



N° 1647

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 mai 2009.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE  
PROJET DE LOI n° 1490, *autorisant l'approbation de l'accord entre le  
Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République  
d'Angola sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements,*

PAR M. JEAN-LOUIS CHRIST

Député

---

ET

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



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – L’ANGOLA : UN PAYS ENCORE MARQUÉ PAR VINGT-SEPT ANS DE GUERRE CIVILE, MAIS AU POTENTIEL ÉCONOMIQUE EXCEPTIONNEL</b> .....	7
A – LES CONSÉQUENCES TOUJOURS SENSIBLES DE VINGT-SEPT ANS DE GUERRE CIVILE.....	7
1) Le retour progressif à la démocratie.....	7
2) Une situation humanitaire et sociale très précaire .....	8
B – UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE EXCEPTIONNEL .....	9
1) Des atouts structurels .....	9
2) Des résultats conjoncturels encourageants .....	10
<b>II – UN ACCORD VISANT À DÉVELOPPER LES RELATIONS ÉCONOMIQUES FRANCO-ANGOLAISES</b> .....	11
A – DES RELATIONS ÉCONOMIQUES BILATÉRALES QUI S’INTENSIFIENT .....	11
1) Des échanges commerciaux très dynamiques .....	11
2) Une présence française non négligeable .....	12
B – LES STIPULATIONS, CLASSIQUES, DE L’ACCORD DE PROTECTION DES INVESTISSEMENTS .....	13
<b>CONCLUSION</b> .....	17
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	19
<hr/>	
<b>ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	21



Mesdames, Messieurs,

Alors que plusieurs pays d’Afrique ont vu, récemment, leur processus démocratique interrompu par une prise de pouvoir inconstitutionnelle, voire violente, les progrès accomplis en Angola, pour fragiles qu’ils soient, doivent être salués : à l’automne dernier, les premières élections législatives depuis la fin de la guerre civile se sont déroulées dans des conditions correctes et leurs résultats ont été acceptés par les partis qui en sont sortis vaincus ; l’élection présidentielle, prévue fin 2009, constituera un test important pour la nouvelle vie démocratique du pays.

L’Angola reste l’un des pays les moins avancés de la planète, et il doit être entièrement reconstruit. Il a donc un grand besoin d’investissements, et offre par là même des marchés prometteurs pour les entreprises étrangères. C’est afin de créer un cadre favorable aux investissements français qu’a été signé, le 24 juin 2008, l’accord bilatéral sur l’encouragement et la protection réciproques des investissements.

Votre Rapporteur va d’abord rappeler dans quelle situation se trouve encore l’Angola, sept ans après la fin d’une guerre civile qui a duré vingt-sept ans, en soulignant son potentiel économique considérable. Il présentera ensuite les relations économiques franco-angolaises, avant de détailler les stipulations, classiques, de l’accord du 24 juin 2008.



## **I – L'ANGOLA : UN PAYS ENCORE MARQUÉ PAR VINGT-SEPT ANS DE GUERRE CIVILE, MAIS AU POTENTIEL ÉCONOMIQUE EXCEPTIONNEL**

Bien qu'il s'étende sur près de 1,25 million de kilomètres carrés, l'Angola compte moins de 17 millions d'habitants, dont environ le quart vit dans la capitale, Luanda. Ruiné par une guerre civile qui a duré près de trente ans, il fait partie du groupe des pays les moins avancés. Il détient pourtant des atouts qui devraient lui permettre de se développer au cours des prochaines années.

### **A – Les conséquences toujours sensibles de vingt-sept ans de guerre civile**

Colonie portugaise depuis la fin du XV<sup>ème</sup> siècle, l'Angola a obtenu son indépendance le 11 novembre 1975, à la suite de la Révolution des œillets au Portugal. Mais la lutte contre la colonisation menée depuis 1961 avait conduit à l'apparition de trois mouvements principaux, le Mouvement populaire pour la libération de l'Angola (MPLA), l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et le Front national pour la libération de l'Angola (FNLA). Leur rivalité a conduit à une guerre civile. En dépit de plusieurs phases de négociations dans les années 1990, aucun accord durable n'a pu être trouvé avant la conclusion des accords de Luena, le 4 avril 2002. Le pays a donc connu vingt-sept ans de guerre civile.

Les Nations unies estiment à 1,8 million le nombre de personnes déplacées à l'intérieur des frontières, et à 4 millions le nombre total de victimes d'une guerre civile qui a réduit à néant les infrastructures du pays.

#### *1) Le retour progressif à la démocratie*

Le premier scrutin électoral s'est tenu en septembre 1992, pendant une trêve, mais a conduit à une reprise des hostilités, l'UNITA contestant les résultats du premier tour, favorable au président sortant M. José Eduardo dos Santos, chef du MPLA, qui occupe ce poste depuis 1979.

L'UNITA avait néanmoins participé au gouvernement entre la conclusion des accords de paix de Lusaka, en 1994, et août 1998, lorsque les affrontements ont repris. Quatre ministres et sept vice-ministres issus de ses rangs ont ensuite pris part au gouvernement d'unité et de réconciliation nationale entre 2002 et 2008.

Il faut attendre les 5 et 6 septembre 2008, soit huit années après les accords de paix, pour que se tiennent des élections législatives. Dix partis et quatre coalitions ont été admis à présenter des candidats à l'élection des deux cent vingt députés. Le taux de participation a été très élevé (87,3 %). Le MPLA, d'origine marxiste, a obtenu 81,6 % des voix et cent quatre-vingt-onze sièges, contre seulement 10,3 % et seize sièges pour l'UNITA, les sièges restant étant partagés entre trois autres partis – le FNLA n'a que trois députés. La nouvelle assemblée a été investie le 30 septembre.

Plusieurs missions d'observation se sont déployées pendant ce scrutin. La mission d'observation européenne a émis un avis globalement positif : le scrutin s'est déroulé dans le calme sur l'ensemble du territoire et les partis d'opposition ont, malgré la victoire écrasante du MPLA, rapidement accepté les résultats du scrutin. Il existait un consensus national en faveur d'un déroulement pacifique des élections. De nombreuses anomalies et des dysfonctionnements ont néanmoins été signalés, aussi bien en termes de logistique qu'en raison de la monopolisation des moyens financiers, humains et médiatiques par le MPLA.

Des élections présidentielles devraient se tenir dans le courant du second semestre 2009.

Le rapport 2008 d'Amnesty International dénonce néanmoins le nombre croissant d'actes d'intimidation et de menaces dont sont victimes les personnes et les organisations qui défendent les droits de l'Homme et un climat de restriction de la liberté d'expression. Il souligne les violations des droits de l'Homme commises par la police et les mauvaises conditions carcérales.

L'Angola est également un des pays les plus corrompus du monde : il occupait la 133ème position sur 145 pays dans l'index de perception de la corruption publié par Transparency International en 2005 ; il figure aujourd'hui à la 158ème place, sur 180 Etats classés.

## *2) Une situation humanitaire et sociale très précaire*

Si, en isolant le pays, les trois décennies de guerre ont eu pour effet de limiter considérablement la diffusion du virus du sida – l'Angola présente le plus bas taux d'infection en Afrique australe –, elles ont aussi provoqué la destruction de 60 à 70 % des infrastructures, notamment de santé, si bien que plus de la moitié de la population n'a accès ni à des structures de santé de base, ni à l'eau potable. L'espérance de vie n'est que de quarante-deux ans ; entre un cinquième et un quart des enfants décède avant d'avoir atteint cinq ans. L'Angola n'occupait encore, en 2007, que le 162ème rang sur 177 en termes d'indice de développement humain.

68,2 % de la population disposent de moins de deux dollars par jour – tandis que 3 % des habitants se partageraient 70 % de la richesse nationale – et 60 % sont officiellement sans emploi. Le taux d’alphabétisation des adultes serait de 67 % et celui de la scolarisation primaire d’environ 50 %. 31 % des enfants souffrent de malnutrition.

L’Angola est en outre l’un des pays les plus affectés par les mines antipersonnel (dont le nombre est estimé entre 6 et 8 millions) et par les restes d’explosifs de guerre. De gros efforts ont néanmoins été consentis, depuis 2002, pour déminer le territoire. Les séquelles de la guerre sont aussi très visibles dans les difficultés de réintégration à la vie civile des anciens combattants, le désarmement des populations civiles et le retour des populations déplacées. 4,3 millions de personnes ont néanmoins été réinstallées, après avoir été déplacées à l’intérieur du pays ou s’être réfugiées dans les pays voisins.

Le gouvernement angolais a annoncé qu’il consacrerait désormais plus de moyens aux questions sociales, et notamment à la construction de logements sociaux. Le budget de l’éducation et de la santé est effectivement en progression de 37 % entre 2008 et 2009.

## **B – Un potentiel économique exceptionnel**

### *1) Des atouts structurels*

L’Angola fait partie des pays les mieux dotés d’Afrique : il dispose de richesses minières, diamantifères, pétrolières, gazières, agricoles, halieutiques et hydrauliques. Son économie est pourtant encore très déséquilibrée.

Si la production pétrolière ne représente plus que 57 % du PIB, elle est à l’origine de 90 % des exportations et des deux tiers des recettes fiscales. Avec 1,9 million de barils par jour, l’Angola est le troisième producteur de pétrole d’Afrique, après la Libye et l’Algérie, mais à égalité avec le Nigeria, dix fois plus peuplé. La production de brut croît rapidement ; elle a été multipliée par 2,5 entre 2004 et 2008. Le secteur pétrolier emploie 27 % de la population.

Les réserves récupérables de pétrole sont estimées à 9 gigabarils, sans compter l’offshore ultra profond, qui n’a pas encore été évalué. Les réserves de gaz sont estimées à 300 milliards de mètres cubes. Les compagnies pétrolières espèrent que la production atteindra entre 3 et 4 millions de barils par jour à compter de 2015.

Placée sous le contrôle d'une entreprise d'Etat, la production de diamants est estimée à un peu plus de 10 millions de carats par an et rapporte environ 1 milliard de dollars américains par an à l'Etat et à la compagnie nationale.

L'agriculture n'assure que 7 à 10 % du PIB et les services de l'ordre de 20 %.

## *2) Des résultats conjoncturels encourageants*

Grâce à l'augmentation de sa production de pétrole et au prix longtemps élevé de celui-ci, le taux de croissance a été de l'ordre de 20 % par an depuis 2000, et a même dépassé 24 % en 2007. Il était encore de 15 % en 2008, malgré la crise, et les prévisions s'établissent à 11 % pour 2009. Quoique toujours supérieure à 10 %, l'inflation est en baisse.

En 2007, le pays a exporté pour 39 milliards de dollars américains et importé à hauteur de 15 milliards de dollars. Les principaux acheteurs de pétrole sont les Etats-Unis et la Chine, chacun à hauteur du tiers de ses exportations, et la France, pour 10 % du total.

Depuis 2004, la balance des paiements courants est positive. Le flux des investissements directs à l'étranger à destination de l'Angola a dépassé 5 milliards de dollars en 2007, mais ils sont destinés à 90 % à l'industrie pétrolière.

L'Etat réduit peu à peu son endettement, qui est passé de 73 % du PIB en 2003 à 16,3 % en 2007 et moins de 6 % en 2008. Il a signé un accord avec le Club de Paris sur le règlement de sa dette en décembre 2007, ce qui a permis aux assureurs crédits, parmi lesquels la COFACE, de reprendre leur couverture.

## **II – UN ACCORD VISANT À DÉVELOPPER LES RELATIONS ÉCONOMIQUES FRANCO-ANGOLAISES**

L'Angola a des relations économiques très développées avec les Etats-Unis – 54 % du pétrole angolais est extrait par des compagnies américaines –, avec la Russie – en matière d'hydrocarbures, mais aussi de diamants et dans le secteur militaire – et avec la Chine, qui a obtenu la plupart des grands chantiers de reconstruction et est devenu le premier partenaire commercial du pays en 2006.

Mais les entreprises françaises sont aussi très présentes : elles bénéficient notamment de la bonne image de la France, où un certain nombre d'Angolais ont vécu et étudié. La visite du Président de la République, en mai 2008, a en outre relancé politiquement la relation bilatérale. L'accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements a été signé à Paris quelques semaines seulement après cette visite.

### **A – Des relations économiques bilatérales qui s'intensifient**

#### *1) Des échanges commerciaux très dynamiques*

Avec une part de marché de 6,7 % en 2007, en hausse par rapport aux deux années précédentes (4,79 % en 2005 et 6,11 % en 2006), la France est le sixième fournisseur de l'Angola, derrière le Portugal, les Etats-Unis, la Chine, le Brésil et l'Afrique du Sud. Elle est aussi son sixième client, les Etats-Unis, la Chine, le Canada, Taïwan et le Chili étant les premiers.

Les exportations françaises vers l'Angola sont constituées pour l'essentiel d'équipements destinés au secteur pétrolier, de produits pharmaceutiques et d'automobiles. Elles avaient progressé de 70 % en 2006, puis ont augmenté plus lentement depuis (7,3 % en 2007), en raison d'une période de creux dans le calendrier de réalisation des travaux pour l'offshore. Les exportations se diversifient : l'agroalimentaire en représente 10 %, les biens de consommation 5 %.

Les importations françaises sont constituées en totalité par du pétrole brut. Après un tassement observé en 2006, les flux ont augmenté à nouveau en 2007. Les importations françaises de pétrole angolais sont désormais supérieures à celles de pétrole nigérian : les premières ont atteint 1,7 milliard d'euros en 2007, quand les secondes chutaient à 1,2 milliard d'euros.

**LE COMMERCE BILATÉRAL FRANCO-ANGOLAIS**

(en millions d'euros)

	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2007/2006</b>
Exportations françaises	105	298	504	541	+ 7,3 %
Importations françaises	161	1 406	1 237	1 727	+ 39,6 %
Importations hors pétrole	1	1	2	3	(ns)
Balance commerciale	- 56	- 1 108	- 733	- 1 186	61,8 %
<b>Total</b>	266	1 704	1 741	2 268	30,3 %

Source : douanes françaises.

*2) Une présence française non négligeable*

L'investissement direct français en Angola dépasse 10 milliards d'euros. Selon notre Mission économique à Luanda, la France serait le troisième investisseur étranger en Angola.

Au total, il y a soixante-dix implantations d'entreprises françaises : cinquante filiales et bureaux de représentation à Luanda, le reste étant constitué d'entreprises locales créées par des Français et de représentations en province d'implantations basées à Luanda. Hors pétrole, plus de 200 millions d'euros devaient être investis par des entreprises françaises dans le pays en 2008.

Les investissements directs sont concentrés dans le secteur pétrolier : Total est présent dans l'exploitation de blocs offshore, tandis que plusieurs entreprises ont investi dans le secteur parapétrolier, parmi lesquelles Petromar, Géoservices, Schlumberger et Technip. Dans le domaine des transports, Air France ou Bolloré font partie des entreprises françaises représentées.

Nos entreprises sont aussi actives dans la restauration (Sodexo), la banque (BNP Paribas), l'électricité et la climatisation (Boccard, Saipa, Compagnie du Como), les télécommunications (Alcatel-Lucent) et l'industrie (BIC, et surtout Castel, gros producteur de bière et de boissons gazeuses).

Devant ces résultats prometteurs, notre Mission économique à Luanda annonce qu'Ubifrance va organiser en 2009 un forum franco-angolais des affaires afin de présenter l'offre française dans tous les secteurs.

## **B – Les stipulations, classiques, de l'accord de protection des investissements**

C'est pour créer un cadre juridique plus sûr pour les investisseurs français en Angola – et, le cas échéant, pour les investisseurs angolais en France –, qu'a été signé, le 24 juin 2008, l'accord bilatéral sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements.

La France a déjà signé des accords du même type avec plus de quatre-vingt-dix Etats dans le monde, parmi lesquels une vingtaine d'Etats africains. Le 29 janvier dernier, notre Assemblée a autorisé le Gouvernement à approuver de tels accords conclus avec la Guinée et avec le Kenya.

Le présent accord vise principalement à protéger les investisseurs français en Angola contre le risque politique.

L'article 2 de l'accord définit les termes utilisés, et en particulier le terme d'investissement. Si cette définition ne présente pas un caractère exhaustif, l'exposé des motifs du projet de loi indique qu'elle est « *suffisamment large pour permettre d'étendre le champ d'application de l'accord à tous les investissements réalisés par les nationaux ou sociétés de chaque partie. En particulier, elle vise les droits de la propriété intellectuelle.* »

L'article 3 de l'accord précise que celui-ci s'applique aux investissements légalement constitués, effectués avant ou après son entrée en vigueur, mais uniquement pour des difficultés relatives à des faits postérieurs à son entrée en vigueur.

Les risques de nature politique susceptibles de peser sur les investissements étrangers sont non seulement le risque de confiscation, mais aussi celui d'autres formes de restrictions plus insidieuses, comme la réglementation des transferts ou des conditions particulières imposées au fonctionnement des établissements contrôlés par des étrangers.

L'article 4 de l'accord garantit à l'investisseur un traitement juste et équitable de la part de l'autre partie, l'absence de mesures arbitraires ou discriminatoires à son encontre et la bienveillance des autorités en matière de droit au séjour des ressortissants du pays de l'investisseur dont les activités professionnelles sont liées à l'investissement.

L'article 5 va plus loin en exposant, comme toujours dans ce type d'accords, les clauses de traitement national et de traitement de la nation la plus favorisée : les investissements d'une partie ne peuvent pas être traités moins favorablement que ceux réalisés par des investisseurs de l'autre partie ou par ceux de la nation la plus favorisée, si ce traitement est plus avantageux. Il est précisé que ces stipulations ne concernent pas les questions fiscales : l'Angola n'a d'ailleurs signé de conventions fiscales ni avec la France ni avec aucun autre pays.

Ces clauses ne s'appliquent pas non plus aux avantages résultant d'accords économiques régionaux, comme ceux accordés au sein de l'Union européenne ; elles n'empêchent pas les Etats parties de prendre des mesures en faveur de la diversité culturelle et linguistique.

Les clauses de traitement national et de traitement de la nation la plus favorisée s'appliquent aussi, conformément à l'article 6 de l'accord, au bénéfice des investisseurs d'un Etat partie qui auraient subi dans l'autre Etat des pertes du fait d'une guerre ou d'un autre conflit armé, d'un état d'urgence nationale, d'une révolution, d'une insurrection ou d'autres événements analogues.

L'article 7 pose le principe de l'interdiction de la dépossession des investisseurs de l'autre Etat « *si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans les conditions prévues par la législation et à condition que ces mesures ne soient pas discriminatoires* ». Dans ce cas, l'investisseur aura droit à une indemnité « *prompte, adéquate et effective* », dont les modalités de calcul et de versement sont encadrées par le même article.

Une autre garantie importante est apportée par l'article 8 de l'accord en matière de transfert des diverses formes de revenus que peut générer l'investissement. Ce transfert sera libre, sous réserve du respect des obligations fiscales. Des exceptions sont néanmoins prévues dans des circonstances exceptionnelles.

L'article 9 précise les conditions dans lesquelles une partie contractante ou l'une de ses agences peut être subrogée dans les droits et actions d'un investisseur auquel elle aurait accordé une garantie contre des risques liés aux investissements réalisés sur le territoire de l'autre partie.

Les articles 10 et 11 prévoient enfin les modalités de règlement des différends.

Lorsque le différend oppose les deux parties quant à l'interprétation ou l'application de l'accord, la voie de la négociation doit être privilégiée pour le régler ; si la négociation n'a pas donné de résultat dans un délai de six mois, est prévu le recours à un tribunal d'arbitrage *ad hoc*, dont la composition est définie par l'article 10. Les décisions prises par ce tribunal sont définitives et exécutoires de plein droit.

De même, en application de l'article 11, tout différend entre un Etat partie et un investisseur de l'autre partie doit être réglé à l'amiable dans un délai de six mois. Si cette voie n'aboutit pas, trois options sont ouvertes à l'investisseur : les tribunaux de l'Etat partie où l'investissement a été réalisé, un tribunal international *ad hoc* constitué selon les règles d'arbitrage de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international, ou le

Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). L'Angola n'étant pas, à ce jour, partie à la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats du 18 mars 1965, il ne pourra être recouru qu'au mécanisme supplémentaire du CIRDI.



## **CONCLUSION**

Les investisseurs français doivent avoir la possibilité de participer à la reconstruction de l'Angola, vaste chantier que les autorités issues des élections législatives de l'automne 2008 semblent décidées à conduire résolument.

L'accord sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements leur permettra de le faire dans un cadre juridique sûr et protecteur.

Votre Rapporteur est favorable à l'adoption du présent projet de loi.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du 5 mai 2009.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

**Mme Geneviève Colot.** Alors que les règles foncières posent souvent des problèmes à ceux qui souhaitent implanter leur entreprise à l'étranger, sont-elles prises en compte par cet accord ?

**M. Jean-Claude Guibal.** Peut-on considérer que cet accord fait partie de la politique en faveur du codéveloppement que conduit le gouvernement ?

**M. Jean-Michel Ferrand.** La question du foncier est en effet essentielle : en l'absence d'accord entre les Etats, les entreprises risquent de ne pas être reconnues comme propriétaires des locaux qu'elles auront construits, par exemple.

**M. Jean-Louis Christ, rapporteur.** Les questions de la propriété foncière ne sont pas traitées par l'accord. Elles relèvent du droit national en vigueur en Angola, selon lequel c'est l'Etat qui est propriétaire du sol et du sous-sol ; cela n'empêche pas la propriété privée des bâtiments et ne pose pas de problème particulier aux entrepreneurs. Il est certain que, comme le Conseil supérieur du notariat me l'a signalé, les entrepreneurs français se heurtent régulièrement à des difficultés liées à la propriété foncière dans d'autres pays africains. Il serait utile qu'un effort de clarification soit mené dans ce domaine.

Cet accord bilatéral sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements est un accord classique, très proche des quelque quatre-vingt dix accords du même type déjà conclus par la France. Il n'est pas lié à notre politique de coopération et ne peut être rapproché des accords très spécifiques de codéveloppement récemment signés ou actuellement en cours de négociation.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1490).

\*

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



**ANNEXE**

**TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article unique**

*(Non modifié)*

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Angola sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 24 juin 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.