

N° 234

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 février 1996

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la république du Pérou sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements,

Par M. Jacques HABERT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, Michel Alloncle, Jacques Genton, Jean-Luc Mélenchon, secrétaires ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Briseperrière, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Paul Chambriard, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Jean-Pierre Raffarin, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LA NOUVELLE IMAGE DU PÉROU	6
A. UN AUTORITARISME POLITIQUE CONTENU	6
1. Une stratégie de sortie de crise.....	6
2. Une assise politique confortée.....	6
B. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE EXCEPTIONNELLE - DES INCIDENCES SOCIALES PRÉOCCUPANTES	7
1. Une économie essentiellement primaire.....	7
2. Une politique économique radicale	8
3. Le nécessaire accompagnement social.....	8
C. DES RELATIONS BILATÉRALES MODESTES	9
1. Une coopération culturelle honorable.....	9
2. De modestes liens commerciaux.....	10
II. LES DISPOSITIONS CLASSIQUES DE L'ACCORD DU 6 OCTOBRE 1993	10
A. UN MECANISME TRADITIONNEL DE PROTECTION	10
1. Un traitement juste et équitable	11
2. L'assurance de garanties	11
B. LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT.....	12
1. Litige entre Etat d'accueil et la société de l'autre partie.....	12
2. Litige entre Etats contractants	12
CONCLUSION	12
EXAMEN EN COMMISSION	13
PROJET DE LOI	14

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis tend à autoriser la ratification d'un accord, signé le 6 octobre 1993 entre le Pérou et la France, sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Cet accord ne déroge pas aux règles traditionnelles et ses dispositions en sont désormais familières. Rappelons que, s'agissant des pays andins, notre pays a déjà signé de tels accords avec la Bolivie et l'Equateur.

L'histoire du Pérou repose sur le passé prestigieux de l'empire inca qui s'étendait du Chili à la Colombie et, au début de l'ère coloniale, sur la vice-royauté de Lima qui symbolisait l'autorité de l'Espagne sur le continent.

Aujourd'hui, le Pérou s'étend sur 1 200 000 km² et regroupe 23,9 millions d'habitants, dont 2 millions dans la seule capitale, Lima. Depuis 1990, les performances économiques, mesurées en taux de croissance et en maîtrise de l'inflation, donnent l'image d'un Pérou performant qui inspire désormais confiance aux investisseurs. Il y persiste toutefois une très grande misère, aggravée par des réformes économique radicales.

I. LA NOUVELLE IMAGE DU PÉROU

A. UN AUTORITARISME POLITIQUE CONTENU

1. Une stratégie de sortie de crise

Elu le 10 juin 1990 à la tête de l'Etat péruvien, Alberto Fujimori, presque inconnu lorsqu'il propose sa candidature, a bénéficié du discrédit qui avait affecté la classe politique traditionnelle du fait de son incapacité à sortir le pays d'une crise multiforme : dégradation de la situation économique qui avait mis le pays au bord de la banqueroute, quasi-impunité du terrorisme provoqué par le Sentier Lumineux qui aura provoqué 28 000 morts et coûté quelque 20 milliards de dollars en pertes matérielles, enfin trafic de drogue florissant qui confortait précisément le Sentier Lumineux.

C'est donc d'une grave situation de crise qu'hérita en 1990 le nouveau chef de l'Etat, le conduisant à engager rapidement une sévère politique de reconstruction nationale : outre la lutte contre la corruption, il conçut un plan de redressement économique d'inspiration libérale dont les incidences sociales ont été considérables.

Cependant, confronté à l'hostilité d'un Parlement où il ne disposait d'aucune majorité -seulement un quart du Sénat et le tiers de la Chambre des députés lui étaient favorables- il décida en avril 1992 de suspendre la Constitution, de dissoudre le Parlement et de « réorganiser » le pouvoir judiciaire.

Une partie de la communauté internationale avait condamné cette sérieuse atteinte à la démocratie pourtant soutenue, apparemment, par la population: suspension des aides américaine, allemande et française (hors humanitaire), suspension d'un prêt par la Banque interaméricaine de développement.

2. Une assise politique confortée

La pression internationale a conduit le Président à organiser plusieurs élections, en particulier celle d'un Congrès constituant démocratique le 22 novembre 1992 : une nouvelle Constitution a été approuvée par référendum en octobre 1993.

Le nouveau Congrès -80 membres au lieu des 60 sénateurs et 180 députés précédemment- a permis au Président de disposer désormais d'une

confortable majorité. C'est dans ce contexte favorable que le Président sortant a été largement réélu -64 % des voix dès le premier tour des élections présidentielles, le 9 avril 1995- La majorité au Congrès et le soutien des forces armées, permettent au Président de disposer d'une marge d'action considérable : sans être exempt d'un risque de dérive autoritaire, cette situation de stabilité politique génère un climat de confiance, indispensable à la poursuite d'un ambitieux programme de redressement économique et de développement social.

Le gouvernement a remporté des succès significatifs contre le mouvement terroriste du Sentier Lumineux, dont le chef Abimael Guzman a été arrêté en septembre 1992. Le mouvement, sérieusement affaibli par les succès remportés à son encontre par l'armée péruvienne, a toutefois conservé une certaine capacité de nuisance comme en a témoigné une série d'actions menées en 1995. Il semble que l'éradication totale du mouvement terroriste demeure en grande partie conditionnée à celle du trafic de drogue et au succès de la lutte contre l'extrême pauvreté d'une partie de la population de la capitale, terreau favorable à la perpétuation d'un terrorisme néanmoins marginalisé.

B. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE EXCEPTIONNELLE - DES INCIDENCES SOCIALES PRÉOCCUPANTES

1. Une économie essentiellement primaire

L'économie péruvienne bénéficie des grandes richesses minières du pays. Ce secteur, qui occupe 8 % de la population active, contribue à 15 % du PNB. En premier rang en valeur, viennent le pétrole, l'argent (2e producteur mondial), l'or, le cuivre, le zinc, le gaz naturel, le fer et le plomb.

Le maïs et le riz sont les productions dominantes d'une agriculture longtemps sous-productive, après une réforme agraire qui en avait bureaucratisé la gestion . Le Pérou est le 4e producteur dans le domaine de la pêche, qui alimente une importante industrie de farine de poisson. Enfin, le Pérou détient le triste record d'être le premier producteur mondial de coca. La lutte contre la drogue est l'une des priorités du gouvernement et fait l'objet d'une coopération avec les Etats-Unis et l'Union européenne qui, dans le cadre du « SPG-drogue » conclu en 1990 et renouvelé en 1995, accorde au Pérou des facilités commerciales pour aider le pays à lutter contre l'économie de la drogue.

2. Une politique économique radicale

La politique économique lancée en 1990, particulièrement rigoureuse, -baptisée « Fujichoc » par les Péruviens- a donné des résultats spectaculaires. Le programme proposait tout d'abord de ramener les prix et les taux de change à leur valeur réelle tout en augmentant la pression fiscale pour réduire le déficit public : de 7 500 % en 1990, l'inflation est passée à 139 % en 1991, elle devait atteindre 8-10 % en 1995. Parallèlement, avec une croissance annuelle de 13 % en 1994 et encore 9 % en 1995, l'économie péruvienne est l'une des plus dynamiques de l'Amérique Latine.

Le deuxième objectif du plan fut la renégociation de la dette péruvienne qui, bien qu'encore élevée -23 milliards de dollars- a été renégociée en 1993 dans des conditions avantageuses dans le cadre d'accords passés avec le FMI et le Club de Paris.

3. Le nécessaire accompagnement social

Le troisième objectif était dès 1990 la mise en oeuvre d'un programme social d'urgence afin d'atténuer les conséquences intérieures de cette thérapie de choc : baisse des salaires de 35 %, pour une population dont la moitié vit en-dessous du seuil de pauvreté.

Cette lutte contre le « déficit social » est d'ailleurs le mot d'ordre du second quinquennat qui ambitionne de réduire de moitié le niveau de pauvreté. Le vaste programme de privatisation -81 réalisées à ce jour- a généré des ressources -3,2 milliards de dollars, qui devraient être affectées au secteur social : éducation, santé, développement des infrastructures et création d'emplois.

Cette situation apparemment très positive de l'économie péruvienne a toutefois affecté l'équilibre des comptes externes -le déficit commercial a triplé au premier semestre 1995 et celui de la balance des paiements atteint 1,8 milliard de dollars pour les 6 premiers mois de 1995 quand il s'établissait à 2,1 milliards de dollars pour l'ensemble de l'année 1994. Les autorités péruviennes s'efforcent donc de prendre des mesures de modération de la croissance.

L'une des caractéristiques majeures de l'économie péruvienne est le rôle essentiel qu'y tiennent les investissements, notamment étrangers. Ceux-ci, favorisés par les nouveaux textes constitutionnels et législatifs, sont le véritable moteur de la croissance économique : pour les 9 premiers mois de 1995, ils ont été estimés à 294 millions de dollars compte non tenu des

investissements en Bourse qui atteignent notamment 2,1 milliards de dollars pour l'Espagne et 801 millions de dollars pour les Etats-Unis.

C. DES RELATIONS BILATÉRALES MODESTES

Si la France avait tenu à marquer sa préoccupation après le « coup d'état civil » du 5 avril 1992 -suspension des contacts politiques à haut niveau et des échanges n'ayant pas un caractère humanitaire- la situation à pu se normaliser à partir de 1993 notamment par la signature du présent accord de protection et d'encouragement des investissements entre M. Edmond Alphandéry, ministre français de l'économie et des finances, et M. Efrain Goldenberg-Schreiber, ministre péruvien des relations extérieures.

Il faut enfin rappeler que le Pérou avait toujours régulièrement témoigné de la plus forte sensibilité aux expérimentations nucléaires -qui avaient conduit, entre 1973 et 1975, lors des essais dans l'atmosphère, à la rupture de nos relations diplomatiques. La réaction à l'ultime campagne d'essais a cependant fait l'objet d'un discours modéré de la part du président Fujimori.

1. Une coopération culturelle honorable

Notre coopération culturelle, scientifique et technique, avec une enveloppe globale de 27 millions de francs dont 7 millions de francs de crédits d'intervention, place le Pérou au 6e rang de nos partenaires en Amérique Latine.

Une part importante de notre effort est consacrée à l'enseignement du français, réintroduit en 1982 dans les programmes officiels péruviens : il concerne 12 000 élèves dans le secondaire, 200 dans le supérieur. On se doit de souligner le rôle du collège franco-péruvien qui scolarise plus de mille élèves dont 80 % de Péruviens et d'étrangers-tiers -dans un pays où résident près d'un millier de nos compatriotes-, ainsi que celui de l'Alliance française avec ses dix centres dont 3 dans la capitale, Lima.

Une partie de notre coopération scientifique, technique et éducative -formation en didactique des sciences et intervention dans le domaine de l'eau- est désormais relayée financièrement par le budget communautaire dans le cadre d'opérations « bi-multi ». Des raisons de sécurité -2 de nos coopérants avaient été tués en 1988 par le Sentier lumineux- ont conduit à réduire la coopération de terrain dans le domaine du développement rural.

Enfin, c'est à Lima que siège l'Institut Français d'Etudes Andines, créé en 1948, et dont la vocation régionale à la formation des chercheurs dans

les domaines de l'archéologie, des sciences de la terre et des sciences humaines, couvre, outre le Pérou, la Bolivie, la Colombie et l'Equateur.

2. De modestes liens commerciaux

Sur le plan commercial, les échanges franco-péruviens se traduisent par un déficit substantiel à notre détriment : le solde de nos échanges, négatif de 324 millions de francs en 1992 est cependant passé à moins 297 millions de francs en 1994, ce qui témoigne d'une légère reprise. Notre part de marché est symbolique : la France ne représente que 1,5 % des importations péruviennes. L'essentiel de nos **importations** concerne les conserves de légumes (42 %), les minerais et métaux non-ferreux (45 %) et le textile. **Nous vendons au Pérou** des produits chimiques et pharmaceutiques (21 %), des biens d'équipement et automobiles (21 %). La France est le 15e acheteur et le 15e fournisseur du Pérou.

Enfin, les investissements français ne s'inscrivent pas encore dans la tendance suivie par ceux de nos partenaires et concurrents qui démontre un fort engouement à l'égard de l'économie péruvienne. Nous ne sommes que les 10e investisseurs au Pérou, derrière notamment l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne. Les secteurs où nous étions les plus actifs -banque et secteur minier- ont vu, en 1995, le retrait du Crédit Lyonnais et du BRGM. Enfin Air France a également fermé son escale péruvienne au profit d'AOM.

L'accord soumis à notre examen n'en prend, dans ce contexte, qu'une importance relative plus grande.

II. LES DISPOSITIONS CLASSIQUES DE L'ACCORD DU 6 OCTOBRE 1993

A. UN MECANISME TRADITIONNEL DE PROTECTION

La France a déjà conclu des accords de cette nature avec une quarantaine de pays. Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est désormais familière des principales dispositions de ce type d'accord dont votre rapporteur rappellera l'économie générale.

1. Un traitement juste et équitable

Après avoir défini précisément la notion d'"investissements", de "sociétés" et de "revenus", entrant dans le champ d'application de l'accord (article 1), le texte pose le principe de l'admission et l'encouragement des investissements français au Pérou et péruviens en France.

Le traitement proposé aux investissements de l'autre partie devra reposer sur les principes de justice et d'équité. Aucune entrave, ni de droit, ni de fait, n'est susceptible d'affecter l'exercice ainsi reconnu du "droit à l'investissement" sur le territoire de l'autre partie.

Le traitement national sera proposé aux investissements de l'autre partie, ce qui signifie que ces derniers ne seront pas traités moins favorablement que les investissements nationaux, ni, en tout état de cause, que les investissements provenant de sociétés ou de nationaux de la nation la plus favorisée.

Traditionnellement, ces traitements ne comportent pas les privilèges spécifiques reconnus aux investissements émanant de sociétés ou de nationaux d'Etats tiers liés à l'un des deux Etats parties dans le cadre d'une zone de libre-échange, d'une union douanière ou d'un marché commun.

2. L'assurance de garanties

Les garanties offertes concernent en premier lieu les hypothèses d'expropriation ou de nationalisation ou toute autre mesure tendant à déposséder, directement ou indirectement, les nationaux ou sociétés d'une des parties ayant investi sur le territoire de l'autre.

Si de telles mesures devaient intervenir, elles donneraient lieu au paiement d'une indemnité « prompte et adéquate ».

En outre, si un investisseur d'une des parties subit des pertes liées à une guerre, un conflit armé, une révolution, ou tout événement de cette nature qui surviendrait dans l'autre Etat, il bénéficiera, de la part de ce dernier, d'un "traitement non moins favorable que celui accordé à ses propres nationaux ou sociétés".

Par ailleurs, le principe est posé du libre transfert, du pays où l'investissement est réalisé vers le pays d'où est originaire l'investisseur, des ressources générées par l'investissement : intérêts, dividendes, bénéfices, produits de la vente partielle ou totale, etc... Enfin, les nationaux de chacun des pays, appelés à travailler dans l'autre Etat dans le cadre des investissements autorisés, peuvent transférer l'intégralité de leur rémunération dans leur pays

d'origine -et non pas seulement une « quotité appropriée », comme le prévoient souvent les accords de cette nature.

B. LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT

Pour le règlement des différends, deux procédures distinctes sont prévues :

1. Litige entre Etat d'accueil et la société de l'autre partie

Lorsqu'un litige oppose une société à l'Etat où elle a réalisé son investissement, les deux parties sont invitées, en premier lieu, à trouver un règlement amiable. Si celui-ci n'est pas possible et que le différend persiste au-delà de six mois, il est soumis à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), organisme créé par la convention de Washington du 18 mars 1965.

2. Litige entre Etats contractants

Ce type de litige, susceptible d'intervenir en l'occurrence entre Le Pérou et la France, concerne les questions d'interprétation ou d'application de l'accord.

La voie diplomatique est d'abord privilégiée. Si elle n'aboutit pas dans un délai d'un an, le différend est soumis, à la demande de l'une des parties contractantes, à un tribunal d'arbitrage de trois membres, qui prend ses décisions à la majorité de voix. Ses décisions sont définitives et exécutoires de plein droit pour les parties en cause.

CONCLUSION

Depuis cinq ans, le Pérou, au prix de sacrifices et de difficultés sociales persistantes, parvient à donner de lui-même une image nouvelle : celle d'un pays à l'économie dynamique qui a réussi à se débarrasser, presque totalement, du terrorisme. Les entreprises françaises qui restent encore trop timorées à l'égard de l'Amérique latine en général sont à même de prendre leur part au développement économique péruvien.

Le présent texte est supposé leur proposer un cadre juridique approprié. Votre rapporteur invite donc la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées à donner un avis favorable à son adoption.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi lors de sa réunion du mardi 20 février 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission a **approuvé** le projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la république du Pérou sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 6 octobre 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi ¹.

¹ Voir document annexé au projet de loi n° 2292 (10e législature)