

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la République de Maurice sur l'encouragement
et la protection réciproques des investissements

NOR : MAEJ1524520L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'Accord

1.1. Situation de référence

La République de Maurice est une démocratie ancienne dotée d'une économie dynamique parmi les plus développées du continent africain. Avec l'un des premiers PIB par habitant¹ de l'Afrique subsaharienne, elle est classée dans les « pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure »².

Ce pays, de 1 865 km² et de 1,3 million d'habitants, bénéficie d'une position géographique stratégique entre l'Afrique et l'Asie. La République de Maurice, laboratoire de la diversité culturelle, a hérité, au fil de l'histoire, d'une population à la fois d'origine indienne (les indo-mauriciens sont aujourd'hui largement majoritaires), européenne (composante franco-mauricienne très présente dans la sphère économique), africaine (créole) et asiatique (chinoise).

Son appartenance à la zone Afrique vaut à la République de Maurice l'intérêt particulier des deux puissances émergentes que sont l'Inde et la Chine. L'ambition affichée des décideurs économiques mauriciens est de faire de leur pays une « passerelle » entre l'Afrique et l'Asie. Ainsi, la République de Maurice œuvre au renforcement des liens de solidarité au sein de l'ensemble culturel, économique et politique « indo-océanien » constitué par Madagascar, les Comores, les Seychelles, La Réunion et Mayotte. La République de Maurice est membre fondateur de la Commission de l'océan indien (COI), membre du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), de l'Union Africaine et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). La diplomatie mauricienne s'implique dans la recherche de la stabilité régionale.

Du point de vue économique, l'ambition affichée du nouveau gouvernement, issu des élections législatives du 10 décembre 2014, est de faire accéder la République de Maurice, en 2020, au statut de pays à revenu élevé³ ; ce qui impose un objectif de croissance du PIB de 5 % par an pour les années à venir⁴.

¹ En 2014, le PIB par habitant s'établissait à 9 700 USD.

² Selon la Banque Mondiale.

³ PIB par habitant supérieur à 12 616 USD.

⁴ La croissance du PIB était de 3,2 % en 2013, de 3,3 % pour 2014. La prévision pour 2015 est de 4 %

Toutefois, la République de Maurice a accusé une légère baisse de son activité au cours des toutes dernières années du fait d'un environnement international et surtout européen dégradé et, également, d'une certaine érosion de l'activité dans les secteurs du textile, du sucre et du tourisme sur lesquels elle s'appuie traditionnellement.

Maurice se trouve à la croisée des chemins concernant son évolution économique. Après le miracle mauricien des deux dernières décennies, un nouvel élan doit être trouvé et les autorités mauriciennes misent sur de nouveaux choix sectoriels (économie bleue, plates-formes régionales pour le maritime et l'aérien, éducation, tourisme médical, poursuite des investissements privés en Afrique, *etc.*). Maurice fait également face au besoin de remettre à niveau ses infrastructures, notamment pour améliorer la productivité du pays, ce qui génère des besoins dans les domaines des travaux publics, de l'énergie, de l'eau potable et de l'assainissement.

La France est un acteur économique majeur à Maurice puisqu'elle est :

- son premier partenaire commercial⁵. En 2014, les échanges commerciaux entre la France et Maurice ont représenté un total de 612 M€, avec des exportations de 333 M€ et des importations de 279 M€;
- son deuxième bailleur de fonds bilatéral (derrière la Chine) à travers l'Agence française de développement (AFD) dont les projets totalisent 450 M€ depuis 2007 ;
- son premier investisseur étranger : près de 140 entreprises françaises sont implantées à Maurice.

Ces investisseurs bénéficient de l'accord de protection des investissements (API) signé le 22 mars 1973 et entré en vigueur le 1^{er} avril 1974. C'est essentiellement pour mettre cet accord en conformité avec la pratique conventionnelle qu'une renégociation a été engagée avec le gouvernement de Maurice, en 2005. En effet, l'API en vigueur présente des faiblesses, notamment en ce qui concerne l'indemnisation de l'investisseur en cas d'expropriation. Par ailleurs il ne contient ni clause d'exception culturelle, ni exception à la liberté de transfert de capitaux en cas de difficultés de balance des paiements. En outre, le champ du règlement des différends investisseur-État est limité puisque l'accord présuppose l'existence d'une clause compromissoire dans le contrat d'investissement. Or, conformément à l'évolution du droit international des investissements, la pratique conventionnelle française a évolué afin de permettre aux investisseurs connaissant un préjudice du fait des agissements de l'État d'accueil de leur investissement de recourir à l'arbitrage international sur la base du consentement exprimé par l'État dans l'API.

1.2. Présence et investissements français en République de Maurice

L'implantation des entreprises françaises en République de Maurice s'est accélérée au cours des dernières années : on dénombre aujourd'hui près de 140 entités (filiales, joint-ventures, ...). Il convient de relever que plusieurs dizaines d'entreprises mauriciennes appartiennent à des entrepreneurs individuels français⁶.

La France y figure, depuis des années, parmi les tous premiers investisseurs, en concurrence avec le Royaume-Uni, l'Afrique du Sud, les États-Unis, les Émirats arabes unis, la Chine. La France est repassée au premier rang des flux entrants à Maurice, avec 87 M€ en 2014. En stock, le montant des Investissements Directs Etrangers (IDE) français à Maurice serait de l'ordre de 1 200 M\$⁷.

⁵ La France est le 2^{ème} client de la République de Maurice après le Royaume-Uni et son 3^{ème} fournisseur après l'Inde et la Chine.

⁶ Pour mémoire, la communauté française, inscrite ou non au consulat, représente plus de 13 000 personnes.

⁷ Source FMI.

Les implantations françaises en République de Maurice sont essentiellement le fait de PME/PMI, principalement dans des activités de services. Elles concernent des secteurs aussi diversifiés que les technologies de l'information et de la communication (TIC), la sous-traitance (ex : centre d'appels, comptabilité, informatique), le commerce et la distribution, le tourisme, l'énergie mais aussi des activités manufacturières comme la bijouterie/marquinerie, les dispositifs médicaux, *etc.*

On dénombre également une quinzaine de grands groupes français qui détiennent des positions fortes (voire leaders) sur le marché mauricien dans leurs domaines respectifs, dans le cadre de filiales ou de joint-ventures⁸.

Il convient de relever le cas particulier des investissements français originaires du département de La Réunion : sur les quelques 140 implantations françaises à Maurice, une trentaine d'entre elles ont leur maison-mère positionnée dans cette région ultramarine. La majorité de ces investissements sont le fait de PME ou de TPE (import/export, textile, TIC, biens d'équipements ...)⁹.

Enfin, une part très substantielle des investissements français à Maurice relève d'acquisitions immobilières réalisées par des particuliers (retraités principalement) dans le cadre de programmes permettant de bénéficier de conditions fiscales avantageuses (régimes IRS et RES) et de permis de résidence.

1.3. Présence et investissements mauriciens en France

Selon la Banque Centrale de la République de Maurice, le montant annuel des investissements mauriciens en France est de l'ordre de quelques millions d'euros¹⁰.

Ces investissements modestes sont le fait de quelques grands groupes mauriciens dans le tourisme et les services ou de particuliers fortunés (principalement, dans le domaine de l'immobilier)¹¹. Par ailleurs, à La Réunion, la Mauritius Commercial Bank détient 50 % de la BFCOI (Banque Française Commerciale de l'Océan Indien), le groupe GML (Mon Loisir) - via sa filiale Lux Island Resorts - exploite deux hôtels tandis que des investissements de petite taille ont été réalisés par une demi-douzaine de sociétés mauriciennes (concession automobile, agence de publicité, distribution de produits de consommation, notamment).

1.4. Conditions de concurrence inégales pour les investisseurs français et étrangers

Il n'existe pas de cadre multilatéral sur les investissements selon les règles de l'Organisation mondiale du commerce concernant la protection des investissements et aucune modification à cet égard n'est prévue dans un proche avenir.

⁸ Lafarge (ciment et béton), Total (distribution de produits pétroliers), Super U (grande distribution), Air France (transport aérien), Aéroports de Paris (gestion aéroportuaire), Orange (télécommunications), Colas (BTP), CMA CGM (transport maritime), Accor (hôtellerie), Club Méditerranée (hôtellerie), Banque des Mascareignes (groupe BPCE), Gras Savoye (assurances), *etc.* De son côté, Proparco (groupe AFD) est actionnaire minoritaire de la banque AfrAsia (qui appartient à GML, premier groupe privé mauricien) et du groupe CIEL (6^{ème} groupe mauricien).

⁹ Les investissements réunionnais les plus significatifs sont : Sapmer (groupe Jaccar), implanté en République de Maurice dans le secteur de la pêche (transformation et commercialisation de produits halieutiques, exploitation de navires) avec cinq entités (env. 600 salariés) et Vindemia (groupe Casino) qui dispose de deux hypermarchés Jumbo et de huit supermarchés Spar (plus de 500 salariés). De son côté, le groupe réunionnais Apavou, qui détenait jusqu'à tout récemment 7 hôtels à Maurice a subi d'importants revers financiers et a été contraint – en juillet 2014 - de céder 3 établissements et de mettre en location les 4 autres sites

¹⁰ 2008 : 3,5 M€; 2009 : 6,7 M€; 2010 : 0,2 M€; 2011 : 1 M€; 2012 : 4,3 M€; 2013 : 5,2 M€

¹¹ Ainsi, le groupe Rogers, via sa filiale Velogic, a investi dans une activité de logistique à Roissy, tandis que les chaînes hôtelières Sun Resorts (groupe CIEL) et Beachcomber (groupe ENL) disposent chacune de leur propre agence à Paris.

Contrairement à la France, la République de Maurice n'étant pas membre de l'OCDE, elle n'a adhéré ni aux codes de l'OCDE de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes¹² ni à la déclaration¹³ de l'OCDE et aux décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales.

La République de Maurice a signé 40 accords de protection des investissements dont 25 sont en vigueur. En dehors de l'Union européenne (Belgique, Luxembourg, République Tchèque, Finlande, Allemagne, Portugal, Roumanie, Suède, Royaume-Uni) et de la Suisse, la République de Maurice est liée par un API avec de grands pays émergents (Chine, Inde, Afrique du Sud, Corée du Sud, Indonésie, Singapour) et avec plusieurs États du continent africain (notamment Burundi, Madagascar, Mozambique, Sénégal, Tanzanie, Egypte).

La ratification de l'API entre la France et la République de Maurice permettra aux investisseurs français de bénéficier d'un degré de protection équivalent à celui dont jouissent les investisseurs de ces pays et leur conférera des garanties juridiques supplémentaires par rapport à certains de leurs concurrents notamment européens.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'Accord

L'API entre la France et la République de Maurice a pour objectif de garantir un environnement juridique stable et favorable permettant d'assurer un climat de confiance indispensable à l'attraction d'investissements étrangers et au développement économique.

L'accord a spécifiquement pour finalité d'améliorer la sécurité juridique des investisseurs contre les mesures spoliatrices, injustes, arbitraires ou encore discriminatoires et, en cas de préjudice causé par les agissements de l'État d'accueil en violation de ses engagements conventionnels, de leur garantir l'accès à une justice neutre et indépendante via l'arbitrage international investisseur-État.

Les principaux objectifs opérationnels de la République de Maurice sont :

- de renforcer l'attrait du pays en tant que destination pour les investissements directs à l'étranger (IDE) français ;
- d'attirer les investissements français dans des domaines liés à l'eau/assainissement, les transports, l'économie de la mer, les services financiers, la santé, l'éducation notamment, afin de conforter l'activité économique du pays et d'étendre ses activités au-delà de ses secteurs traditionnels.

1.1 Conséquences économiques

L'entrée en vigueur de l'Accord sera porteuse d'un message fort renforçant le cadre des affaires pour les entreprises françaises, très nombreuses à s'intéresser au potentiel économique mauricien.

Si la République de Maurice offre un cadre juridique respectueux de l'investissement étranger, l'entrée en vigueur de ce nouvel API renforcera la protection des investissements français qui y sont croissants. Globalement, l'amélioration du cadre juridique devrait leur permettre d'étendre leurs activités à Maurice.

¹² Les codes de l'OCDE de la libération des mouvements de capitaux et de la libération des opérations invisibles courantes ont le statut juridique d'une décision de l'OCDE liant tous les pays adhérents.

¹³ La déclaration est un engagement politique de la part des pays adhérents à la déclaration à instituer un environnement transparent et ouvert à l'investissement international, ainsi qu'à favoriser la contribution positive des entreprises multinationales au progrès économique et social.

Il devrait aussi favoriser l'implantation d'entreprises françaises souhaitant se développer dans l'Océan Indien ou en Afrique anglophone à partir de Maurice, stratégie fortement encouragée par les autorités mauriciennes.

Dans ce cadre, l'entrée en vigueur de cet API pourrait entraîner une augmentation des stocks et des flux d'investissement vers Maurice.

Enfin, il convient de rappeler que l'existence d'un API en vigueur permet de rendre les investissements français en République de Maurice éligibles à la garantie investissement apportée contre les risques politiques par la COFACE¹⁴.

1.2 Conséquences financières

La gestion de contentieux engagés par des investisseurs mauriciens, en raison de la violation par les autorités françaises des engagements conventionnels prévus par l'API, pourrait être source de charges budgétaires et administratives supplémentaires, compte tenu de la contribution aux frais de justice et aux paiements des dépens.

Toutefois, sur la base de l'expérience et des investissements mauriciens existant actuellement, la probabilité que la France soit confrontée à de telles procédures introduites par des investisseurs mauriciens dans le cadre de cet accord apparaît très faible.

1.3 Conséquences sociales

Aucune conséquence sociale n'est attendue pour cet accord.

1.4 Conséquences environnementales

L'accord n'emporte aucune conséquence environnementale.

1.5 Conséquences juridiques

L'accord, qui contient principalement des obligations de ne pas faire, n'implique pas de modification législative. Hormis le cas du versement d'une indemnisation en cas d'expropriation (déjà prévue en droit français par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique¹⁵), il ne requiert pas d'action particulière.

En revanche, l'accord devrait bénéficier aux intérêts français sur plusieurs aspects :

- au niveau de la propriété intellectuelle, alors que Maurice n'offre qu'une protection incomplète, en particulier concernant la protection des marques¹⁶ ;
- au niveau des procédures juridictionnelles car, de façon générale, les procédures judiciaires sont longues à Maurice (deux à quatre ans), ce qui peut décourager l'engagement de poursuites. Des cas de corruption ont pu, par le passé, être relevés au sein du système judiciaire local.

¹⁴ La base légale pour la garantie, par COFACE, contre les risques politiques est l'[article 26](#) de la Loi de Finances rectificative pour 1971 (loi n°71-1025 du 24 décembre 1971, publiée au JO le 25 décembre 1971).

¹⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074224&dateTexte=20080505>

¹⁶ Malgré les nombreuses actions engagées par les autorités, de nombreuses contrefaçons « importées » circulent dans le pays.

1.5.1 Articulation avec le cadre juridique existant

Sur le fond, les règles contenues dans l'API coïncident, pour l'essentiel, avec les garanties instituées par la Constitution française ou les traités européens et celles résultant des principes généraux du droit reconnus par ces systèmes juridiques.

Pour mémoire, la France a déjà signé 107 accords de ce type, dont plus de 95 sont actuellement en vigueur.

1.5.2 Articulation avec le droit de l'Union européenne

Le Traité de Lisbonne a élargi la compétence européenne en matière d'investissement en plaçant l'investissement direct étranger (IDE) dans le champ de la compétence exclusive de l'Union européenne¹⁷. Cette modification du cadre institutionnel a conféré à la Commission européenne la compétence pour négocier et conclure des API.

Le Règlement (UE) n° 1219/2012 du 12 décembre 2012¹⁸ (entré en vigueur le 9 janvier 2013) établissant des dispositions transitoires pour les accords bilatéraux d'investissement conclus entre des États membres et des pays tiers, prévoit que les États membres peuvent continuer à négocier et conclure des accords bilatéraux, sous réserve d'autorisation préalable de la Commission européenne.

S'agissant d'un accord signé pendant la période transitoire prévue par le Règlement précité, c'est-à-dire entre le 1^{er} décembre 2009 et le 9 janvier 2013¹⁹, l'API entre la France et la République de Maurice a été notifié à la Commission européenne le 7 février 2013 et, après consultation du Comité des Accords d'Investissements, la Commission européenne a autorisé la France, en date du 4 juillet 2013, à procéder à sa ratification²⁰.

En outre, conformément à l'article 12, paragraphe 6, du règlement(UE) n° 1219/2012 précité, cet accord, comme tous les API signés pendant la période transitoire, devra faire l'objet d'une notification à la Commission européenne lors de son entrée en vigueur.

Par ailleurs la clause de l'accord (article 5, paragraphe 2) prévoyant qu'aucune des Parties contractantes n'est tenue d'accorder aux investisseurs et aux investissements de l'autre Partie contractante le traitement préférentiel qu'elle a accordé à des investisseurs tiers dans le cadre d'une zone de libre-échange, d'une union douanière, d'un marché commun ou toute autre forme d'organisation économique régionale, permet de ne pas étendre à la République de Maurice les avantages existants entre États membres dans le cadre de l'Union Européenne.

1.5.3 Articulation avec les autres engagements internationaux déjà souscrits par la France

Il n'y a pas d'accord multilatéral en matière d'investissement et la question n'est pas à l'ordre du jour. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne traite pour l'heure de ce sujet que dans ses liens avec le commerce des marchandises et n'a donc pas le même champ d'application que l'API.

¹⁷ L'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne place les investissements directs étrangers (IDE) dans le champ de compétence exclusive de l'UE.

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:351:FULL&from=FR>

¹⁹ Article 12

²⁰ En pièce jointe.

Les clauses du traitement national et de la nation la plus favorisée ne s'appliquant pas aux questions fiscales (cf. article 6 relatif aux « exceptions d'ordre fiscal »), l'API ne fait obstacle à aucune convention fiscale à venir visant à éviter la double imposition des revenus qui ont leur source dans un État et qui sont perçus par une personne fiscalement domiciliée dans un autre État (ou résidente de cet autre État).

L'Accord abroge et remplace, à la date de son entrée en vigueur, l'API signé à Port Louis le 22 mars 1973 (cf. article 13, paragraphe 2). A compter de cette date, le nouvel API sera applicable y compris aux investissements effectués antérieurement à son entrée en vigueur (voir l'article 1^{er}, paragraphe 1, sur la définition de l'investissement).

2.6 Conséquences administratives

L'API ne contient aucune entrave structurelle ou juridique à la poursuite d'objectifs de politique publique par la France, en raison des dispositions relatives à la dépossession qui préservent la capacité des autorités à prendre toute mesure d'utilité publique qui aurait pour effet de déposséder, directement ou indirectement, un investisseur, à condition que ladite mesure ne soit pas discriminatoire ou contraire à un engagement particulier et qu'elle donne lieu à une indemnisation.

2.7 Conséquences dans le domaine de la parité femmes/hommes

Sans objet.

III. - Historique des négociations

Les premiers contacts entre la France et la République de Maurice en vue de renégocier l'API signé le 22 mars 1973 et entré en vigueur le 1^{er} avril 1974 remontent à juillet 2005. La France estimait alors qu'il convenait de moderniser l'accord tant sur les clauses matérielles de protection des investisseurs et des investissements que sur le volet « règlement des différends ».

Une fois obtenu l'accord des autorités mauriciennes, les négociations ont été engagées sur la base du nouveau modèle français d'API mis à jour en 2006. Une première rencontre a eu lieu en mai 2008 avec les autorités mauriciennes après que celles-ci ont adressé, en octobre 2007, leurs remarques sur le texte français. Trois difficultés avaient alors été identifiées :

- Maurice souhaitait faire figurer dans la **clause d'application territoriale** une référence au droit national, en sus du droit international, pour déterminer le territoire sur lequel les parties contractantes exercent leur souveraineté, ce qui n'était pas acceptable par la France et ce à quoi Maurice a *in fine* renoncé.
- Maurice désirait un accord offrant aux investisseurs une protection juridique aussi large que possible, **sans exception culturelle** et avec une **exception fiscale limitée** aux avantages résultant d'un accord concernant l'imposition. De nouveaux échanges entre délégations ont permis à la France de conserver les deux exceptions²¹ prévues par son modèle afin de ne subir aucune contrainte conventionnelle lorsqu'elle souhaiterait prendre des mesures visant à préserver la diversité culturelle ou dans le domaine fiscal (arrangements fiscaux, lutte contre l'évasion fiscale et application de la loi fiscale différenciée).

²¹ Exclusion des questions fiscales des clauses de traitement national et de traitement de la nation la plus favorisée et exception générale permettant de prendre toute disposition visant à régir les investissements dans le cadre de mesures destinées à préserver et à encourager la diversité culturelle et linguistique.

Les négociations ont été conclues en juin 2008 durant la visite officielle en France du Premier ministre mauricien ; seule la disposition territoriale avait empêché la signature de l'API, lors de la visite à Paris du ministre mauricien des Finances le 24 septembre 2008.

Cependant, dans le contexte de la crise financière et des orientations du G20 sur les juridictions non-coopératives, l'adoption, par la République de Maurice de mesures et pratiques susceptibles de l'assimiler à un paradis fiscal a conduit la Direction de la législation fiscale (DLF) à souhaiter le durcissement²² de l'exception obtenue dans ce domaine ; ce que les autorités mauriciennes ont accepté et qui a donné lieu à l'article 6 dédié aux exceptions d'ordre fiscal.

Les délégations française et mauricienne ont finalisé les négociations en février 2009 et la signature du nouvel API est intervenue le 8 mars 2010.

Le 1^{er} juillet 2010, les autorités mauriciennes ont informé la France qu'elles avaient achevé les procédures requises pour l'entrée en vigueur de l'API qui avait été publié dans la Gazette du gouvernement le 5 juin 2010. Entretemps, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a conduit la France à suspendre sa procédure de ratification de l'accord ; ce dont elle a informé la République de Maurice, le 28 avril 2011.

L'accord a été notifié à la Commission européenne le 7 février 2013 et, après consultation du Comité des Accords d'Investissements, la Commission européenne a autorisé la France, en date du 4 juillet 2013, à procéder à sa ratification²³.

IV. - État des signatures et ratifications

L'Accord a été signé le 8 mars 2010 à Port-Louis par Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État au Commerce extérieur et M. Ramakrishna Sithanen, vice Premier ministre. Les autorités mauriciennes ont effectué les procédures nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord le 5 juin 2010.

V. - Déclarations ou réserves

Sans objet.

²² La DLF souhaitait que la clause précise plus explicitement que cet accord ne pourra être interprété de manière à empêcher l'adoption ou l'application de mesures visant à éviter l'évasion ou la fraude fiscale conformément aux dispositions des accords visant à éviter la double imposition ou d'autres arrangements fiscaux ou législations nationales.

²³ En pièce jointe.