



N° 3491

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 2016.

RAPPORT

FAIT

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

PAR Mme NICOLE AMELINE
Députée

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2653.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'IRAK, UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE CERTAIN MALGRÉ LES TRÈS GRANDES DIFFICULTÉS ACTUELLES	7
A. L'ÉCONOMIE EN CRISE D'UN PAYS EN GUERRE	7
1. La baisse des cours du pétrole	7
2. Une situation sécuritaire, humanitaire et politique très précaire.....	7
a. La guerre contre <i>Daesh</i>	7
b. La crise humanitaire	8
c. Une situation politique interne largement bloquée	9
3. Une situation financière et sociale inquiétante	10
B. UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE FONDÉ SUR LES RESSOURCES EN HYDROCARBURES	11
II. LA FRANCE ET L'IRAK : UNE SÉRIEUSE MARGE DE PROGRESSION POSSIBLE POUR NOTRE PRÉSENCE ÉCONOMIQUE	13
A. LE PLAN POLITICO-MILITAIRE : LE SOUTIEN FRANÇAIS À L'IRAK	13
1. Des contacts fréquents au plus haut niveau	13
2. La participation française à la campagne contre <i>Daesh</i>	13
3. L'accueil de réfugiés irakiens	14
B. UNE COOPÉRATION CULTURELLE ET ÉDUCATIVE RALENTIE DANS LE CONTEXTE DE CRISE	14
C. LE PLAN ÉCONOMIQUE : UNE PRÉSENCE FRANÇAISE ASSEZ LIMITÉE	15
1. Les échanges commerciaux : une part de marché faible et en recul.....	15
2. Des investissements français bien présents, mais difficiles à évaluer	17

III. UN ACCORD DE PROTECTION DES INVESTISSEMENTS CONFORME AU MODÈLE CLASSIQUE D'ACCORD DE CETTE NATURE	19
A. LA PROTECTION DES INVESTISSEURS FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN RÉSEAU DENSE D'ACCORDS BILATÉRAUX	19
B. UN ACCORD TRÈS PROCHE DU STANDARD FRANÇAIS TRADITIONNEL EN LA MATIÈRE.....	20
1. Une négociation difficile.....	20
2. Mais un résultat proche des attentes de la France.....	20
a. Une définition large des investissements protégés	20
b. Le principe du traitement « juste et équitable », ainsi que non discriminatoire	21
c. La protection contre la dépossession, y compris « indirecte »	22
d. La liberté de rapatrier les revenus et les capitaux.....	22
e. Un dispositif classique de recours à l'arbitrage international	22
f. Des exceptions ou réserves de portée limitée	23
g. Les dispositions finales	23
C. UN ACCORD QUI DONNERA UN AVANTAGE CONCURRENTIEL À NOS ENTREPRISES.....	24
1. Les accords de protection des investissements, un dispositif apprécié des entreprises européennes	24
2. Un accord qui est une condition de l'octroi des garanties publiques.....	25
3. Le petit nombre d'accords de protection des investissements passés par l'Irak.....	25
D. UN ACCORD COMPATIBLE AVEC LA VOLONTÉ DE REVOIR EN PROFONDEUR LES CLAUSES DE RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS ENTRE INVESTISSEURS ET ÉTATS ?	25
1. Le débat engagé à l'occasion des négociations avec le Canada et les États-Unis..	26
a. La consultation publique menée à bien par la Commission européenne	26
b. Le projet d'accord avec le Canada : un début d'évolution de la clause de RDIE ...	27
c. Les propositions des institutions européennes et du gouvernement français	28
2. La perspective d'une réforme à terme de l'arbitrage international ne doit pas empêcher la ratification du présent accord.....	29
CONCLUSION.....	31
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	33
ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	35

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent accord « *sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements* » a été signé en 2010 avec l'Irak.

En lui-même, il ne représente pas un enjeu essentiel : l'Irak n'est pas l'un de nos principaux partenaires économiques et cet accord s'inscrit surtout dans un réseau d'accords « types » passés par la France en matière de protection des investissements avec près d'une centaine de pays.

Alors même que la situation politique et sécuritaire de l'Irak est aujourd'hui très difficile et que la France est engagée militairement aux côtés de ce pays contre *Daesh*, la ratification de cet accord serait toutefois un signe politique important.

Par ailleurs, le potentiel économique de l'Irak, donc son intérêt pour nos entreprises, doivent être pris en compte : c'est l'un des grands pays du Moyen-Orient et, selon certaines estimations, le détenteur de près de 9 % des réserves de pétrole du monde, ce qui le placerait au 5^{ème} rang mondial.

L'une des clauses les plus importantes de l'accord – sans doute même la plus importante – mérite toutefois un examen plus approfondi : il s'agit de la clause de règlement des différends entre investisseurs et État (RDIE) par l'arbitrage international.

Cette clause est très classique dans les accords de protection des investissements et celle que comprend le présent accord a été rédigée en suivant fidèlement un « modèle » que l'administration française s'est efforcée de reprendre dans l'ensemble des accords de cette nature passés par la France.

Mais le contexte concernant ce type de clauses a évolué depuis deux ans avec le développement du débat public sur l'opportunité pour l'Union européenne de conclure avec les États-Unis un accord économique et commercial global (dit « *Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement* » ou TTIP, pour *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) : la contestation de cette démarche concerne tout particulièrement l'éventuelle inclusion dans le partenariat transatlantique d'une clause RDIE et s'appuie sur le constat que ce type de

mécanismes d'arbitrage suscite des interrogations légitimes (sur le manque de transparence des procédures, les recours abusifs des entreprises, l'indépendance des arbitres, le contournement des juridictions nationales et la mise en cause des souverainetés réglementaires des États...). Les autorités (Gouvernement français et instances européennes) sont intervenues dans le débat en proposant des pistes de réforme assez radicales.

C'est pourquoi le débat sur le présent accord ne peut pas être séparé de celui sur les clauses RDIE et leur rédaction : faut-il autoriser la ratification d'un accord comportant une clause de cette nature rédigée selon un « modèle » ancien et aujourd'hui contesté ?

I. L'IRAK, UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE CERTAIN MALGRÉ LES TRÈS GRANDES DIFFICULTÉS ACTUELLES

L'Irak traverse aujourd'hui des difficultés politiques et économiques très graves. La gravité de cette situation ne doit pas occulter le potentiel économique du pays, qui est considérable.

A. L'ÉCONOMIE EN CRISE D'UN PAYS EN GUERRE

Avant la crise politique et militaire actuelle, l'Irak a connu plusieurs années de croissance forte permise par un relatif retour à l'ordre – après les premières années chaotiques qui ont suivi l'intervention américaine de 2003 – et l'augmentation de la production pétrolière : sur la période 2008-2013, la croissance annuelle moyenne du PIB a été proche de 8 %.

Mais la situation présente est à nouveau beaucoup moins favorable : après une récession de 2,1 % en 2014, la croissance a été nulle en 2015. Deux facteurs expliquent cet état de fait : l'un commun aux pays exportateurs de pétrole, la baisse des cours du brut ; l'autre étant bien sûr la situation de guerre que connaît l'Irak. La reprise escomptée (7 % de croissance possible en 2016 selon les prévisions d'octobre dernier du Fonds monétaire international) dépendra de l'évolution de ces facteurs.

1. La baisse des cours du pétrole

En 2015, le secteur des hydrocarbures – en pratique le pétrole, l'Irak ne produisant quasiment pas de gaz – a assuré 51 % du PIB de l'Irak, 83 % des recettes publiques et 99 % des exportations.

L'évolution des cours du pétrole est donc déterminante pour le pays. En 2014, le prix moyen du baril qu'il a exporté a baissé pour la première fois depuis 2009 (comme pour les autres producteurs), passant de 102 à 92 dollars. La forte baisse que l'on a constatée au second semestre 2014 a conduit, en 2015, à des cours internationaux oscillant entre 40 et 60 dollars, avant la dernière baisse qui a amené le baril aux alentours de 30 dollars en ce début 2016.

2. Une situation sécuritaire, humanitaire et politique très précaire

Sans revenir longuement sur la situation politique et sécuritaire de l'Irak, qui n'est pas l'objet du présent rapport, celle-ci doit être rappelée, car son incidence économique est majeure.

a. La guerre contre Daesh

C'est à partir de décembre 2013 que le groupe *Daesh* a lancé sa conquête des régions à majorité sunnite de l'Irak, d'abord à l'ouest de Bagdad, avec la prise

de Falloujah en janvier 2014, puis au nord, avec la chute de Mossoul le 10 juin 2014, suivie le 29 juin par la proclamation du soi-disant « califat ».

Depuis lors, l'Irak est en pratique scindé en trois parties dotées de leurs autorités de droit ou de fait : la capitale et les régions du sud restées sous le contrôle du gouvernement légal ; les régions tenues par *Daesh* ; la région autonome du Kurdistan.

Après les conquêtes foudroyantes de *Daesh* en 2014, l'année 2015 a plutôt été celle de la guerre de position. Malgré quelques replis parfois, comme à Ramadi en mai, l'armée irakienne et les *peshmergas* kurdes ont plutôt gagné du terrain, surtout en fin d'année, en prenant ou reprenant le contrôle de villes telles que Tikrit (en mars 2015), Baiji et sa raffinerie (en octobre), Sinjar – qui permet de couper la route stratégique entre Mossoul et Deir-ez-Zor – (en novembre) et Ramadi (en décembre 2015). Selon certaines estimations, *Daesh* aurait perdu 40 % des territoires qu'il contrôlait au plus fort de son expansion en Irak. D'autres signes font espérer un affaiblissement de l'organisation, tels que la réduction des « soldes » qu'elle est en mesure de verser à ses combattants ou les exécutions de combattants pour couardise ou parce qu'ils cherchaient à quitter le « califat ».

b. La crise humanitaire

36 000 civils irakiens auraient été tués en 2014 et 2015, soit en deux ans presque autant que durant les six années précédentes (2008-2013) ⁽¹⁾. Les populations ont subi de terribles exactions – comprenant des supplices commis en public par des méthodes barbares, documentés par l'ONU ⁽²⁾, et la réduction en esclavage sexuel – dans les régions conquises par *Daesh*, en particulier les membres des minorités religieuses et ethniques, tandis que des attentats de plus en plus sanglants ont frappé Bagdad et les régions à majorité chiite restées sous le contrôle du gouvernement. Des crimes et des abus commis par les forces et milices pro-gouvernementales sont aussi rapportés par les enquêteurs de l'ONU.

Les agences de l'ONU estiment à près de 3,3 millions le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du territoire irakien de début 2014 à janvier 2016 ⁽³⁾ et à 8,2 millions celui de ceux ayant besoin d'assistance humanitaire en urgence. De nombreux Irakiens ont également quitté leur pays, principalement vers la Turquie, où ils pourraient être au moins 100 000, et, de là, vers l'Europe pour certains : d'après les données du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ⁽⁴⁾, sur le million et quelques de réfugiés qui sont entrés en Europe par les pays méditerranéens en 2015, 9 %, soit donc environ 90 000, étaient irakiens – il s'agit de la troisième nationalité la plus représentée après les

(1) Selon la base de données « Iraq Body Count ».

(2) Voir le très récent rapport : « Report on the protection of civilians in the armed conflict in Iraq : 1 May – 31 Octobre 2015 », par l'Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights et l'United Nations Assistance Mission for Iraq.

(3) Displacement Tracking Matrix, DTM Round 36, *Organisation des migrations internationales*, janvier 2016.

(4) Voir les statistiques « Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean ».

Syriens et les Afghans, avec de plus une tendance récente à la hausse, les Irakiens ayant représenté 26 % des entrées en Grèce en décembre 2015.

c. Une situation politique interne largement bloquée

À Bagdad, la priorité devrait être à la réintégration des Sunnites dans le jeu politique, après la politique sectaire du gouvernement de M. Nouri al-Maliki, et aux réformes pour mettre fin, en particulier, à la corruption généralisée et aux détournements massifs de fonds publics.

Dans le classement pour 2015 de l'ONG *Transparency International* sur la « corruption perçue », l'Irak obtient en effet un score désastreux, qui classe le pays au 161^{ème} rang mondial sur 167 (*ex-aequo* avec la Libye, seuls l'Angola, les deux Soudans, l'Afghanistan, la Corée du Nord et la Somalie ayant un score pire).

L'arrivée au pouvoir de M. Haïder al-Abadi, le 8 septembre 2014, visait en principe à promouvoir un programme de réformes pour redresser le pays et restaurer la confiance entre l'ensemble des composantes de la société irakienne, en particulier entre les communautés chiite et sunnite. Mais la mise en œuvre du programme louable du nouveau gouvernement – création d'une véritable armée multiconfessionnelle, reprise en main des milices, réforme de la politique carcérale interdisant les arrestations arbitraires, lutte contre la corruption endémique... – est rendue difficile par sa faible assise politique : il n'a obtenu la confiance du parlement qu'à une courte majorité. De ce fait, la plupart des projets, comme celui de la création d'une garde nationale qui permettrait d'armer des milices régionales sunnites pro-gouvernementales dans un cadre légal, la révision de la loi dite de « débaassification » et l'amnistie des prisonniers politiques n'ont guère avancé.

En août 2015, de larges manifestations populaires se sont déclenchées contre le délabrement des services publics et en particulier les coupures d'électricité, insupportables en période de canicule. Elles ont également mis en cause la corruption des dirigeants, tandis que l'ayatollah Ali Al-Sistani, plus haute autorité chiite du pays, demandait au gouvernement plus de courage dans la lutte contre ce fléau. Tout cela a amené le Premier ministre à annoncer un vaste plan de réformes, les plus symboliques étant la suppression des postes des trois vice-premiers ministres et trois vice-présidents – parmi lesquels M. Nouri Al-Maliki. D'autres mesures ont été prises ou annoncées : des hauts fonctionnaires ont été limogés ; le paiement de retraites généreuses à de trop nombreux anciens ministres, députés et hauts fonctionnaires aurait été suspendu ; des collectivités locales ont également annoncé la suppression de nombreux postes de fonctionnaires ou d'élus ; un ancien ministre de l'environnement a même été condamné à deux ans de prison pour corruption... Il reste à s'assurer de la mise en œuvre effective de toutes les annonces faites. Par ailleurs, la suppression de divers abus ne suffira pas en elle-même à répondre à ce qui fait le fond de la contestation populaire, à savoir la satisfaction de revendications politiques, mais également

basiques (accès à l'eau potable, à l'électricité et aux services de base, meilleur partage des ressources).

La situation est encore compliquée par les querelles politiques au sein des Kurdes irakiens (le mandat présidentiel de M. Massoud Barzani a pris fin le 19 août 2015 sans que les partis politiques kurdes ne soient parvenus à un accord sur sa succession ou sa prolongation), ainsi que par les affrontements sanglants qui opposent parfois, notamment dans la ville de Tuz Khurmatu, des *peshmergas* kurdes à des miliciens chiites. Dans le même temps, les autorités centrales de Bagdad et les autorités kurdes d'Erbil n'ont toujours pas trouvé de nouvel accord sur le partage des revenus pétroliers et le financement de la région autonome du Kurdistan, les difficultés budgétaires des uns et des autres durcissant la négociation. L'accord budgétaire conclu le 2 décembre 2014 a été dénoncé en juin 2015 par la partie kurde et le président Massoud Barzani continue de brandir la menace d'un referendum sur l'indépendance du Kurdistan

3. Une situation financière et sociale inquiétante

La conjonction de grandes difficultés économiques et de la nécessité de financer l'effort de guerre entraîne des conséquences inquiétantes sur la situation financière de l'Irak.

Le solde de la balance des transactions courantes, positif de 2010 à 2013, est devenu négatif en 2014 (le déficit courant aurait représenté 2,8 % du PIB selon le FMI) et atteindrait en 2015 et 2016 un niveau inquiétant (avec des déficits prévus respectivement à 12,7 % et 11 % du PIB par le FMI).

Le solde des comptes publics suit la même évolution : excédentaire en 2011-2012, il est déficitaire depuis 2013. Ce déficit, de l'ordre de 5 % du PIB en 2014, atteint désormais des sommets : 23 % du PIB en 2015 et près de 18 % en 2016 selon les dernières prévisions du FMI. Le budget fédéral adopté en janvier 2015 prévoit officiellement un déficit de près de 22 milliards de dollars, soit plus de 11 % du PIB, malgré un effort d'économies qui se traduit par une baisse de 23 % des dépenses d'investissement (avec toutes les conséquences qu'une telle évolution peut avoir sur l'avenir).

Dans ce contexte, la dette publique, qui était modérée, explose : son poids rapporté au PIB passerait selon le FMI de 32 % à plus de 88 % de 2013 à 2016.

Dans le même temps, les réserves de la banque centrale fondent : ses avoirs extérieurs ont été ramenés d'un peu moins de 78 milliards de dollars fin 2013 à un peu plus de 66 milliards fin 2014 et ils pourraient avoir encore baissé à 45 milliards de dollars environ à fin 2015.

L'Irak bénéficie du soutien des institutions financières internationales. Le FMI, en particulier, a accordé au pays un prêt immédiat de 1,2 milliard de dollars en juillet 2015. Mais, à moyen terme, la poursuite de ce soutien et plus

généralement la relance de l'économie irakienne seront conditionnées par la capacité du pays à se réformer et notamment à sortir de la corruption endémique.

Par ailleurs, dans le champ social, la situation de l'emploi s'est fortement dégradée et représente un défi majeur pour les années à venir. Selon l'étude d'impact afférente au présent projet de loi, le taux de chômage serait passé de 16 % à la fin de l'année 2013 à 30 % en juillet 2014. Outre l'effet des facteurs conjoncturels à l'œuvre actuellement, l'Irak subit les conséquences de sa démographie : l'âge médian de la population est de 19 ans et cette population augmente naturellement de 2,9 % par an.

B. UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE FONDÉ SUR LES RESSOURCES EN HYDROCARBURES

La gravité de la situation présente empêche évidemment l'Irak d'exprimer tout son potentiel économique.

De plus, le pays souffre, outre de la crise politique et sécuritaire actuelle et de sa dépendance vis-à-vis du pétrole, de faiblesses structurelles dues plus généralement à une mauvaise gouvernance assez constante. C'est ainsi qu'il occupe le 156^{ème} rang sur 189 dans le classement sur la « facilité à faire des affaires » de la Banque mondiale⁽¹⁾, censé quantifier l'adéquation de l'environnement législatif et administratif au développement des entreprises, et, on l'a dit, un rang pire encore dans celui de la corruption de l'ONG *Transparency International*. La diversification de l'économie et le renforcement de sa compétitivité sont des enjeux vitaux auxquels, jusqu'à présent, les autorités irakiennes n'ont pas su répondre.

Mais ces éléments ne doivent pas faire oublier d'autres réalités structurelles :

– avec une population estimée à 35 millions de personnes en 2015, l'Irak est le 3^{ème} pays le plus peuplé du Proche-et-Moyen-Orient (hors Turquie), loin derrière l'Égypte et l'Iran, mais devant l'Arabie Saoudite ;

– son PIB global, estimé à 165 milliards de dollars pour 2015, fait de l'Irak la 6^{ème} économie du Proche-et-Moyen-Orient (hors Turquie et Israël), derrière l'Arabie Saoudite, l'Iran, les Émirats-Arabes-Unis, l'Égypte et le Qatar – l'économie irakienne pèse sensiblement quatre fois moins que la saoudienne et 2,5 fois moins que l'iranienne ;

– par son PIB par habitant, l'Irak n'est pas un pays pauvre, mais à revenu intermédiaire – ce PIB est évalué pour 2015 par le FMI à 4 700 dollars au taux de change courant et plus de 15 100 dollars en parité de pouvoir d'achat⁽²⁾.

(1) Doing Business 2015.

(2) En appliquant un taux de change fictif qui égalise le pouvoir d'achat des différentes monnaies.

Si l'Irak reste structurellement, malgré sa situation actuelle très mauvaise, une économie qui compte dans la région, c'est bien sûr du fait de ses ressources pétrolières. L'Irak n'est pas un acteur notable du marché du gaz – il ne détiendrait que 1,9 % ⁽¹⁾ des réserves prouvées du monde et n'en produit quasiment pas –, mais il est toujours l'un des grands pays pétroliers :

– sa production, soit 160 millions de tonnes de brut en 2014, a représenté la même année 3,8 % de la production mondiale et le place au 8^{ème} rang des producteurs, derrière respectivement l'Arabie Saoudite, la Russie, les États-Unis, la Chine, le Canada, l'Iran et les Émirats-Arabs-Unis ;

– malgré les troubles politiques, cette production a régulièrement augmenté depuis la chute de Saddam Hussein, à partir d'un point bas à 90 millions de tonnes en 2005 ;

– pour ce qui est des réserves prouvées de pétrole, l'Irak serait au 5^{ème} rang, avec 8,8 % du total mondial (en 2014), derrière le Venezuela, l'Arabie Saoudite, le Canada et l'Iran.

(1) Les données du présent paragraphe proviennent du « BP Statistical Review of World Energy », juin 2015.

II. LA FRANCE ET L'IRAK : UNE SÉRIEUSE MARGE DE PROGRESSION POSSIBLE POUR NOTRE PRÉSENCE ÉCONOMIQUE

La France est résolument engagée aux côtés de l'Irak dans sa lutte contre *Daesh*. Cependant, notre présence économique reste limitée et en-deçà de ce qu'elle pourrait être.

A. LE PLAN POLITICO-MILITAIRE : LE SOUTIEN FRANÇAIS À L'IRAK

1. Des contacts fréquents au plus haut niveau

Le rythme des contacts bilatéraux, qui s'était ralenti, s'est à nouveau intensifié depuis 2014, alors que l'unité et l'intégrité de l'Irak sont apparues gravement menacées.

Au cours de l'été 2014, la France s'est fortement mobilisée pour faire face à la crise humanitaire et sécuritaire. Une réunion du Conseil de sécurité des Nations-Unies s'est tenue en urgence, à sa demande, le 7 août, puis un Conseil des ministres européens des affaires étrangères, le 15 août, lequel a décidé de la mise en place d'un « pont de solidarité européen » vers le nord de l'Irak. Le 10 août, le ministre des affaires étrangères s'est rendu en Irak, où il a supervisé la première livraison d'aide humanitaire française à Erbil.

Le président François Hollande s'est rendu à Bagdad et à Erbil le 12 septembre 2014, visite qui a été suivie par la conférence internationale pour la paix et la sécurité en Irak qui s'est tenue le 15 septembre à Paris. Cette conférence a permis de confirmer le soutien résolu des 29 pays et organisations qui y ont pris part aux autorités irakiennes.

La communauté internationale a réaffirmé son soutien au nouveau gouvernement irakien lors de la réunion ministérielle de la coalition de lutte contre *Daesh* du 2 juin 2015 à Paris, tout en l'incitant à accélérer la mise en œuvre des réformes nécessaires à la réconciliation nationale. À cette occasion, le Premier ministre irakien a été reçu par le Président de la République et par celui de l'Assemblée nationale.

2. La participation française à la campagne contre *Daesh*

Le 18 septembre 2014, à la demande expresse des autorités irakiennes, le Président de la République a décidé d'engager l'aviation française dans les frappes en Irak dans le but de soutenir les forces irakiennes et kurdes au sol. Le dispositif militaire français comprend :

– pour les frappes aériennes, douze avions de chasse (basés en Jordanie et dans les Émirats-Arabis-Unis), un avion de détection et de commandement

aéroporté (AWACS) et un avion de patrouille maritime. De plus, de février à avril dernier, le groupe aéronaval articulé autour du porte-avions Charles de Gaulle a également été déployé au profit de la coalition internationale ;

– la participation d’officiers français aux états-majors et structures de planification de la coalition ;

– un soutien, dans un cadre national, aux *peshmergas* kurdes par des livraisons d’armement et des formations. Plus d’une centaine de personnels français sont déployés au nord de l’Irak (Erbil) ;

– des actions de conseil et de formation au bénéfice des forces irakiennes (environ 130 militaires français déployés au total).

3. L’accueil de réfugiés irakiens

Un dispositif a été mis en place pour l’accueil des ressortissants irakiens en danger, en particulier du fait de leur appartenance à des minorités religieuses. Il s’adresse à des personnes menacées ou persécutées à titre personnel et qui ont de la famille proche en France ou des liens forts avec notre pays, ou encore se trouvent dans une situation de particulière vulnérabilité. 190 personnes sont arrivées en France par deux vols humanitaires (en août et septembre 2014) et environ 1 500 personnes ont quitté l’Irak ou sont sur le point de partir par des vols commerciaux, soit au total près de 1 700 personnes.

Globalement, au 1^{er} mai 2015, le nombre de ressortissants irakiens bénéficiant du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire octroyés par la France était de 4 552 (3 486 adultes et 1 066 mineurs).

La communauté irakienne résidente en France au 31 décembre 2014 était de 3 909 personnes (en hausse de 17,7 % par rapport à la fin de l’année 2013), dont 569 étudiants. Près de 10 000 visas français ont été émis en Irak en 2014, dont 8 000 visas de court séjour.

Il est à noter que, dans l’autre sens, on ne comptait que 267 Français (déclarés à l’ambassade) en Irak (plus d’ailleurs à Erbil qu’à Bagdad) fin 2014.

B. UNE COOPÉRATION CULTURELLE ET ÉDUCATIVE RALENTIE DANS LE CONTEXTE DE CRISE

Nos activités de coopération sont encadrées par un accord de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement signé en novembre 2009 et approuvé par l’Assemblée nationale en octobre 2014. Elles bénéficient de moyens assez substantiels (en 2015, plus de 1,1 million d’euros sur le programme budgétaire 185 « Diplomatie culturelle et d’influence »).

L’Institut français du Proche-Orient dispose depuis 2011 d’un bureau dans la ville d’Erbil et intervient dans différents domaines : archéologie,

sciences sociales et humaines, histoire antique, *etc.* Il est installé dans la « maison Chalabi », située à l'intérieur de la citadelle d'Erbil, classée depuis juin 2014 au patrimoine mondial de l'UNESCO. La France a par ailleurs été un des premiers pays à se mobiliser face aux destructions systématiques du patrimoine plurimillénaire irakien par *Daesh*.

Erbil est également le siège, depuis 2009, de l'École Danielle-Mitterrand, établissement de la Mission laïque française dont les classes homologuées accueillent 77 élèves (maternelle et primaire, avec enseignement à distance du CNED possible pour le collège). Il y a aussi une école française à Souleimaniyeh.

Le système universitaire irakien compte quatre facultés de français à Bagdad, Mustansaria, Erbil et Mossoul.

La plupart des activités culturelles ont cependant dû être suspendues temporairement depuis la recrudescence des violences sur le territoire irakien. Les difficultés du programme de bourses à coût partagé ont conduit à sa suspension temporaire.

C. LE PLAN ÉCONOMIQUE : UNE PRÉSENCE FRANÇAISE ASSEZ LIMITÉE

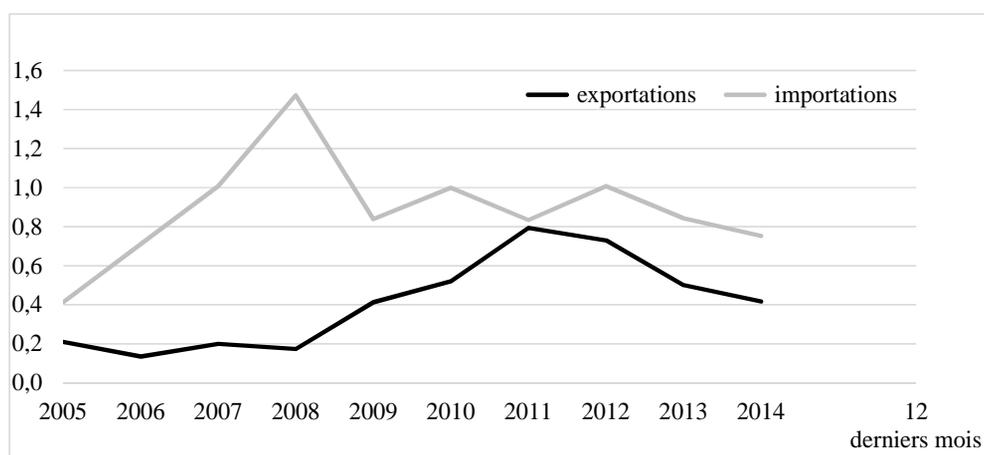
1. Les échanges commerciaux : une part de marché faible et en recul

Le graphique ci-après montre l'évolution des échanges commerciaux franco-irakiens. Comme on peut le constater :

- ces échanges sont constamment déficitaires pour la France ;
- le montant de ces échanges tend à diminuer depuis 2011-2012.

L'évolution des échanges de la France avec l'Irak

En milliards d'euros



- *Les exportations vers l'Irak*

Les exportations de la France vers l'Irak sont en baisse depuis 2011. Avec un montant de 417 millions d'euros sur l'année 2014 – soit moins de 0,1 % du total des exportations françaises dans le monde –, l'Irak reste notre 8^{ème} marché sur les quinze pays de la région « Proche et Moyen-Orient ». Cette même année, nos achats en Irak ayant atteint 752 millions d'euros, notre déficit bilatéral avec ce pays a été de 336 millions d'euros.

Les principaux fournisseurs de l'Irak sont ses voisins – en 2014, selon *Eurostat*, la Turquie a été à l'origine de 23,3 % des importations du pays, devant la Syrie, avec 17,3 % –, suivis par la Chine (16,6 % de part de marché).

L'Union européenne n'a fourni en 2014 que 12,4 % des importations irakiennes. Quant à la part de marché de la France dans ces importations, elle n'a été que de 1,2 % :

- parmi les pays européens, nous sommes dépassés par l'Allemagne (3,2 % du marché irakien) et l'Italie (2,5 %) et faisons jeu égal avec le Royaume-Uni ;

- cette part de marché est en déclin constant ; en 2009, elle était encore de 2,7 % ;

- enfin, elle est très inférieure à notre part de marché mondial (c'est-à-dire la moyenne pondérée des parts de marché françaises dans les importations de tous les pays), qui est de 3,5 %.

Les exportations françaises vers l'Irak sont dominées par les équipements mécaniques, électriques, électroniques et informatiques (31 % du total de ces exportations en 2014), les produits métallurgiques (19 %), les matériels de transport (15 %) et les produits pharmaceutiques (15 %).

- *Les importations depuis l'Irak*

Les exportations de l'Irak sont constituées à peu près exclusivement de pétrole. Les principaux acheteurs sont la Chine et l'Inde, devant l'Union européenne et les États-Unis.

D'après les données d'*Eurostat*, l'Irak était en 2013 le 9^{ème} fournisseur extérieur de pétrole brut de l'Union européenne, assurant 3,6 % de ses importations en la matière.

S'agissant de la France, l'Irak était en 2014 notre 11^{ème} fournisseur, à l'origine de 2,3 % de nos importations de brut ⁽¹⁾.

(1) « Bilan énergétique de la France pour 2014 », Commissariat général au développement durable, juillet 2015.

2. Des investissements français bien présents, mais difficiles à évaluer

Les investissements français en Irak sont quantifiés, dans les statistiques de la Banque de France sur les investissements directs à l'étranger (IDE), à des niveaux fluctuants mais en tout état de cause modestes : leur valeur en stock serait passée de 4 millions à 66 millions d'euros de 2009 à 2012, avant de revenir à 21 millions en 2013.

Ces chiffres sous-estiment très largement la réalité puisque de nombreux investissements ne sont pas comptabilisés comme localisés en Irak, car ils transitent par des filiales ou des structures de support situées dans des pays tiers : selon l'étude d'impact du présent projet de loi « *les investissements français en Irak pourraient de ce fait atteindre près de 2 milliards d'euros en particulier après le rachat par Lafarge de l'égyptien Orascom Cement en 2008* ».

Deux entreprises françaises ont réalisé des investissements dont la valeur se chiffre en milliards ou l'approche :

– *Total* détient une participation de 22,5 % dans le consortium qui opère le champ pétrolier de Halfaya, mis en production en 2012 dans le sud de l'Irak, et a également pris depuis 2012 des participations dans quatre blocs d'exploration concédés par le gouvernement kurde autonome ;

– *LafargeHolcim* est le premier investisseur français en Irak hors hydrocarbures, avec déjà trois cimenteries (deux au Kurdistan et une à Kerbela), qui produisent 60 % du ciment fabriqué en Irak et 30 % du ciment consommé, et d'autres projets en cours ;

Un autre investissement qui se chiffre en centaines de millions est celui d'*Orange*, qui a racheté en 2011 avec un partenaire koweïtien 44 % de l'opérateur téléphonique *Korek*.

La *CMA-CGM* est encore un exemple d'entreprise française ayant acquis une position très forte en Irak : elle assure un tiers du trafic de conteneurs du port d'Umm Qasr, lequel représente 80 % du trafic du pays.

On peut aussi citer, parmi la quarantaine ou cinquantaine d'entreprises françaises présentes en Irak :

– *Renault-Trucks*, qui dispose avec un partenaire local d'une chaîne d'assemblage de camions à Iskanderiyah, au sud de Bagdad. *SIDES*, PME spécialisée dans la fabrication de véhicules de lutte contre l'incendie, a signé en 2012 un contrat d'assemblage avec le même partenaire et *Renault* étudie aussi la possibilité de créer une chaîne de montage de véhicules légers ;

– *Danone*, qui a investi avec des partenaires saoudien et koweïtien dans la construction d'une unité de production de lait et de yaourt ;

– *Schneider Electric*, avec une chaîne de montage de kiosques électriques ;

– *Air Liquide* et *Sanofi-Aventis*, qui envisagent des investissements significatifs.

Signalons enfin qu’il est difficile d’évaluer la position relative des différents pays investisseurs en Irak : des données de la Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) placent en tête de ceux-ci les États-Unis, la Chine et la Turquie – trio peu surprenant –, mais ces données sont manifestement parcellaires et peu fiables et, outre ce trio, d’autres pays pourraient surpasser la France pour leurs montants investis en Irak.

III. UN ACCORD DE PROTECTION DES INVESTISSEMENTS CONFORME AU MODÈLE CLASSIQUE D'ACCORD DE CETTE NATURE

L'accord qu'il nous est demandé d'approuver a été signé en 2010 après une négociation assez difficile. Il s'inscrit dans une démarche assez systématique de la diplomatie française (comme des diplomaties des autres pays développés) depuis plusieurs décennies, qui a consisté à proposer à ses partenaires des accords d'encouragement et de protection réciproques des investissements tous construits sur le même modèle, de façon à offrir aux entreprises françaises souhaitant investir à l'étranger un dispositif de protection homogène, prévisible et couvrant le plus large champ géographique possible.

Mais si l'existence d'un accord de ce type est certainement de nature à encourager les investissements français dans un pays tel que l'Irak, il est cependant nécessaire de signaler qu'il comporte une clause de recours à l'arbitrage international, dite de règlement des différends entre investisseurs et État (RDIE), ou *Investor-State Dispute Settlement* (ISDS). Or ce genre de dispositions peut être questionné dans le contexte présent, qui est celui de la discussion très controversée de clauses comparables dans les négociations commerciales de l'Union européenne avec les États-Unis et le Canada.

A. LA PROTECTION DES INVESTISSEURS FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN RÉSEAU DENSE D'ACCORDS BILATÉRAUX

La France a aujourd'hui des accords de protection réciproque des investissements en vigueur ⁽¹⁾ avec une centaine de pays, couvrant l'essentiel de nos partenaires économiques en dehors des vieux pays développés, avec lesquels de tels accords n'ont jamais été recherchés (compte tenu de la sécurité juridique apportée par leur État de droit et des engagements multilatéraux pris dans le cadre de l'OCDE).

Ce réseau conventionnel bilatéral couvre notamment l'ensemble des autres pays de la région de l'Irak : Iran, Turquie, Syrie, Liban, Jordanie, Arabie saoudite, Koweït, Qatar, Bahreïn, Émirats-Arabs-Unis, *etc.*

Il est toutefois à noter que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les investissements directs étrangers sont entrés dans le champ de la politique commerciale commune visée à l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les accords relatifs aux investissements sont en conséquence devenus, en principe, une compétence exclusive de l'Union. Toutefois, le règlement 1219/2012 du 12 décembre 2012 prévoit que les États membres peuvent transitoirement continuer à négocier et conclure des accords de cette nature, sous réserve d'une autorisation préalable. Dans ce cadre, la France a

(1) Trois de ces accords ont été dénoncés, mais continuent à protéger les investissements antérieurs pendant une période transitoire de vingt ans, voire dans un cas définitivement.

notifié le présent accord à la Commission européenne le 7 février 2013 et a obtenu cette autorisation par décision n° C(2013)4144 du 5 juillet 2013 (des autorisations de même nature ont été obtenues pour commencer à négocier ou conclure des accords avec d'autres partenaires : Maurice, Colombie, Comores et Palestine).

B. UN ACCORD TRÈS PROCHE DU STANDARD FRANÇAIS TRADITIONNEL EN LA MATIÈRE

Comme pour d'autres types d'accords internationaux courants, la diplomatie française a élaboré un « modèle » de clauses pour ses accords relatifs aux investissements, auquel elle s'efforce naturellement de rallier ses partenaires. Le présent accord ne déroge pas à ce principe et est effectivement très proche du modèle français.

1. Une négociation difficile

Le premier cycle de négociation du présent accord, tenu à Bagdad en mai 2009, avait abouti à un texte satisfaisant, proche du modèle français.

Mais ensuite, la transmission du projet au Conseil d'État irakien a conduit à une réécriture qui, du point de vue français, le dénaturait (affirmation de la primauté de la législation locale sur certaines stipulations matérielles de l'accord, suppression du recours à l'arbitrage pour les investisseurs, exclusion du secteur pétrolier du champ de l'accord...).

Les négociations ont été relancées par la perspective du déplacement de Mme Anne-Marie Idrac, alors secrétaire d'État au commerce extérieur, à Bagdad en octobre 2010, à l'occasion duquel l'accord, à nouveau réécrit, a finalement pu être signé après une négociation serrée dans laquelle les autorités politiques se sont impliquées.

2. Mais un résultat proche des attentes de la France

Le texte finalement convenu assure une large protection des investisseurs et est très proche du « modèle » français, dont il ne se distingue guère que par l'adjonction, avec l'**article 12**, d'une disposition sur la protection de l'environnement dont la portée réelle est incertaine.

a. Une définition large des investissements protégés

L'**article 1^{er}** du présent accord, consacré à la définition de plusieurs termes, donne notamment une acception très large de la notion d'« investissement » susceptible de bénéficier des garanties prévues par l'accord : il comporte une liste bien nourrie d'avoirs susceptibles d'être considérés comme tels, dont il est de surcroît précisé qu'elle n'est pas exclusive. Cette liste comprend des mentions potentiellement très extensives, comme celle de « *droits légitimes ayant valeur économique* », et ne manque pas non plus de mentionner les droits de

propriété intellectuelle, ainsi que les concessions, en particulier – c’est important s’agissant de l’Irak – celles afférentes à l’extraction de richesses naturelles, y compris, est-il précisé, *off-shore*... Il est aussi spécifié que la protection vaut pour les investissements existants et pour les investissements futurs.

L’**article 2** précise que l’accord s’applique, en mer, aux zones économiques exclusives et au plateau continental sur lesquels les parties ont des droits, ce qui concerne bien sûr l’exploitation des hydrocarbures *off-shore*. Il dispose aussi que les deux États signataires sont responsables des actes (vis-à-vis des investisseurs) de leurs entités infranationales.

b. Le principe du traitement « juste et équitable », ainsi que non discriminatoire

Après un **article 3** qui pose simplement un principe général d’encouragement aux investissements de l’autre partie (France ou Irak selon les cas), l’**article 4** est consacré à un principe très important, le traitement « *juste et équitable* » des investissements en provenance de l’autre partie au présent accord. La notion de traitement juste et équitable assure aux entreprises une large protection contre les actions des administrations. Sont notamment considérées « *comme des entraves de droit ou de fait au traitement juste et équitable toute restriction à l’achat et au transport [d’intrants et de moyens de production], toute entrave à la vente et au transport de produits à l’intérieur du pays et à l’étranger, ainsi que toutes autres mesures ayant un effet analogue* ».

Le même article prévoit aussi la facilitation de l’entrée sur le territoire de la partie où est réalisé un investissement des ressortissants nationaux de l’autre partie en lien avec cet investissement (cadres expatriés...), ces mouvements de personnes restant soumis aux législations nationales (l’accord ne comprend pas d’engagement contraignant sur ce point).

Dans la même logique, l’**article 5** prévoit l’octroi aux investissements en provenance de l’autre partie du « *traitement national* » et du « *traitement de la nation la plus favorisée* », lesquels interdisent tout traitement discriminatoire moins favorable que celui des investisseurs nationaux et celui des investisseurs d’un quelconque pays tiers (sauf si des privilèges sont accordés aux investisseurs d’un pays tiers dans le cadre d’une organisation économique régionale).

L’**article 6** impose à chaque partie une obligation de « *protection* » et de « *sécurité pleines et entières* » des investissements de l’autre partie, ce qui implique de prendre toute mesure utile et nécessaire pour protéger les investissements de la destruction et de la spoliation, y compris par des tiers, et d’accorder aux investisseurs de l’autre partie un traitement non moins favorable que celui accordé à leurs investisseurs nationaux ou d’autres investisseurs étrangers en cas de pertes dues à la guerre ou à tout autre conflit armé, révolution, état d’urgence national ou révolte.

L'**article 10** apporte encore une garantie aux investisseurs : s'ils ont obtenu un « *engagement spécifique* » des autorités du pays d'investissement, celui-ci s'impose aux clauses du présent accord dès lors qu'il leur est plus favorable. Il est précisé qu'une clause d'engagement spécifique prévoyant une renonciation à l'arbitrage international prévu par l'article 8 (voir *infra*) serait sans valeur.

c. La protection contre la dépossession, y compris « indirecte »

L'**article 6** précité a aussi pour objet de garantir les investisseurs contre toute mesure d'expropriation ou de nationalisation, ainsi que « *toutes autres mesures dont l'effet [serait de les] déposséder, directement ou indirectement* ». De telles mesures ne sont autorisées que sous la triple condition :

- d'être justifiées par l'« *utilité publique* » ;
- d'être non discriminatoires ;
- de donner lieu au paiement d'une indemnité « *prompte et adéquate* » (et librement transférable).

d. La liberté de rapatrier les revenus et les capitaux

L'**article 7** garantit la liberté de transférer et rapatrier les différents types de revenus liés aux investissements et les produits de leur éventuelle cession.

e. Un dispositif classique de recours à l'arbitrage international

L'**article 8** fixe les modalités de la procédure de règlement des différends entre un investisseur et les autorités du pays d'accueil. Il dispose qu'après une période six mois (destinée à trouver un règlement amiable), l'investisseur peut saisir de ce différend, à son choix :

– le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), institution créée en 1966 dans l'orbite de la Banque mondiale, ou si l'un des deux États n'a pas adhéré à la convention de Washington qui a instauré ce Centre, le « *mécanisme supplémentaire* » du CIRDI (justement institué pour les non-membres) ;

– la Commission des Nations-Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), qui gère aussi un dispositif d'arbitrage international ;

– la juridiction nationale compétente.

Il faut souligner que les administrations mises en cause par les investisseurs ne peuvent pas refuser l'arbitrage international si ceux-ci le choisissent, car elles sont tenues par le présent accord d'y « *consentir sans réserve* ».

Par ailleurs, l'**article 11** prévoit de son côté un système d'arbitrage pour les différends impliquant non des investisseurs, mais les deux États contractants.

f. Des exceptions ou réserves de portée limitée

Les exceptions ou réserves aux différentes garanties apportées aux investisseurs par le présent accord sont peu nombreuses :

– l'obligation de traitement aussi favorable des investisseurs de l'autre partie que le traitement des nationaux et de « la nation la plus favorisée » ne vaut pas en matière fiscale (**article 5**) ;

– le droit de prendre des réglementations « destinées à préserver et à encourager la diversité culturelle et linguistique » (comme par exemple les quotas de production ou de diffusion d'œuvres et d'émissions en français ou produites en Europe) est réservé : « aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant » de réglementer les investissements étrangers à cette fin (**article 1^{er}**, § 4) ;

– enfin, l'**article 12** dispose que « les parties contractantes peuvent inscrire dans leur législation les mesures nécessaires à la protection de l'environnement conformément aux dispositions du présent accord ».

Il convient de noter que les exceptions ou réserves précitées concernant les questions fiscales et les réglementations s'inscrivant dans l'« exception culturelle » sont classiques dans les accords de protection des investissements de la France – elles font partie du « modèle » français en la matière.

Seul l'**article 12** précité ne figure habituellement pas dans les traités bilatéraux relatifs aux investissements conclus par la France. Cette stipulation est le fruit d'un compromis entre les négociateurs pour parvenir à la conclusion d'un accord. Son objectif politique est clair – affirmer le droit à adopter des réglementations protectrices de l'environnement même si elles devaient déplaire à des investisseurs étrangers –, mais sa portée juridique apparaît limitée compte tenu de sa rédaction, laquelle soumet ces éventuelles réglementations au respect des stipulations matérielles du présent accord (telles que l'absence de restriction aux activités d'achat, vente et transport de biens divers par les filiales des entreprises étrangères ou bien leur protection contre la dépossession, y compris indirecte – voir *supra*).

g. Les dispositions finales

L'**article 13** comprend les habituelles dispositions finales de tout accord international :

– le présent accord est conclu pour dix ans et est tacitement reconductible. En cas de dénonciation, il bénéficiera aux investissements existants pour vingt ans encore ;

– il prendra effet un mois après que la dernière des deux parties aura notifié à l'autre sa ratification. À cet égard, il est à noter que l'accord a déjà été ratifié par le Conseil des représentants irakien en juin 2012. Il ne manque donc plus que la ratification française.

C. UN ACCORD QUI DONNERA UN AVANTAGE CONCURRENTIEL À NOS ENTREPRISES

Si les autorités irakiennes ont conclu le présent accord dans les termes souhaités par les négociateurs français, c'est qu'elles ont un besoin urgent d'investissements étrangers pour moderniser leurs infrastructures et engager la diversification de leur économie.

Au regard de ce que sont les « points forts » des grandes entreprises françaises, il est clair qu'elles sont à même de se positionner en Irak dans des secteurs tels que l'assainissement, la santé et la pharmacie, les transports, les télécommunications, les matériaux de construction, l'automobile... sans négliger bien sûr le secteur pétrolier.

Un accord de protection des investissements tel que le présent accord est de nature à apporter un plus au développement de ces investissements français en Irak et un avantage concurrentiel à nos entreprises.

1. Les accords de protection des investissements, un dispositif apprécié des entreprises européennes

Les entreprises apprécient la possibilité, offerte par les accords de protection des investissements, de recourir à l'arbitrage international en cas de différend avec l'État de localisation de leur investissement.

D'après des statistiques publiées par le CIRDI ⁽¹⁾ précité, les entreprises de l'Union européenne sont de grosses utilisatrices de son système d'arbitrage, étant requérantes dans 54 % des affaires recensées jusqu'à présent.

Ces statistiques montrent aussi que :

– 35 % des affaires impliquant un investisseur provenant de l'Union européenne ont, soit fait l'objet d'une transaction entre les parties, soit pris fin avant que le tribunal arbitral ne se prononce de manière définitive ;

– parmi les restantes, il a été fait droit pour tout ou partie aux demandes des entreprises requérantes dans 48 % des cas (dans les 52 % restants, le tribunal arbitral a, soit rejeté toutes ces demandes, soit décliné sa compétence).

Il semble donc, globalement, que les affaires se répartissent en trois tiers à peu près équivalents entre celles faisant l'objet d'un compromis amiable, celles où

(1) « Affaires du CIRDI – Statistiques (numéro spécial – Union européenne) ».

les demandes des entreprises contre les États sont rejetées et celles où le tribunal arbitral leur donne raison (au moins en partie).

2. Un accord qui est une condition de l'octroi des garanties publiques

Outre les protections et la possibilité de recourir à l'arbitrage international apportées par le présent accord, il devrait également favoriser les investissements français en Irak par un autre biais : il permettra à ces investissements de bénéficier des garanties publiques de la *Coface*, lesquelles, en application de la législation française (article 26 de la loi de finances rectificative pour 1971 du 24 décembre 1971), sont subordonnées « à la conclusion préalable d'un accord sur la protection des investissements » dans les pays concernés.

Ces garanties publiques sont d'ailleurs mentionnées à l'**article 9** du présent accord.

3. Le petit nombre d'accords de protection des investissements passés par l'Irak

D'après les relevés de la Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), l'Irak n'aurait conclu que sept accords bilatéraux de protection des investissements depuis 1964, dont seulement un ou deux, selon les sources, passés avec le Koweït et peut-être le Japon, seraient déjà en vigueur.

En Europe, l'Irak a conclu des accords avec l'Allemagne et l'Italie, lesquels ne sont pas encore en vigueur. Des négociations sont en cours avec les Pays-Bas.

En ratifiant le présent accord, la France prendra donc une certaine avance sur de nombreux concurrents pour mieux protéger, et donc encourager, les investissements de ses entreprises.

D. UN ACCORD COMPATIBLE AVEC LA VOLONTÉ DE REVOIR EN PROFONDEUR LES CLAUSES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS ENTRE INVESTISSEURS ET ÉTATS ?

Quel que soit l'intérêt du présent accord pour nos entreprises, il n'est pas possible d'éviter la question qu'inspire inévitablement l'évolution actuelle des négociations commerciales internationales : est-il opportun de ratifier un accord de protection des investissements comprenant une clause de règlement des différends entre investisseurs et État (RDIE) par l'arbitrage international, alors même que ce type de dispositif est aujourd'hui de plus en plus contesté, notamment dans le cadre d'un éventuel partenariat économique transatlantique ?

1. Le débat engagé à l'occasion des négociations avec le Canada et les États-Unis

Comme il a été rappelé *supra*, l'Union européenne est désormais compétente pour intégrer aux accords commerciaux qu'elle recherche avec ses partenaires des dispositions relatives aux investissements. Elle use effectivement de cette compétence, compte tenu du type d'accords économiques promus aujourd'hui par la diplomatie communautaire, à savoir des accords de libre-échange « *complet et approfondi* » qui vont bien au-delà des baisses de droits de douane pour traiter de toutes les entraves éventuelles au développement des échanges économiques : comme le développement des échanges commerciaux implique souvent des implantations d'entreprises, donc des investissements étrangers, la liberté et la protection de ceux-ci font partie des mesures à promouvoir.

La dimension « investissement » est donc logiquement bien présente dans la négociation entamée en 2013 avec les États-Unis en vue d'un accord d'ailleurs caractéristiquement dénommé « *Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement* » (ou TTIP, pour *Transatlantic Trade and Investment Partnership*).

Elle l'est également dans une négociation un peu plus ancienne, celle d'un accord économique comparable avec le Canada, dit CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*), qui a été engagée en 2009 et conclue, officiellement, avec l'annonce par les deux parties d'un accord politique le 26 septembre 2014.

Aussi bien le texte, non encore officiel mais acté, de l'accord CETA que le mandat de négociation donné par les États membres à la Commission pour négocier le TTIP comprennent donc des dispositions concernant les investissements et, en particulier, relatives à l'arbitrage international des litiges entre entreprises et États (RDIE).

Mais ces dispositions suscitent aujourd'hui un débat politique très vif au sein de l'Union européenne.

a. La consultation publique menée à bien par la Commission européenne

Ce débat s'est d'abord développé à propos de l'éventuelle insertion d'une clause de RDIE dans le futur accord en négociation avec les États-Unis.

La mobilisation de la société civile et de certaines personnalités politiques, en particulier du ministre allemand de l'économie Sigmar Gabriel, qui avait publié une lettre ouverte très critique, a amené la Commission européenne à organiser de mars à juillet 2014 une consultation publique sur la pertinence d'une clause de RDIE, laquelle a rencontré un grand intérêt public, puisque 150 000 contributions ont été reçues.

La Commission européenne a publié le 13 janvier 2015 un rapport sur les résultats de cette consultation. Elle y observe que 97 % des contributions auraient été produites à partir de formulaires standards de réponses mis en ligne notamment par des ONG, cette observation ayant sans doute pour vocation d'atténuer la portée de la prédominance massive des positions hostiles à un dispositif de RDIE dans l'accord transatlantique. Le rapport relève aussi, sans beaucoup de surprise, que, s'agissant des organisations ou personnes morales qui ont répondu, la majorité des ONG, syndicats et organisations de consommateurs se sont prononcés contre la clause de RDIE, alors que celle-ci est généralement soutenue par les grandes entreprises et les organisations patronales. Enfin, analysant les contributions les plus détaillées, le rapport de la Commission met en avant quatre domaines particuliers de préoccupations, en matière de RDIE, sur lesquels on devrait selon elle rechercher des progrès :

- la protection du droit (des États) à régler ;
- le mode de constitution et de fonctionnement des tribunaux arbitraux ;
- leur articulation avec les justices nationales ;
- la possibilité de réviser les sentences arbitrales par un mécanisme d'appel.

b. Le projet d'accord avec le Canada : un début d'évolution de la clause de RDIE

Le débat a également été alimenté lorsqu'il est apparu que le texte (dans la version rendue publique, encore susceptible d'ajustements car il ne s'agit pas du texte officiel) de l'accord avec le Canada, acté en septembre 2014, comprenait aussi un dispositif de RDIE.

Ce dispositif s'inscrit dans les schémas classiques – avec notamment un recours aux mécanismes CIRDI ou CNUDCI –, mais il est inhabituellement détaillé, les négociateurs des deux parties ayant souhaité y intégrer un certain nombre d'améliorations.

C'est ainsi qu'un effort est fait pour préciser les concepts, notamment celui, très discuté, d'expropriation « *indirecte* » (qui doit être indemnisée comme l'expropriation directe). Il est ainsi indiqué que l'impact défavorable de mesures prises par un État sur la valeur économique d'un investissement (à savoir la baisse des profits consécutive par exemple à une nouvelle réglementation) « *ne prouve pas à lui seul qu'il y a eu expropriation indirecte* ». Il est également spécifié que, sauf exception, ne constitueraient pas une expropriation indirecte les mesures de politique publique qui seraient non discriminatoires et poursuivraient un « *but légitime de protection du bien-être public, par exemple en matière de santé, de sécurité et d'environnement* ».

Des garde-fous quant à l'usage abusif de la procédure de règlement des différends sont par ailleurs prévus : dispositions exigeant que les investisseurs qui prétendent recourir au mécanisme de RDIE justifient d'« *activités commerciales importantes* » sur le territoire du Canada ou de l'Union, afin de limiter les recours par le biais de sociétés « boîte aux lettres » ; obligation de renonciation à tout autre recours (aux justices nationales) pour saisir le tribunal arbitral ; procédure accélérée pour rejeter rapidement les recours manifestement infondés...

Enfin, diverses mesures visent à donner plus de garanties sur les conditions de désignation des arbitres, leur déontologie et la publicité des procédures.

Après avoir envisagé un temps de demander une renégociation, voire un abandon pur et simple de ce dispositif RDIE dans l'accord avec le Canada, les gouvernements des pays les plus dubitatifs sur ce mécanisme, notamment français et allemand, ont apparemment modéré leurs positions.

L'idée d'une renégociation semble de fait exclue, mais la révision juridique du texte acté dans ses grandes lignes en 2014 n'est toujours pas menée à terme. D'après les déclarations de la commissaire européenne au commerce, Mme Cécilia Malmström, lors d'une réunion de travail au Parlement européen le 9 décembre dernier, la rédaction des clauses sur l'investissement du CETA serait toujours en cours d'ajustement, dans la limite de ce que permet le processus de révision juridique du texte sans réouverture des négociations.

c. Les propositions des institutions européennes et du gouvernement français

Suite à une initiative politique franco-allemande, les clauses de RDIE ont été débattues au cours du premier semestre 2015 entre les États membres et avec la Commission européenne. Un Conseil des ministres de l'Union y a notamment été consacré le 7 mai, à l'occasion duquel la Commission a proposé des pistes d'évolution de ces clauses : mieux garantir le droit des États à adopter des réglementations ; mieux encadrer la désignation des arbitres ; aller vers l'établissement d'un mécanisme d'appel permanent ; mieux articuler RDIE et justices nationales ; aller à terme vers l'institution d'une cour permanente d'arbitrage qui serait compétente pour tous les litiges dans le cadre des accords commerciaux de l'Union...

Le gouvernement français a transmis début juin à la Commission européenne un document présentant ses propositions de réforme des mécanismes RDIE ⁽¹⁾, lequel s'articule autour des mêmes axes :

– la préservation du droit des États à réguler, notamment en précisant les définitions de certains concepts, comme celui des « *attentes légitimes* » de profits de la part des investisseurs, qui ne sauraient en elles-mêmes permettre d'attaquer

(1) « *Vers un nouveau moyen de régler les différends entre États et investisseurs* », mai 2015.

un changement de législation, même si ce dernier entraîne pour l'investisseur des pertes financières significatives, ou encore celui d'« *expropriation indirecte* » ;

– la mise en place d'une institution nouvelle, une cour permanente qui aurait à la fois un rôle de juridiction d'appel des sentences arbitrales et de gestion de la désignation des arbitres ;

– des mesures concernant l'éthique des arbitres et le fonctionnement des procédures arbitrales, par exemple l'interdiction pour les arbitres d'avoir une fonction de conseil juridique d'une partie pendant les cinq années antérieures et les cinq années postérieures à un arbitrage auxquels ils prendraient part, ou encore l'instauration de pénalités pour recours abusif à l'arbitrage.

Le 8 juillet 2015, le Parlement européen, à son tour, a adopté, après un débat difficile (le vote avait dû être reporté d'un mois), une résolution sur le partenariat transatlantique qui appelle au remplacement de l'arbitrage classique par un nouveau système : ce système devrait être transparent et administré par des juges professionnels au cours d'audiences publiques ; il devrait inclure un mécanisme d'appel, respecter la compétence juridictionnelle des tribunaux des États membres, enfin éviter que « *les objectifs de politique publique soient compromis par des intérêts privés* ». Ce dispositif devrait appliquer des normes établies de manière à « *à protéger le droit de légiférer dans l'intérêt général, à préciser le sens de la notion d'expropriation indirecte et à prévenir les demandes infondées ou futiles* » (des entreprises).

La Commission européenne a enfin rendu publiques, le 16 septembre, ses propres propositions (toujours dans le cadre du futur accord transatlantique), comprenant la création d'un tribunal *ad hoc* permanent et d'une cour d'appel, ainsi que des dispositions normatives explicites pour garantir le droit des États à réglementer à des fins de politiques publiques et éviter que les dispositions relatives à la protection des investissements ne soient interprétées comme un engagement des gouvernements de ne pas modifier leur cadre juridique, notamment d'une manière susceptible d'avoir des répercussions négatives sur les attentes des investisseurs en matière de profit.

2. La perspective d'une réforme à terme de l'arbitrage international ne doit pas empêcher la ratification du présent accord

Un accord commercial entre l'Union européenne et les États-Unis comprenant un volet sur l'investissement, tel que le TTIP, aurait une portée exceptionnelle : il concernerait deux ensembles économiques qui sont à l'origine de près de la moitié des flux d'investissements étrangers dans le monde, donc aurait potentiellement une incidence sur un montant énorme d'investissements. De plus, du fait de cette portée, cet accord aurait un effet d'entraînement normatif : les règles qu'il fixerait serviraient probablement de référence pour les négociations économiques ultérieures.

Cette réalité justifie que l'on porte à la question du règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) dans le cadre transatlantique une attention toute particulière. Au regard de la masse des différends de cette nature qui pourraient être soumis à l'arbitrage en application d'un éventuel accord transatlantique, l'instauration dans ce cadre bilatéral d'un mécanisme juridictionnel permanent comprenant une possibilité d'appel est une option qui mérite d'être étudiée.

Il n'en va pas nécessairement de même pour les autres accords de protection des investissements conclus habituellement par les États membres de l'Union européenne, dont le présent accord avec l'Irak, pour lesquels une réforme du mécanisme de RDIE peut s'envisager à plus long terme, éventuellement par effet d'entraînement du modèle que constituerait un accord transatlantique novateur en la matière. On pourrait imaginer qu'une telle réforme pourrait voir le jour dans le cadre d'une renégociation globale des systèmes d'arbitrage existants, notamment le CIRDI précité, de sorte qu'elle s'appliquerait sans avoir à modifier les accords existants de protection des investissements (car ces accords renvoient déjà au CIRDI), ou en ayant seulement à les amender par voie d'avenant.

Votre rapporteure considère donc que le présent accord, même s'il reprend un modèle désormais « dépassé » de clause de RDIE, doit être ratifié, afin de parfaire le réseau conventionnel français d'accords relatifs à l'investissement et dans l'attente d'une réforme globale de l'arbitrage international.

CONCLUSION

La France, comme d'ailleurs la plupart de ses partenaires européens, a constitué depuis plusieurs décennies un réseau très complet d'accords bilatéraux d'encouragement et de protection des investissements, dans lequel le présent accord avec l'Irak prend place. Ces accords sont tous construits sur le même modèle et comprennent notamment des clauses de recours à l'arbitrage international pour les investisseurs qui se considéreraient comme lésés par les États. Pour cette raison, ils sont appréciés par nos entreprises.

Une centaine de pays sont couverts par ces accords, c'est-à-dire l'essentiel de nos partenaires économiques à l'exception des vieux pays industrialisés, avec lesquels il n'a jamais été jugé utile d'en conclure. Les accords passés par la France couvrent notamment l'ensemble des pays du Proche-et-Moyen-Orient, à l'exception notable de l'Irak jusqu'au présent accord.

Or, l'Irak est un partenaire prometteur sur le plan économique. Sa dramatique situation présente ne doit pas faire oublier son potentiel : la 3^{ème} population de son aire géographique, avec environ 35 millions d'habitants ; une production pétrolière actuelle de 160 millions de tonnes ; peut-être près de 9 % des réserves non encore exploitées de pétrole, soit le 5^{ème} rang mondial.

Sur le plan politique, l'Irak est un pays ami aux côtés duquel la France est engagée militairement. Il est important aussi de manifester notre confiance dans l'avenir de ce pays en incitant nos entreprises à s'y développer, ce qui est l'objectif du présent accord.

L'existence de fortes controverses sur les clauses classiques d'arbitrage international et la perspective de leur éventuel remplacement par un nouveau système ne constituent pas des arguments pour retarder la ratification de cet accord, alors que nos entreprises déjà présentes en Irak ou susceptibles d'y investir l'attendent.

En effet, il est normal que ce débat sur l'arbitrage s'inscrive dans celui sur le partenariat transatlantique, vu l'ampleur exceptionnelle des enjeux économiques de ce partenariat et l'effet d'entraînement qu'il aura, si finalement il est conclu, sur les autres négociations internationales. Ce n'est en fait qu'après, si un nouveau mécanisme est inventé pour le partenariat transatlantique, que la question de sa généralisation aux autres relations bilatérales sera posée. Mais en attendant, il convient d'appliquer les accords existants et de parachever la constitution de leur réseau.

C'est pourquoi votre rapporteure approuve la ratification de l'accord avec l'Irak sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements et vous invite donc à adopter le présent projet de loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 10 février 2016 à 9 heures 45, sur le rapport de Mme Nicole Ameline.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

M. Jacques Myard. Il y a une trentaine d'années, j'ai contribué, sous la direction de Jean-Claude Trichet, à l'élaboration du modèle français d'accord sur les investissements. Je le retrouve dans l'accord que nous examinons.

Sur le recours à l'arbitrage dans le système du CIRDI, il ne faut pas céder aux effets de mode : l'arbitrage, c'est long et cher, et même si l'on obtient une sentence favorable, il reste la question de l'exequatur. Mais la présence de clauses de ce type dans les accords a au moins un intérêt dissuasif quand ces accords concernent des pays où la justice est « en devenir ».

Dans le cas du traité transatlantique, les systèmes judiciaires des deux parties sont efficaces, même si tout ne fonctionne pas de façon idéale, et même s'ils diffèrent entre eux. C'est une situation très différente et il faut effectivement dissocier le cas présent de l'Irak de la négociation transatlantique.

M. Jean-Pierre Dufau. Chacun comprend l'importance politique et économique de cet accord. Je souhaite féliciter la rapporteure de ne pas avoir éludé les questions posées par l'article 8 concernant l'arbitrage. Je partage les observations faites sur les différences de situation entre le présent accord et la négociation transatlantique. Les commissaires socialistes voteront donc en faveur de ce projet.

M. Jean-Claude Guibal. Quels sont les principaux partenaires de l'Irak en matière d'investissements et d'échanges ?

Mme Françoise Imbert. Je comprends qu'il faut renforcer notre présence économique dans ce pays. Est-ce que les femmes irakiennes occupent fréquemment des postes de responsabilité au sein des sociétés irakiennes ?

M. Thierry Mariani. Quand j'étais ministre des transports, je me suis rendu deux fois en Irak et j'ai pu constater le potentiel de ce pays. Plus loin dans le passé, nous avons eu de très bonnes relations avec l'Irak du temps de Jacques Chirac et nous y avons alors une position très forte. Le problème des sanctions est que l'on sait dans quelle situation on est au moment où on les met en place, mais on ne sait pas où on en sera lorsqu'elles seront levées. Dans le cas de l'Irak, les sanctions nous ont véritablement pillés. Je me demande notamment pourquoi l'Allemagne est passée devant la France alors qu'avant nous étions très bien placés.

Mme la rapporteure. Il nous faut aujourd'hui ratifier cet accord qui remonte déjà à 2010. Concernant les relations économiques de l'Irak, ses principaux fournisseurs sont ses voisins, notamment la Turquie pour 23 % des importations et la Syrie pour 17 % en 2014. La Chine vient ensuite, et l'Union européenne encore après. La France représente 1,2 % des importations irakiennes, soit à peu près le même niveau que le Royaume-Uni, tandis que l'Allemagne et l'Italie sont à environ 3 %. Il faut souligner que notre part de marché est en déclin constant. Nos exportations sont dominées par les équipements mécaniques, électriques, électroniques et informatiques, les produits métallurgiques, les matériels de transport et les produits pharmaceutiques.

En ratifiant cet accord, nous accompagnerons le redressement économique de l'Irak et le développement de nos entreprises, en leur apportant de la sécurité juridique.

Concernant les femmes irakiennes, elles subissent malheureusement toutes sortes de discriminations multisectionnelles, en tant que femmes, que victimes de barrières sociales et culturelles et que menacées par l'extrémisme.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission *adopte* le projet de loi (n° 2653) sans modification.

ANNEXE :
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Irak sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Bagdad le 31 octobre 2010 et dont le texte est annexé à la présente loi.