million de roubles

BIOBORA - Enregistrée le 23 mars 1989

- Partenaires : Entreprise de fabrication de synthétique du ministère de l'industrie de Géorgie et coopérative Imeri (60 %)
MESSINE (40 %)
- Capital : 0,1 million de roubles

SANA - Enregistrée le 4 avril 1989

- Partenaires : Clinique centrale de Moscou (Ministère de la santé de Russie et Interquadro) (49 %)
Aniral Utec (51 %)
- Capital : 2,4 millions de roubles et 10 millions de francs
- Activité : aide médicale

EKLAVEST - Enregistrée le 7 avril 1989

- Partenaires : Etablissement de recherche de Likhoslav du ministère de l'industrie électrique (75,2 %)
Eclatec (24,8 %)
- Capital : 1,3 million de roubles
- Activité : Production de luminaires

AGREAL - Enregistrée le 21 avril 1989

- Partenaires : Association Agropromservice (50 %)
Le Regal (50 %)
- Capital : 0,7 million de roubles
- Activité : traitement des produits agricoles

SKIFF - Enregistrée le 24 avril 1989

- Partenaires : Union des sociétés scientifiques et des ingénieurs et Centre de jeunesse ISKI (77,6 %)
SIBKO (32,4 %)
- Capital : 425 000 roubles
- Activité : Consultations commerciales et scientifiques

.../...

A ces 19 entreprises mixtes, il convient de rajouter celle créée par la société L'OREAL avec le complexe de production de MOSBYTKHIM dont le capital sera de 50 millions de roubles dont 49 % pour L'OREAL.