



N° 1620

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 1438 *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements*,

PAR M. RICHARD CAZENAVE,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – UN DISPOSITIF CLASSIQUE	7
A – LE CHAMP D’APPLICATION DE L’ACCORD	7
1) Les investissements et les investisseurs concernés	7
2) Le champ d’application géographique	8
3) La promotion de la diversité culturelle	8
B – UNE PROTECTION CLASSIQUE ENCOURAGEANT LES INVESTISSEMENTS RECIPROQUES	9
1) L’encouragement des investissements	9
2) La protection des investissements	9
C – UN MODE TRADITIONNEL DE REGLEMENT DES CONFLITS	10
1) Différends entre un investisseur et une partie contractante	10
2) Différends entre parties contractantes	10
II – LA PLACE DES INVESTISSEURS FRANÇAIS A MADAGASCAR	11
A – UN ENVIRONNEMENT STABILISE	11
1) Une situation politique consolidée	11
2) Des résultats macroéconomiques encourageants	11
B – UNE REPRISE DE L’INVESTISSEMENT ETRANGER	13
1) Les efforts malgaches pour promouvoir l’investissement étranger	13
2) Des investisseurs français très présents	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

En dehors des Etats appartenant à l'OCDE, les investisseurs français ne bénéficient d'aucune protection particulière contre les risques de nature politique qu'ils encourent, résultant de la situation locale ou de décisions politiques arbitraires. La France a par conséquent été amenée à multiplier depuis les années 70 les accords bilatéraux d'encouragement et de protection réciproques des investissements qui, aujourd'hui, avoisinent la centaine.

C'est dans ce cadre qu'a été signé, le 25 juillet 2003, un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements dont le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation.

Conclu pour une durée initiale de dix ans, cet accord restera en vigueur après ce terme à défaut d'une dénonciation par l'une des parties. Par ailleurs, les investissements effectués pendant la durée de l'accord continueront de bénéficier de la protection de ses dispositions pendant une période supplémentaire de quinze ans.

Cet accord offre une protection complète et cohérente contre le risque politique et devrait également permettre d'accroître le volume des investissements dans ce pays francophone, qui a désormais retrouvé la stabilité politique.

I – UN DISPOSITIF CLASSIQUE

A – Le champ d'application de l'accord

1) Les investissements et les investisseurs concernés

Conformément à l'article 1^{er} consacré à la définition des principaux termes utilisés dans l'accord, le terme « investissement » recouvre l'ensemble des avoirs comme les biens, droits et intérêts de toute nature tels que les biens meubles et immeubles, ainsi que les autres droits réels (hypothèques, privilèges, usufruits, cautionnements...), les actions, les obligations, les droits de propriété intellectuelle, commerciale et industrielle, les concessions accordées par la loi en vertu d'un contrat.

Les revenus sont définis comme les sommes produites par un investissement (bénéfices, redevances ou intérêts). Les revenus de l'investissement ainsi que les revenus issus d'un réinvestissement jouissent de la même protection que l'investissement lui-même.

Les investisseurs peuvent être soit des personnes physiques possédant la nationalité de l'une des parties contractantes, soit des personnes morales constituées sur le territoire de l'une des parties contractantes, conformément à la législation de celle-ci et y possédant leur siège social ou contrôlées directement ou indirectement par des nationaux de l'une des parties contractantes.

L'article 9 réserve le cas d'engagements spécifiques plus favorables que ceux contenus dans le présent accord. Il assure que les investisseurs bénéficiant de conditions d'investissements plus protectrices en conservent la jouissance et permet aux investisseurs antérieurement placés sous l'empire de conditions particulières d'investissement moins favorables de rentrer dans le champ de l'accord.

Par ailleurs, comme stipulé dans le préambule, le présent accord ne vise pas les investissements couverts par l'accord particulier du 1^{er} octobre 1998¹ et ses avenants². Cet accord de 1998 prévoit les conditions

¹ Décret n° 2002-162 du 5 février 2002 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar destiné à régler les conséquences financières des mesures de nationalisation et d'expropriation prises entre 1975 et 1978 par le Gouvernement de Madagascar à l'égard de biens et intérêts appartenant à des sociétés ou particuliers français, signé à Paris le 1^{er} octobre 1998.

de l'indemnisation des nationalisations de biens appartenant à des personnes physiques ou morales intervenues à Madagascar du fait de plusieurs ordonnances prises de 1975 à 1978. Dans ce cas, seules les clauses de ce protocole spécifique sont applicables, qu'elles soient plus ou moins favorables que le présent accord.

2) Le champ d'application géographique

Le champ d'application géographique de l'accord comprend le territoire et la zone maritime de chacune des Parties contractantes.

3) La promotion de la diversité culturelle

Le paragraphe 6 de l'article 1^{er} précise que l'accord n'empêche pas les parties de prendre des mesures de nature à préserver et à encourager la diversité culturelle et linguistique.

Dans un souci de promotion de la diversité culturelle, la France, chaque fois que cela est possible, demande d'inclure dans ses accords bilatéraux de protection des investissements une telle clause. Ces stipulations doivent être entendues comme autorisant des mesures de discrimination positive visant, en France, à la protection et à la promotion des productions artistiques de langue française, notamment dans le domaine de l'audiovisuel (quotas audiovisuels en faveur des œuvres françaises), au détriment, le cas échéant, d'investisseurs d'un pays tiers, la réciprocité valant bien entendu.

Il convient toutefois de souligner que ces stipulations n'affectent que les conditions d'exercice des investissements de l'autre partie. Il ne s'agit pas de contraindre une partie à prendre des mesures internes visant à favoriser la diversité culturelle.

² Les différents avenants à cet accord ont permis la prorogation des délais pendant lesquels une indemnisation pouvait être demandée.

B – Une protection classique encourageant les investissements réciproques

1) L'encouragement des investissements

Le principe de l'encouragement réciproque est posé par l'article 2 qui précise également que, pour l'application de l'accord, les parties sont responsables de l'ensemble de leurs collectivités publiques.

L'article 3 prévoit que chaque partie accorde aux investissements de l'autre partie un traitement juste et équitable, conforme aux principes du droit international. Il prohibe les entraves de droit ou de fait aux activités des investisseurs en liaison avec leurs investissements, tels que l'achat et le transport de matières premières, d'énergie et de combustibles, etc. De même, la circulation, au titre d'un investissement, des travailleurs nationaux de chacune des parties dans l'autre partie ne devra pas être entravée.

Selon l'article 4, chaque partie applique un traitement au moins aussi favorable aux investisseurs de l'autre partie que celui accordé à ses propres investisseurs ou le traitement accordé aux investisseurs de la nation la plus favorisée, si celui-ci est plus avantageux. Toutefois, ce traitement ne s'étend pas aux privilèges qu'une partie contractante accorde aux investisseurs d'un Etat tiers en vertu d'accords économiques régionaux, telle l'Union européenne pour la France, ainsi que pour les questions fiscales.

2) La protection des investissements

L'article 5 pose le principe de la protection des investissements effectués par les investisseurs de chaque partie dans l'autre partie.

Les mesures de dépossession arbitraire ou discriminatoires sont interdites.

Dans l'éventualité d'une expropriation motivée par l'utilité publique, l'accord établit le droit à une indemnité prompte, effective et adéquate, dont il fixe en détail les modalités de calcul et de versement.

En cas de sinistre ou de dommages provoqués par des événements politiques comme les guerres, les conflits armés ou encore les révolutions, il est prévu que les investisseurs de chacune des deux parties devront pouvoir bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui qu'applique l'autre partie à ses propres investisseurs ou à ceux de la nation la plus favorisée.

L'article 6 accorde le libre transfert des diverses formes de revenus en devises convertibles que peut produire l'investissement. Comme il est d'usage avec les pays en développement, une seule exception est autorisée. En cas de difficultés exceptionnelles de la balance des paiements, des restrictions au libre transfert peuvent être exercées mais dans une durée limitée : soit pour une période maximale de six mois, soit jusqu'au délai fixé par le Fonds monétaire international dans le cadre d'un programme de stabilisation.

L'article 8 prévoit qu'une garantie de l'Etat peut être accordée, dans le cadre d'un examen au cas par cas, aux investisseurs. Si cette garantie est utilisée, la subrogation est de fait.

C – Un mode traditionnel de règlement des conflits

1) Différends entre un investisseur et une partie contractante

Si un différend intervient entre un investisseur et une partie contractante, le principe est celui du règlement à l'amiable dans un délai de six mois. En cas d'échec, l'investisseur est autorisé à recourir à l'arbitrage du CIRDI (Centre international pour le règlement des différends en matière d'investissement international).

2) Différends entre parties contractantes

A défaut d'un règlement dans un délai d'un an des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du présent accord, ceux-ci sont soumis à un tribunal d'arbitrage, dont la composition est définie à l'article 10.

II – LA PLACE DES INVESTISSEURS FRANÇAIS A MADAGASCAR

A – Un environnement stabilisé

1) Une situation politique consolidée

A l'issue de six mois d'une crise politique provoquée par le scrutin très contesté de l'élection présidentielle de décembre 2001, c'est finalement Marc Ravalomanana qui a été investi Président. En décembre 2002 des élections législatives anticipées ont été organisées sous observation internationale. Le parti du Président y a remporté 104 sièges sur 160. De même, aux élections municipales de novembre 2003, ce même parti a emporté la majorité des mairies. Tout en encourageant des gestes d'apaisement après les événements de 2002, la communauté internationale a reconnu le pouvoir des nouvelles autorités malgaches et la consolidation de la démocratie.

2) Des résultats macroéconomiques encourageants

Avec 16,5 millions d'habitants, Madagascar apparaît comme un exemple de potentialités économiques inexploitées. C'est l'un des pays du monde, avec le Nigeria, qui a connu hors situation de conflit la plus forte dégradation de sa situation économique : le niveau de vie par habitant a régressé de 45 % entre 1971 et 1996. Il figure aujourd'hui en 168^{ème} position dans l'indicateur de développement humain. Le produit intérieur brut par habitant était de 286 dollars américains en 2002, pour une moyenne de 540 dollars américains en Afrique sub-saharienne. 75% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Ce faible niveau de revenu est issu d'un long processus conjuguant une forte croissance démographique et une crise de croissance.

Le secteur primaire représente 34 % du produit intérieur brut, l'agriculture représente à elle seule 28 % du PIB et 20 % des exportations ; elle occupe 70 % de la population active de Madagascar. Cependant, plus de 9 millions d'hectares de terres vierges fertiles disponibles pour la culture à grande échelle sont inutilisées. Le secteur industriel, représentant 13 % du PIB et 50 % des exportations, se concentre autour de quatre branches d'activités : l'industrie agroalimentaire, les bois et dérivés, le textile/habillement et l'industrie métallique. La croissance du secteur industriel s'est accélérée au cours de années 1999-2001, atteignant une moyenne de 5 %, grâce notamment aux entreprises franches. Le taux de

valeur ajoutée moyen est de 34 %. Le secteur tertiaire, qui représente 53 % du PIB, repose sur les transports, le commerce, la santé, les communications - la téléphonie est en plein essor- et le tourisme. Le potentiel touristique de l'île reste très largement sous-exploité. Toutefois, avec un taux de croissance de plus de 14 % par an au cours des années précédant 2002, le tourisme était l'un des secteurs les plus dynamiques de l'économie malgache. Bien que la valeur ajoutée directe des activités touristiques ne représente qu'à peine 1,6 % du PIB, les recettes en devises correspondantes ont atteint près de 70 millions de DTS³ en 2001, faisant du secteur le second pourvoyeur de devises du pays après la pêche.

En définitive, les conséquences économiques de la crise politique de 2002 auront été moins dramatiques que prévu, grâce aux actions correctrices prises par les nouvelles autorités et au soutien des bailleurs de fonds. La baisse du PIB a été limitée à 12 % en 2002 alors que la production avait chuté de 80 % au premier semestre, et l'inflation a été limitée à 15 %. Si l'exécution du budget 2002 a été marquée par une baisse des revenus fiscaux, la compression des dépenses a eu pour conséquence de limiter le déficit. La mobilisation des bailleurs de fonds a par ailleurs permis d'équilibrer la balance des paiements.

Le décollage de l'économie malgache en 2003 repose sur deux politiques. D'une part, la relance ou la poursuite du développement des activités exportatrices, qui sont par ailleurs créatrices d'emplois, tels que le textile/habillement, l'aquaculture et la pêche, le tourisme. Des mesures fiscales sont prises pour faciliter ces activités. D'autre part, une rénovation rapide des infrastructures de communication permettant au monde paysan de commercialiser ses produits et donc de contribuer à une augmentation rapide de l'activité monétarisée. Cette politique porte ses fruits. A la fin du premier semestre 2003, la plupart des industriels de Madagascar dépassaient la phase d'attente de sortie de crise et engageaient des plans de relance de leurs activités. Les résultats macroéconomiques en 2003 sont encourageants avec une croissance de 9 à 10 %. La stabilité monétaire semble assurée. Les prix à la consommation ont poursuivi, le premier semestre 2003, la courbe descendante amorcée mi-2002 : malgré une reprise sur un rythme annuel de l'ordre de 5 % à partir du second semestre, l'inflation pour 2003 est quasi nulle. Le budget 2003 prévoyait une progression des dépenses et une stabilisation du niveau de recettes, d'où un déficit prévisionnel de 7,4 % du PIB. La loi de finances 2004 prévoit un taux de pression fiscale de 11,2 % du PIB, une inflation maximum de 5 %, un taux de croissance de 6 à 8 % et un déficit budgétaire de 3,9 %. La croissance réelle pourrait être supérieure, en fonction de l'amélioration des circuits commerciaux de produits agricoles.

³ 1 DTS représente 1,43803 dollars américains au 12 mai 2004.

B – Une reprise de l’investissement étranger

1) Les efforts malgaches pour promouvoir l’investissement étranger

Outre la signature du présent accord en juillet 2003, différentes mesures ont été prises pour l’amélioration de l’environnement des affaires.

En 1989 a été créé un statut franc couvrant plusieurs domaines d’activité : le textile/habillement, la pêche, le bois et le traitement de l’information. Fin 2001, étaient dénombrées 162 entreprises opérationnelles pour 360 entreprises agréées. Elles employaient plus de 100 000 personnes. En septembre 2003, on comptait 152 entreprises franches opérationnelles employant 80 000 personnes. En 2004, le secteur franc devrait avoir retrouvé son niveau d’activité d’avant la crise.

Plusieurs dispositions en direction des investisseurs étrangers existaient d’ores et déjà dans la législation malgache sur l’investissement. Une loi de 1996 portant garantie générale des investissements à Madagascar a levé toute condition d’agrément et d’autorisation pour les investissements directs étrangers, accordant ainsi le traitement national, un examen bienveillant des demandes d’immigration ou encore le libre transfert de fonds sur simple déclaration. En revanche, les opérations en capital ne sont pas encore libéralisées. Les investissements en portefeuille réalisés par des investisseurs non résidents demeurent ainsi soumis à une autorisation préalable des autorités malgaches.

En août 2003 a été adoptée une loi autorisant la vente de terres aux étrangers et fin 2003 un guichet unique a été établi pour les investisseurs, dénommé « GUIDE ».

2) Des investisseurs français très présents

Le recours aux investissements directs étrangers, qui ne sont plus soumis à autorisation préalable du ministère de l’économie depuis 1996, constitue pour Madagascar la première solution pour le financement extérieur. Le flux des investissements directs étrangers a plus que triplé entre 1998 et 1999, passant de 11,9 à 42,7 millions de DTS. Il continue de progresser bien que de façon moins spectaculaire jusqu’en 2001. Pour l’année 2000 il a atteint 52,9 millions de DTS, soit une progression de 23,9 %, et 73,1 millions de DTS pour l’année 2001, en progression de 38,2 %. La forte progression du stock des investissements directs étrangers dès 1999 s’explique en partie par le lancement du programme des

privatisations. Après les bouleversements politiques de l'année 2002, l'investissement étranger a repris progressivement, atteignant environ 18 millions de DTS en 2002 et plus de 30 millions de DTS en 2003.

La France est l'investisseur étranger le plus présent à Madagascar. Les investissements français représentent environ 65 % du stock d'investissement total étranger à Madagascar, estimé à 320 millions d'euros. Les autres investisseurs étrangers sont essentiellement d'origine mauricienne, indo-pakistanaise, chinoise et sri-lankaise. Plus de 500 entreprises à capitaux français sont présentes à Madagascar, dont 359 participations et 157 filiales. Les plus grands groupes français sont représentés, dans des secteurs très diversifiés. On peut citer :

- pour le secteur bancaire, le Crédit Lyonnais, la Société Générale et BNP-Paribas,
- pour l'énergie, Total et Air Liquide,
- pour l'industrie, Lafarge,
- pour les télécommunications, Alcatel, France Telecom, Orange, Canal Satellite,
- pour les transports internationaux, Air France et CGM,
- pour les produits pharmaceutiques, Fournier, Fabre, Aventis, Mérieux,
- pour l'informatique, Bull.

Leur présence y est ancienne pour les entreprises du secteur des biens d'équipement et plus récente dans les domaines récemment ouverts à la privatisation ou libéralisés comme les secteurs bancaire et de l'énergie. Les entreprises de moyenne et petite taille constituent la majeure partie des implantations françaises à Madagascar. Les entreprises de moins de 50 employés représentent à elles seules la moitié du total. Celles-ci sont particulièrement présentes dans le secteur des services comme l'ingénierie, le traitement de données informatiques, les cabinets juridiques et de conseil, l'immobilier, le tourisme, mais également dans l'industrie textile, le négoce international et la filière agroalimentaire.

Par ailleurs, plus d'un tiers des entreprises regroupées sous le statut franc ont un lien avec la France. Pour 18 d'entre elles il s'agit de filiales et 52 correspondent à des prises de participation.

CONCLUSION

Dans sa dernière classification des risques pays en date du 30 avril 2004, valable 3 mois, la COFACE, reprenant la grille élaborée par l'OCDE, attribue à Madagascar la plus mauvaise note, c'est-à-dire 7, sur une échelle de 1 à 7. S'il ne devait y avoir qu'une seule raison pour militer en faveur de l'adoption du présent projet de loi autorisant l'approbation de l'accord franco-malgache sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, ce serait celle-ci. C'est pourquoi votre Rapporteur vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 26 mai 2004.

Après l'exposé du Rapporteur et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1438).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 1438).

N° 1620 – Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord France-Madagascar sur la protection réciproque des investissements (M. Richard Cazenave)