

N° 250

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 2010

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 l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles sur la promotion et la protection réciproques des investissements,

Par M. Jacques BERTHOU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Lafoaalu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1492, 1649 et T.A. 282

Sénat : 406 (2008-2009) et 251 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE ÉCONOMIE EN TRANSITION	7
II. LA FRANCE, UN PARTENAIRE ÉCONOMIQUE MAJEUR	9
A. DES RELATIONS COMMERCIALES CROISSANTES.....	9
B. DES INVESTISSEMENTS DIRECTS ENCORE LIMITÉS	10
C. UNE AIDE DE COOPÉRATION IMPORTANTE.....	11
III. UN ACCORD DE FACTURE CLASSIQUE	11
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	16



Mesdames, Messieurs,

Inhabitées jusqu'au XVII^{ème} siècle, même si elles furent sillonnées par les navigateurs portugais au XVI^{ème} siècle et par les navires anglais de la Compagnie des Indes un siècle plus tard, les Seychelles furent occupées par les Français qui débarquèrent à Mahé pendant la moitié du XVIII^{ème} siècle. Depuis lors, elles prirent leur propre nom, celui du ministre des finances de Louis XV, Jean Moreau de Séchelles.

Les Seychelles, après deux siècles de colonisation d'abord française et puis anglaise, sont devenues une République indépendante le 20 juin 1976.

Depuis l'indépendance en 1976, nos relations avec les Seychelles ont alterné, dans le contexte de la guerre froide, entre périodes de tension et de détente. La visite du Président de la République française, en juin 1990, a ouvert la voie à un réchauffement très net de nos relations.

Nos deux pays sont liés par des soutiens diplomatiques réciproques. Les Seychelles soutiennent le plus souvent nos positions internationales et sont un fidèle partenaire dans le cadre du développement de la coopération régionale avec la Réunion comme dans celui de la Commission de l'océan Indien (COI).

L'accord qui nous est soumis, portant sur la promotion et la protection réciproques des investissements, a été signé le 29 mars 2007 à Victoria.

Il a pour but de garantir un traitement juste et équitable des investissements réciproques, de les sécuriser contre les risques politiques, notamment d'expropriation et de nationalisation, d'assurer le libre transfert des revenus tirés de ces investissements et d'organiser le règlement des différends par le recours à l'arbitrage afin de créer un climat favorable au développement des investissements de part et d'autre. En effet, les investissements, plus encore que l'aide qui peut lui être apportée, apparaissent comme un facteur essentiel du développement de la République des Seychelles.

Le cadre de liberté et de sécurité qu'offre l'accord s'inscrit dans une politique plus large, mise en œuvre depuis plusieurs années par les Seychelles, de promotion des investissements et de réforme macro-économique. La

procédure de ratification intervient alors que les Seychelles ont été récemment confrontées à de graves difficultés financières ayant donné lieu à une aide du FMI. Ainsi en confortant le dynamisme du partenariat économique entre les deux pays, cet accord témoigne du soutien de la France à l'ambition réformatrice affichée par l'Etat seychellois.

Avant de présenter en détail les mesures de protection des investissements figurant dans l'accord, nous procéderons à une analyse du contexte dans lequel les investissements français peuvent être effectués.

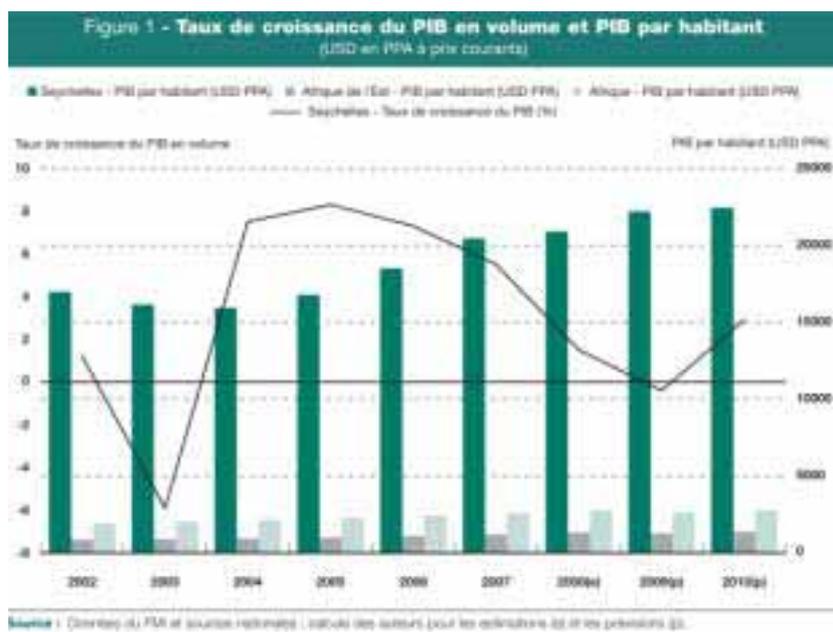
I. UNE ÉCONOMIE EN TRANSITION

De petite taille et géographiquement très isolée, l'économie seychelloise repose essentiellement sur les deux secteurs du tourisme et de la pêche. L'activité de transport pétrolier prend de l'importance comme troisième secteur générateur de devises. Le réinvestissement de ces revenus et l'aide internationale ont permis un remarquable développement des Seychelles dans les années 70 et 80.

Après l'indépendance (1976), le produit intérieur brut (PIB) par habitant a été multiplié par 8 en 20 ans : il a atteint 8 600 dollars américains en 2007 et fait des Seychelles un pays à revenus intermédiaires de la tranche supérieure. Le niveau de développement social (logements, scolarisation, prestations sociales) est également très élevé.

Cette situation s'est néanmoins détériorée ces dernières années. En 2008, le rythme de la croissance a fortement chuté, passant à 1,5 pour cent contre 5,5 pour cent en 2007. La balance des paiements et la dette ont sensiblement dérapé. En octobre 2008, les Seychelles ont fait défaut sur le remboursement de leur dette. Les autorités ont sollicité l'assistance du Fonds monétaire international (FMI), et un accord de confirmation d'urgence a été conclu et conditionné à la mise en œuvre immédiate d'une profonde réforme budgétaire, en vue d'une restructuration des politiques publiques et du secteur public du pays. Parmi les mesures les plus importantes figurent le flottement de la roupie seychelloise (SCR) et la levée de tous les contrôles des changes, effectifs depuis novembre 2008.

En 2009, le PIB s'est contracté de 0,4 pour cent, sous l'effet d'une réduction massive des dépenses publiques induite dans le programme de réforme, et du recul des recettes touristiques résultant de la récession mondiale. Depuis les projections tablent sur un redressement en 2010, car l'amélioration du climat économique mondial devrait redynamiser le tourisme et l'investissement étranger, portant la croissance du PIB à 2,9 pour cent.



Source : OCDE

Contribuant à près de 80 pour cent au PIB, les services constituent le moteur de l'économie seychelloise, et le tourisme y occupe une part estimée à 21 pour cent. Le secteur manufacturier, dominé par la conserverie de thon, est le deuxième secteur de l'économie, comptant pour environ 10 pour cent du PIB. Le bâtiment et travaux publics (BTP) contribue au PIB pour près de 8 pour cent. Il est fortement tributaire de la construction d'hôtels et de complexes hôteliers liés au secteur du tourisme.

Un manque de devises, des perturbations dans la production manufacturière et le tassement du tourisme ont entraîné un ralentissement de la croissance, qui est passée de 5,5 pour cent en 2007 à 2,8 pour cent en 2008. L'envolée des cours du pétrole et des produits alimentaires a exacerbé ce ralentissement. Pendant les trois premiers trimestres de 2008, le nombre de touristes s'est accru de 3 pour cent par rapport à la même période de 2007, contre 14 pour cent l'année précédente à périodes égales. D'après les derniers chiffres disponibles, les Seychelles avaient accueilli 161 270 visiteurs en 2007, mais elles n'en ont compté que 120 000 sur les neuf premiers mois de 2008, laissant présager un net ralentissement sur l'ensemble de l'année. Cette diminution est le fruit de la récession sur les principaux marchés européens. Elle devrait se prolonger en 2009, entraînant une réduction de l'investissement et la révision à la baisse, voire l'annulation, de certains projets.

Le secteur manufacturier s'est également contracté sous l'effet de l'essoufflement de la production de thon en conserve. Ce segment continue de reculer car les prises diminuent et la demande se tasse sur les marchés européens. La production est retombée à 7 967 tonnes au premier trimestre 2008, ce qui correspond à une baisse d'environ 20 pour cent en glissement sur un an. La filière est aux mains du numéro un mondial du thon, Indian Ocean

Tuna (IOT), détenu à 40 pour cent par l'État seychellois, le reste appartenant à la société extraterritoriale Marine World Brand.

Le repli de la consommation et de l'investissement public a également freiné la croissance du PIB en 2008. Le niveau élevé de l'inflation, conjugué aux chocs extérieurs sur les marchés pétroliers et financiers, s'est traduit par un recul de près de 5 pour cent de la consommation privée, ce qui a coûté au pays quatre points de croissance du PIB réel. La consommation a encore reculé en 2009, les réformes faisant pleinement sentir leurs effets.

Selon l'OCDE, en 2008, l'arsenal des réformes a entraîné une baisse de 4,3 pour cent des importations, mais les exportations ont progressé de 3,9 pour cent à la faveur de la dépréciation de la roupie. En 2009, les importations ont chuté de plus de 10 pour cent, mais devraient se redresser légèrement en 2010. En 2009, le ralentissement du tourisme a contribué au déclin des exportations, mais celles-ci devraient également repartir à la hausse en 2010. Les exportations ont décliné en 2009, mais, selon les prévisions, les importations devraient diminuer plus rapidement encore, ce qui améliorera le solde extérieur.

Les réformes ont continué de comprimer l'investissement public en 2009, mais ce dernier devrait se redresser en 2010. **L'investissement privé devrait suivre la même trajectoire et réagir positivement à la transition des Seychelles vers une économie davantage régie par les forces du marché.**

II. LA FRANCE, UN PARTENAIRE ÉCONOMIQUE MAJEUR

Dans ce contexte économique, cet accord devrait pouvoir constituer un atout important pour promouvoir les investissements en provenance de la France, qui demeure un partenaire économique majeur des Seychelles.

A. DES RELATIONS COMMERCIALES CROISSANTES

Chroniquement déficitaires au détriment de la France depuis 2000, les échanges commerciaux avec notre pays ont affiché en 2008 pour la deuxième année consécutive, un solde positif croissant, 30 millions d'euros en 2008 contre 7 millions en 2007 après des déficits de 2 et 4 millions d'euros en 2005 et 2006.

Ce résultat est dû essentiellement à une croissance des exportations françaises de 46,4 % en 2008. Selon les statistiques publiées par les douanes françaises, les exportations ont atteint 83 millions d'euros en 2008 contre 57 millions d'euros en 2007.

La croissance des exportations françaises concerne l'ensemble des postes à l'exception des produits pharmaceutiques, des produits en bois, papier ou carton et des produits énergétiques. On notera cependant l'excellente tenue des exportations de biens d'équipement professionnels (+ 47,2 %, soit + 4,835 millions d'euros par rapport à 2006), de produits agroalimentaires (+ 7,4 %, soit + 1,866 millions d'euros), de produits de l'industrie automobile (+ 108,9 %, soit + 1,462 millions d'euros).

Depuis 2006, la France est devenu le 3^{ème} fournisseur des Seychelles, derrière l'Arabie Saoudite et Singapour.

Après une période de fort recul entre 2002 et 2005, et une forte hausse en 2006, nos importations sont restées stables en 2007 (+ 0,4 %) pour atteindre 50,2 millions d'euros. La France est devenue, sur les neuf premiers mois de l'année 2007, le premier client des Seychelles.

Cette légère augmentation de nos achats provient essentiellement du segment des produits agricoles et agroalimentaires (+ 3,8 % à plus de 49 millions euros). En revanche, nos importations de produits agricoles, sylvicoles et piscicoles reculent pour la seconde année consécutive (- 17,7 %). Par ailleurs, après une forte hausse en 2006 (+ 131,5 %), les importations de biens d'équipement professionnel chutent (- 78,5 %) pour atteindre 432 000 euros (contre 2 millions d'euros en 2006).

B. DES INVESTISSEMENTS DIRECTS ENCORE LIMITÉS

Selon les chiffres fournis par la CNUCED en 2008, les flux d'investissements directs entrant aux Seychelles étaient de 248 millions de dollars en 2007 (contre 86 millions de dollars en 2005).

Le stock d'investissements directs était de 864 millions de dollars en 2007 (contre 448 millions de dollars en 2000), représentant 121,7 % en part du PIB (72,5 % en 2000).

Les intérêts français restent limités compte tenu de l'étroitesse du marché et des difficultés longtemps rencontrées à convertir les roupies en devises.

La France demeure, en stock, le 2^{ème} investisseur étranger aux Seychelles (14 millions de dollars en 2005, derniers chiffres disponibles).

La présence française se concentre dans quelques secteurs ciblés : assainissement (groupe SUEZ), armement de pêche (COBRECAF) et restauration pour les compagnies aériennes (SERVAIR). La société pétrolière TOTAL a développé avec la compagnie nationale des pétroles des Seychelles (SEPEC) une collaboration étroite et de longue date qui se traduit par l'utilisation de ses facilités d'entreposage d'hydrocarbures afin d'approvisionner les îles du sud de l'océan Indien.

Il y a également quelques opérateurs français dans les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration et de l'immobilier. De plus importants

investissements français pourraient voir le jour dans le domaine de la distribution, de la pêche, des services publics et de la banque.

C. UNE AIDE DE COOPÉRATION IMPORTANTE

Après l'Union européenne, la France est le principal bailleur bilatéral des Seychelles (50 % de l'aide bilatérale reçue de 1977 à 1997). Les Seychelles ne font plus partie de la ZSP (« zone de solidarité prioritaire ») depuis le 14 février 2002, mais restent éligibles aux projets régionaux financés par les fonds de solidarité prioritaire (FSP).

L'enveloppe de coopération programmée en 2009 est de 285 000 euros. Elle se concentre sur la promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche en faveur du développement (51,2 %), l'affirmation de la dimension culturelle du développement (30,1 %) ainsi que le développement durable, la gouvernance et la lutte contre la pauvreté (14,5 %).

Même si la France est le premier partenaire commercial des Seychelles, elle pourrait être encore plus présente. Alors que les deux pays cherchent à développer leur coopération dans le cadre de l'océan Indien, l'accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Victoria le 29 mars 2007, s'inscrit dans cette logique en offrant notamment aux investisseurs français une protection juridique.

III. UN ACCORD DE FACTURE CLASSIQUE

L'accord d'encouragement et de protection réciproques des investissements fait partie des quatre-vingt-douze accords du même type actuellement en vigueur qui permettent aux investisseurs français de bénéficier d'une protection juridique contre les risques politiques encourus dans le pays concerné.

Le texte de l'accord franco-seychellois s'éloigne très peu de l'accord type français.

L'accord rappelle dans son préambule son double objectif : renforcer la coopération économique entre les parties et créer des conditions favorables aux investissements réciproques.

L'article 1^{er} définit plusieurs termes récurrents dans l'accord, au premier rang desquels celui d'« investissement ». La définition retenue s'avère suffisamment large pour permettre d'étendre le champ d'application de l'accord à tous les investissements réalisés par les nationaux ou sociétés de chaque partie, qu'ils aient été effectués avant ou après l'entrée en vigueur de l'accord.

On peut observer que l'article précise que l'accord ne s'applique pas aux différends qui auront été soulevés avant sa signature alors que l'accord type ne précise pas que ces différends sont exclus du champ de l'accord.

En vertu de l'article 2, l'Etat est responsable des actions ou omissions de ses collectivités publiques.

L'article 3 pose le principe général d'admission et d'encouragement par une partie des investissements effectués par les investisseurs de l'autre partie tandis que les articles 4 et 5 en précisent les contours :

- les investissements de l'autre partie bénéficient d'un traitement « juste et équitable » ; chaque partie examine, dans le cadre d'un investissement, avec bienveillance, les demandes d'entrée et d'autorisation de séjour, de circulation ou de travail sur son territoire (art. 4) ;

- les investisseurs ne peuvent être traités moins favorablement que ceux de l'Etat où ils investissent, ou moins favorablement que les investisseurs de la nation la plus favorisée, si le traitement réservé à ceux-ci est plus favorable ; des exceptions sont néanmoins prévues pour les avantages résultant d'accords économiques régionaux, tels que l'Union européenne pour la France, ainsi que pour les questions fiscales (art. 5).

En vertu de l'article 6, l'Etat partie dans lequel l'investissement est réalisé assure la protection et la sécurité pleine et entière de celui-ci. Les mesures d'expropriation ou de nationalisation sont prohibées sauf si les conditions suivantes sont réunies : l'existence d'une cause d'utilité publique liée à des exigences internes, le respect de la procédure légale requise et l'absence de toute discrimination ou contradiction avec un engagement particulier.

L'expropriation éventuelle donne lieu au paiement d'une indemnité « prompte et adéquate », calculée et versée selon les modalités prévues par l'accord.

Le traitement national ou celui de la nation la plus favorisée doit être accordé à tout investisseur de l'autre partie, victime de pertes dues à la guerre ou à tout autre conflit armé.

L'article 7 garantit le libre transfert des diverses formes de revenus que peut produire l'investissement, sauf circonstances exceptionnelles (difficultés de balance des paiements, difficultés financières extérieures) exigeant des mesures de sauvegarde, ces dernières étant limitées à une durée de six mois. Les transferts sont « effectués en conformité avec les procédures en vigueur dans la législation de la partie contractante concernée, étant entendu que celles-ci ne sauraient dénier, suspendre ou dénaturer le libre transfert. ». Il s'agit d'une spécificité de cet accord. En effet, l'accord-type ne mentionne pas la nécessité que les transferts soient conformes à la législation nationale.

Le mode de règlement des conflits prévu par le présent accord dépend de la nature des différends.

Dans le cas de différends opposant un investisseur et une partie contractante, l'article 8 de l'accord prévoit d'abord un règlement à l'amiable ; si celui-ci n'a pu être obtenu dans un délai de six mois, plusieurs solutions sont envisageables. L'investisseur concerné peut : soit saisir la juridiction judiciaire ou administrative compétente dans le pays où l'investissement a été réalisé, soit soumettre le différend à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Le choix de la procédure demeure définitif.

Aux termes de l'article 11, le règlement des différends opposant les parties contractantes sur l'interprétation ou l'application de l'accord privilégie la voie diplomatique. Si cette dernière n'aboutit pas à une solution dans un délai de six mois, le différend peut être soumis, à la demande de l'une ou l'autre partie, à un tribunal d'arbitrage. Si la constitution de ce tribunal n'intervient pas dans un délai de deux mois, l'une des parties peut solliciter le secrétaire général des Nations unies afin qu'il désigne les membres du tribunal. Prises à la majorité des voix, les décisions du tribunal d'arbitrage sont définitives et exécutoires de plein droit.

L'article 9 prévoit la subrogation de l'assureur, qui aurait accordé sa garantie à un investisseur, dans les droits de celui-ci, si la garantie a été utilisée. Il permettra à la France, conformément à l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1971, d'accorder par l'intermédiaire de la COFACE des garanties aux investisseurs français pour leurs opérations aux Seychelles.

L'article 10 autorise, sans préjudice des dispositions de l'accord, que les investissements d'une partie puissent faire l'objet d'un engagement particulier plus favorable de la part de l'autre partie.

L'article 12 indique que l'accord, conclu initialement pour une durée de dix ans, demeure en vigueur au-delà sauf dénonciation par l'une des parties.

La France n'est pas le premier Etat à conclure un accord bilatéral en matière d'investissement avec les Seychelles. L'archipel a conclu un accord avec l'Egypte, le 22 Janvier 2002, qui est en cours de ratification par l'Egypte. De tels accords ont également été signés avec la Chine (le 10 février 2007, en cours de ratification) et avec Chypre (signé en 1998, ratifié en 1999).

Enfin, les pays suivants auraient entamé les négociations ou convenu de la possibilité de conclure un accord pour la promotion et la protection des investissements avec les Seychelles : la Namibie, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Suède, l'Allemagne, le Canada, Cuba, l'Inde, le Koweït, Bahreïn, le Qatar et Oman.

CONCLUSION

L'accord entre la France et les Seychelles reprend les clauses classiques du droit international en matière de protection des investissements étrangers.

Il offrira aux investisseurs français aux Seychelles une protection contre le risque politique.

Il permettra ainsi de renforcer la présence économique française dans ce pays qui représente un partenaire privilégié de la France dans l'océan Indien.

Votre rapporteur vous recommande donc son adoption selon la procédure simplifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 3 février 2010, sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi.

M. Josselin de Rohan, président, a souligné l'importance des Seychelles pour l'industrie de pêche française et pour les constructeurs de chalutiers bretons. De plus, l'extension aux Seychelles des actes de piraterie qui menacent les armements français souligne l'intérêt d'une coopération en matière de sécurité.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a indiqué que les Seychelles constituaient également un enjeu pour la francophonie, observant que le français était une des langues de la République seychelloise.

Mme Gisèle Gautier s'est interrogée sur les secteurs d'activité dans lesquels les entreprises françaises étaient susceptibles d'investir.

M. Jacques Berthou a indiqué que les secteurs du tourisme, de la pêche, mais également du traitement des eaux présentaient de nombreuses opportunités.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance plénière.