

N° 232

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mars 2005

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées(1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du **Royaume de Bahreïn** sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements,*

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 124 (2004-2005).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE DÉLICAT ET LES TENTATIVES D'OUVERTURE ÉCONOMIQUE	4
A. LES RELATIONS AVEC LES ETATS-UNIS, L'ARABIE SAOUDITE, ET LE CCEAG	4
B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE BAHREÏN ET LES ÉCHANGES AVEC LA FRANCE	6
II. L'ACCORD RELATIF AUX INVESTISSEMENTS ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS ÉCONOMIQUES FRANCO- BAHREINIENNES	7
A. LES CLAUSES CLASSIQUES DE L'ACCORD	7
B. LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS ECONOMIQUES FRANCO-BAHREINIENNES	8
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	13
ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT	14
ANNEXE II	15

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord signé le 24 février 2004 entre le gouvernement français et le gouvernement du Royaume de Bahreïn sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Les acquis de l'année 2003 et le bilan provisoire de l'année 2004 sont tels que la situation économique et financière de Bahreïn peut être considérée comme satisfaisante, même si elle reste fragile à cause de l'inquiétude née de la dégradation relative du contexte sécuritaire en Arabie saoudite.

Dixième fournisseur du Bahreïn, en 2003, hors secteur aéronautique, la France a vu sa position se renforcer considérablement l'an passé, mais ses investissements restent limités. Les autorités du Bahreïn ont exprimé le souhait, notamment à l'occasion de la visite de M. de Robien en novembre 2004, de voir les entreprises françaises s'impliquer davantage dans leur économie.

Or, les entreprises qui investissent dans un pays étranger, outre les risques économiques encourus pour toute opération d'investissement (évolution du marché, évolution des changes, fluctuations des coûts de production...), s'exposent à des risques de nature spécifiquement politique : nationalisation, traitement discriminatoire, par exemple pour l'accès à des infrastructures ou à des matières premières, limitation à la possibilité de rapatrier en France les revenus retirés de l'investissement réalisé.

Cet accord permettra de résoudre ce problème.

Votre rapporteur effectuera une brève présentation du contexte géopolitique et économique dans lequel s'inscrit cet accord, avant d'en détailler les diverses dispositions.

I. UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE DÉLICAT ET LES TENTATIVES D'OUVERTURE ÉCONOMIQUE

« Al Bahrayn » signifie en arabe « les deux mers », ce qui s'explique par l'insularité du pays et par sa nappe d'eau souterraine, (son double atout : l'eau douce et l'eau salée). L'archipel de Bahreïn est le plus petit Etat de la péninsule arabique (706 km²). Il est situé sur la côte méridionale du Golfe, entre la presqu'île de Qatar et la côte d'Arabie, à mi-distance entre les détroits d'Ormuz et de Chat el Arab. Il est séparé par 26 km de l'Arabie Saoudite à laquelle il est relié, depuis 1986, par un pont-digue : « le pont de l'amitié ». L'archipel comprend 33 îles, dont une dizaine sont inhabitées. Bahreïn, l'île la plus importante, 600 km², longue de 48 km et large de 16 km, a donné son nom au pays et abrite la capitale. Manama. Hawar, l'île la plus méridionale, n'est distante que de 5 km de Qatar et fait l'objet de revendications par celui-ci. L'île de Sitra (36.750 habitants) reliée par un pont à Bahreïn, regroupe les principales unités industrielles du pays.

A. LES RELATIONS AVEC LES ETATS-UNIS, L'ARABIE SAOUDITE, ET LE CCEAG

- Petit royaume du Golfe dépourvu de richesses pétrolières importantes et dépendant financièrement de l'Arabie saoudite, Bahreïn a dû conclure une alliance stratégique avec **les Etats-Unis** afin d'assurer sa sécurité.

La sécurité de Bahreïn repose entre les mains des Etats-Unis avec lesquels un accord de coopération en matière de défense a été conclu en octobre 1991. L'archipel accueille le quartier général de la cinquième flotte et la composante navale du commandement central américain (qui couvre l'Est de l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Océan Indien), ainsi que le siège de la coalition navale « *enduring freedom* », instituée après le 11 septembre 2001 pour assurer la lutte contre le terrorisme, et à laquelle participe la France.

Par ailleurs, pendant les opérations militaires américaines en Irak, l'aviation américaine a utilisé l'aéroport militaire situé au sud de l'île de Bahreïn.

Enfin, on peut noter que le roi Hamad a été le premier dirigeant arabe à rencontrer le président américain G. Bush après sa réélection et s'est, à cette occasion, entretenu avec les principaux responsables de la politique étrangère et de défense américaine.

- Toutefois les liens de Bahreïn avec son voisin géographique, l'**Arabie saoudite**, sont très forts. La production locale de pétrole de Bahreïn ne s'élève plus qu'à 34.000 barils par jour. La compensation économique est fournie par l'Arabie saoudite qui cède au prix de l'extraction la production du champ pétrolier d'Abou Safaa (soit 140.000 barils par jour) à Bahreïn, qui la revend au prix du marché, le bénéfice étant directement versé au budget de ce dernier Etat. Cependant, depuis l'été 2004, l'Arabie saoudite a réduit ces cessions de pétrole brut à Bahreïn, indiquant que la forte hausse des prix compensait la diminution en volume.

Cette attitude, qui souligne la dépendance financière de Bahreïn par rapport à l'Arabie saoudite, s'explique peut-être aussi par la volonté de Riyad de faire pression sur Bahreïn afin que cet Etat contrôle plus fermement l'opposition chiite qui s'y développe.

Afin de dresser un bilan complet des relations équivoques et complexes qui unissent Bahreïn à l'Arabie saoudite, il convient d'ajouter que les autorités bahreiniennes sont très inquiètes de la détérioration du contexte d'insécurité en Arabie saoudite, de l'éventuelle menace que cela constitue pour la stabilité de l'archipel et des conséquences néfastes que cela pourrait avoir pour la confiance des investisseurs à l'égard du pôle bancaire régional que Bahreïn souhaite être.

- Le CCEAG (Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe)

Là encore, la situation est complexe : ainsi, Bahreïn a été le premier pays du CCEAG à signer un accord de libre échange avec les Etats-Unis, ce qui a ouvert la voie aux autres pays du Golfe.

Bahreïn n'est pas pourvu, comme les autres Etats arabes du Golfe, de ressources pétrolières ou gazières et espère donc qu'un renforcement de l'intégration au sein du CCEAG permettra à son économie, basée sur les services, d'en tirer profit. Mais là encore, Bahreïn est en position délicate car, si ses relations avec le Qatar se sont améliorées (projet de fourniture de gaz qatari à Bahreïn et de construction d'un pont entre les deux pays), si les liens avec le Koweït et les Emirats Arabes Unis sont très étroits, la dépendance financière de Bahreïn à l'égard de l'Arabie saoudite le contraint souvent à s'aligner sur les positions saoudiennes au sein du CCEAG, ce qui limite singulièrement sa liberté d'action.

B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE BAHREÏN ET LES ÉCHANGES AVEC LA FRANCE

- L'économie de Bahreïn

Les acquis de l'année 2003 et les estimations disponibles pour l'année 2004 permettent de dire que, malgré la fragilité du contexte sécuritaire en Arabie saoudite évoquée plus haut, l'économie de Bahreïn se porte assez bien.

Pour 2003, le prix moyen du baril (qui est passé de 23,8 à 27,1 dollars) et le niveau atteint par la production de pétrole brut (qui a légèrement augmenté, passant de 237.000 à 240.000 barils par jour) ont été tels que le taux de croissance du PIB en volume a été compris entre 5,5 et 6 %, ce qui peut être considéré comme une performance satisfaisante par rapport à la tendance constatée depuis le début des années 1990.

Pour 2004, il n'y a bien entendu pas de statistiques définitives mais l'on peut considérer que les progrès de 2003 ont été confortés. Avec une production de pétrole brut portée à 247.000 barils par jour (hypothèse considérée comme raisonnable) et un prix moyen du baril de 30 dollars, la croissance du PIB en volume serait du même ordre qu'en 2003, c'est-à-dire comprise entre 5,5 et 6 % dans ce contexte et les comptes publics reviendraient à l'équilibre ou dégageraient un excédent compris entre 1,3 et 2,4 % du PIB. Tel serait également le cas des comptes extérieurs, qu'il s'agisse de la balance courante (qui passerait d'un déficit voisin de 500 millions de dollars à un excédent voisin de 200 millions de dollars) ou de la balance des paiements (dont le solde positif approcherait 300 millions de dollars, ce qui porterait le montant des avoirs en devises de la Banque Centrale de Bahreïn à un peu plus de 1,7 milliard de dollars).

La bonne tenue et l'engagement du Royaume à poursuivre les réformes économiques et institutionnelles attendues par les Bahreïniens n'a pas échappé aux grandes agences de notations (S&P, Moody's, Fitch, Capital intelligence), qui ont revu à la hausse leur notation (« rating ») sur Bahreïn.

- Les échanges commerciaux franco-bahreïniens

En 2003, la France s'est classée à la dixième place en tant que fournisseur de Bahreïn avec 101 millions d'euros d'exportations, hors aéronautique. Comparées aux années précédentes, nos exportations ont connu en 2003 une embellie (+ 7 %) et ce, en dépit de la situation régionale qui était difficile au premier trimestre en raison de la crise irakienne. Les résultats du premier semestre 2004, ont non seulement confirmé cette tendance, mais fait apparaître une très forte croissance du volume de nos échanges qui s'élèvent à 188 millions d'euros (contre 50 millions d'euros au premier semestre 2003), soit plus du triple. Le lancement de nouveaux projets d'investissement et les

contrats signés par nos entreprises ont donc commencé à se refléter dans les résultats de 2004.

Les ventes françaises au cours du premier semestre 2004 ont représenté en valeur plus du double de celles réalisées sur l'ensemble de l'année 2003. Elles ont progressé de 211 % par rapport au premier semestre de l'année 2003. Les exportations françaises de biens d'équipement ont connu une remontée spectaculaire (+ 319 %). Alstom a livré des capteurs pour les centrales et des transformateurs, Thalès des équipements pour l'atterrissage (ILS) à l'aéroport. A ceci s'ajoutent la réalisation des contrats signés par les fournisseurs français d'Alba (Solios, Carbone Savoie, Brochot), et la livraison de composants électroniques par Cegelec.

Les importations françaises en provenance de Bahreïn sont traditionnellement dominées par les produits pétroliers. La baisse de nos achats d'hydrocarbure constatée en 2003 n'a été que conjoncturelle. Au 1^{er} semestre 2004, la part des produits pétroliers dans nos achats a atteint 90 %, ceux-ci passant à 58 millions d'euros (contre 4 millions d'euros au premier semestre 2003).

Notre excédent commercial a doublé par rapport à 2003 sur la même période (60 millions d'euros en faveur de la France). Notre part de marché (moins de 4 % en 2003) pourrait, selon les plus récentes estimations, atteindre voire dépasser 5 % en 2004.

II. L'ACCORD RELATIF AUX INVESTISSEMENTS ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS ÉCONOMIQUES FRANCO-BAHREINIENNES

A. LES CLAUSES CLASSIQUES DE L'ACCORD

Les autorités de Bahreïn ont souhaité que les entreprises françaises puissent s'impliquer davantage dans leur économie, en particulier par le biais de coentreprises (« joint ventures ») dans les domaines d'expertise.

Or, en l'absence d'un cadre multilatéral de protection des investissements internationaux, la protection juridique des investisseurs français à l'étranger, en dehors des pays de l'OCDE, repose généralement sur des accords bilatéraux de ce type, les législations des Etats d'accueil n'étant pas toujours suffisamment protectrices, et s'avérant, en tout état de cause, susceptibles de modifications à tout moment. L'introduction de cet instrument juridique dans notre ordre interne facilitera le règlement d'éventuels contentieux par la voie d'arbitrage.

L'accord signé avec Bahreïn permettra à l'Etat, conformément à l'article 26 de la loi de finances rectificative n° 71-1025 du 24 décembre 1971, d'accorder, par l'intermédiaire de la COFACE, des garanties aux investisseurs français pour leurs opérations dans ce pays.

- **Le champ d'application de l'accord** : certes, celui-ci n'est pas détaillé exhaustivement mais sa définition est suffisamment large pour permettre l'extension de ce champ d'application à tous les investissements réalisés par les sociétés publiques ou privées de chaque Partie. Sont particulièrement visés les droits de la propriété intellectuelle et les concessions pétrolières.

- **L'encouragement et l'admission réciproques des investissements** sont prévus par l'article 2 (dans le cadre de la législation de chaque Etat).

- Les articles 3 et 4 accordent aux investissements des deux parties un **traitement juste et équitable**, tel qu'il est défini par les principes du droit international, et reprennent les clauses classiques de traitement national : les investisseurs de l'autre partie ne doivent pas être traités moins favorablement que les investisseurs nationaux et reçoivent un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux investisseurs étrangers les plus favorisés (**clause classique de la nation la plus favorisée**).

- **La protection des investissements** est prévue par l'article 5 qui interdit les mesures d'expropriation ou de dépossession arbitraire ou discriminatoire. **Une indemnité prompt, effective, adéquate, librement réalisable et transférable est prévue en cas d'expropriation justifiée par l'utilité publique.**

Cet article prévoit également qu'en cas de guerre, conflit armé ou révolution, les investisseurs des deux Etats bénéficieront d'un traitement non moins favorable que celui qu'applique l'autre partie à ses propres investisseurs ou à ceux de la nation la plus favorisée. Par ailleurs, un investisseur peut voir garanti son investissement, sous réserve de l'approbation initiale de l'Etat où se fait l'investissement.

- Les **éventuels différends** liés à l'interprétation ou l'application de l'accord sont réglés de façon classique par la voie diplomatique ou bien, si celle-ci échoue à l'issue d'un délai de six mois, par le recours à un tribunal d'arbitrage.

B. LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS ECONOMIQUES FRANCO-BAHREINIENNES

Le marché bahreïni offre de réelles opportunités pour les investisseurs français. Même si la dimension et la capacité d'absorption du

marché bahreïni en sont plus limitées que celles des pays voisins, on aurait tort de le considérer comme négligeable et de ne pas lui accorder l'attention qu'il mérite. En effet, la solvabilité et la fiabilité des opérateurs locaux, qu'ils soient publics ou privés, peuvent être considérées comme satisfaisantes. De plus, c'est le marché le plus ouvert du Moyen-Orient, comme la décision prise en 2004 de libéraliser totalement le secteur des télécommunications vient de le confirmer.

Entre 2002 et 2004, les entreprises françaises ont signé plusieurs contrats. On peut citer en premier lieu l'exemple du groupe Alstom (réalisation de la centrale électrique HIDD 2 pour le ministère de l'électricité : 322 millions de \$), et d'ALBA, dans le secteur de l'aluminium (411 millions de \$ pour la première tranche d'installations d'usines et, à terme, un investissement total de 1,7 milliard de dollars).

Les contrats signés par des fournisseurs d'Alba (Solios, Pechiney, ECL) s'élèvent à 150 millions de \$.

Le groupe BNP Parisbas a réalisé les financements de contrats pour la fourniture de la centrale électrique HIDD 2 (254 millions \$), d'avions d'entraînement Hawks (250 millions de \$), une tranche crédit-export pour Alba (300 millions de \$) et le mandat de financement de la modernisation de la raffinerie de Bapco (650 millions de \$).

Un contrat (6,5 millions de \$) a été remporté par SOGERMA pour la fourniture de sièges pour Gulf Air.

Par ailleurs de nombreux projets intéressent les entreprises françaises :

Le projet « Bahrain financial Harbour », l'ensemble immobilier qui abritera la place financière (1,2 milliards de \$), offrirait des opportunités à Bouygues bâtiment-international, Accord, Dalkia.

L'extension de l'aéroport de Bahrein (200 millions de \$) : l'entreprise Aéroports de Paris international (ADPI) a déposé une offre, les fournisseurs d'équipements français sont Thalès et Alcatel.

Les travaux pour le pont de Sitra (80 millions de \$) et le projet de pont reliant Bahreïn au Qatar (1,8 milliard de dollars) intéressent Bouygues construction et Vinci.

L'hôpital King Hamad, de 300 lits, pour désengorger l'unique centre d'urgence de Salmaniya (100 millions de \$) concernerait Bouygues bâtiment international.

Le projet de construction de deux villes nouvelles (1,2 milliard de dollars), appelées à répondre à un criant besoin de logements sociaux pour 30.000 personnes, intéresse les entreprises françaises SETEC et SOGREAH.

Le projet immobilier Durrat al Bahrain (1,6 milliard de \$) peut impliquer Accor, Bouygues, Sophia Antipolis.

Dans le secteur des transports, le monorail « Light Train System » entre dans les compétence de SEMALI, SYSTRA et Bouygues.

SOGERMA et Airbus peuvent évidemment répondre aux demandes d'achat par Gulf Air (15 millions de \$) de nouveaux sièges pour les premières classes et les classes affaires pour 6 A340, et le projet d'acquisition de 18 appareils de type A 318.

Par ailleurs, dans le secteur de l'énergie, le groupe Alstom négocie avec le ministère de l'électricité un contrat de maintenance sur 12 ans (250 millions de \$) des centrales électriques HIDD I et II.

Il est essentiel que les entreprises françaises aient l'opportunité d'investir dans ces divers projets en toute sécurité, afin de ne pas être trop concurrencées par les initiatives des pays arabes du Golfe, dont une partie des capitaux habituellement investis sur les marchés occidentaux, est maintenant attirée par Bahreïn.

CONCLUSION

L'accord entre la France et le Royaume de Bahreïn sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements signé le 24 février 2004 offre incontestablement un cadre juridique stable et satisfaisant pour les contrats que pourraient conclure les entreprises françaises.

Par ailleurs, ainsi que le rappelle l'étude d'impact jointe en annexe :

En l'absence d'un cadre multilatéral de protection des investissements internationaux, la protection juridique des investisseurs français à l'étranger, en dehors des pays de l'OCDE, repose généralement sur des accords bilatéraux de ce type, les législations des Etats d'accueil n'étant pas toujours suffisamment protectrices, et s'avérant, en tout état de cause, susceptibles de modifications à tout moment. L'introduction de cet instrument juridique dans notre ordre interne facilitera le règlement d'éventuels contentieux par la voie d'arbitrage.

L'accord signé avec Bahreïn permettra à l'Etat, conformément à l'article 26 de la loi de finances rectificative n° 71-1025 du 24 décembre 1971, d'accorder, par l'intermédiaire de la COFACE, des garanties aux investisseurs français pour leurs opérations dans ce pays.

C'est pourquoi votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous demande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du 9 mars 2005.

A la suite de l'exposé du rapporteur, et à M. Serge Vinçon, président, qui évoquait le besoin d'autonomie économique de l'Etat de Bahreïn par rapport à l'Arabie saoudite, M. Jean-Pierre Placade a répondu que cette dépendance économique de Bahreïn était malheureusement très prégnante. Il a ajouté que la majorité de chiites au sein de la population de Bahreïn plaçait ce pays dans une position délicate à l'égard de l'Arabie saoudite sunnite.

Puis la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Bahreïn sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 24 février 2004, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 124 (2004-2005)

ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT¹

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Bahreïn sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements

I – Etat de droit existant

Les entreprises qui investissent dans un pays étranger, outre les risques économiques encourus pour toute opération d'investissement (évolution du marché, évolution des changes, fluctuations des coûts de production ...), s'exposent à des risques de nature spécifiquement politique : nationalisation, traitement discriminatoire, par exemple pour l'accès à des infrastructures ou à des matières premières, limitation à la possibilité de rapatrier en France les revenus tirés de l'investissement réalisé.

En l'absence d'un cadre multilatéral de protection des investissements internationaux, la protection juridique des investisseurs français à l'étranger, en dehors des pays de l'OCDE, repose généralement sur des accords bilatéraux de ce type, les législations des Etats d'accueil n'étant pas toujours suffisamment protectrices, et s'avérant, en tout état de cause, susceptibles de modifications à tout moment. L'introduction de cet instrument juridique dans notre ordre interne facilitera le règlement d'éventuels contentieux par la voie d'arbitrage.

L'accord signé avec Bahreïn permettra à l'Etat, conformément à l'article 26 de la loi de finances rectificative n° 71-1025 du 24 décembre 1971, d'accorder, par l'intermédiaire de la COFACE, des garanties aux investisseurs français pour leurs opérations dans ce pays.

II – Modifications à apporter au droit existant

Néant.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

ANNEXE II

ACCORDS DE PROTECTION DES INVESTISSEMENTS (API) SIGNÉS ET RATIFIÉS PAR BAHREIN

Accords signés et ratifiés	
USA	2001
Egypte	2000
Chine	2002
Philippines	2000
Malaisie	2000
Syrie	2001
Jordanie	2000
Maroc	2001
Grande-Bretagne	1991
Algérie	2003
Yémen	2004
Thaïlande	2002
Iran	2004
Accords signés	
Biélorussie	2002
Singapour	2004
France	2004
Inde	2004