

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 octobre 1989.

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 d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Pologne sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres)

Par M. Michel CRUCIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Moncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Mulène, Marc Laurial, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueueue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudanson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : 476 (1988-1989).

Traité et conventions - Pologne.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
A. Une convention qui s'inscrit dans le contexte d'une réactivation des relations franco-polonaises	6
1. Reprise et intensification du dialogue politique	6
2. Des relations culturelles traditionnellement dynamiques	7
3. Une croissance aléatoire des relations économiques bilatérales	8
a) La faible implantation des entreprises françaises en Pologne	8
b) La tendance au rééquilibrage des échanges franco-polonais	8
b1. situation actuelle	8
b2. perspectives du commerce franco-polonais	11
c) La France et l'aide occidentale à la Pologne	12
d) L'enjeu de la présente convention	14
B. Analyse de la convention franco-polonaise du 14 février 1989	14
1. Un champ d'application largement défini	15
a) Investissements concernés	15
b) Investisseurs	16
c) Revenus	16
d) Zones géographiques visées	16
2. Un régime susceptible de créer un climat de confiance propice au développement des investissements	16
a) Engagements souscrits par les parties	16
b) Protection des investisseurs contre les risques non commerciaux	17
b1. risques résultant de mesures de dépossession	17
b2. risques résultant de conflits armés	17

b3) risques imputables au non-transfert	18
b4) clause favorable à la France	18
3. Les procédures de règlement des différends	19
a) Différends opposant un investisseur à un Etat	19
b) Différends susceptibles de surgir entre Etats	20
Examen en commission	21
Projet de loi	22

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord franco-polonais d'encouragement et de protection réciproques des investissements, signé le 14 février 1989 à Paris.

Trente un accords semblables ont, à ce jour, été conclus avec des pays très divers, parmi lesquels votre rapporteur citera l'Egypte, le Maroc, la Chine populaire et Singapour. En ce qui concerne plus particulièrement les pays de l'Est, la France est liée par des conventions de ce type avec la Yougoslavie, la Roumanie et la Hongrie. Outre le présent accord, la convention franco-bulgare, dont le Parlement est actuellement saisi, et la convention franco-soviétique, qui sera prochainement soumise à l'approbation des assemblées, contribueront à compléter l'ensemble des accords de protection des investissements conclus avec des pays de l'"autre Europe".

Ces conventions ont été négociées en application de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1971, qui a subordonné l'octroi d'une garantie du Trésor à la conclusion d'un accord de protection des investissements pour les opérations d'investissement effectuées dans les pays extérieurs à la zone franc.

La présente convention relève donc d'une politique d'ensemble à l'égard des investissements français à l'étranger.

Toutefois, l'actuelle évolution de la Pologne confère à l'accord du 14 février 1989 une portée supérieure à celle d'un texte par ailleurs essentiellement technique, et dont les dispositions ne s'écartent que marginalement des stipulations habituelles. En effet, l'accord franco-polonais d'encouragement et de protection réciproques des investissements s'inscrit dans la perspective d'une ouverture croissante de l'économie polonaise aux pays occidentaux qui, par delà les vicissitudes de l'éventualité d'un "plan Marshall" pour l'Europe de l'Est, s'accompagne d'un soutien occidental plus ou moins affirmé aux changements actuellement en cours en Pologne.

La France n'est pas en reste dans l'actuel rapprochement entre les deux Europe. On constate, en effet, une véritable reactivation des relations entre la France et ses partenaires est-européens, parmi lesquelles les relations franco-polonaises ne font pas exception.

C'est pourquoi, avant d'analyser le contenu de la convention du 14 février 1989, votre rapporteur situera celle-ci dans le contexte de relations franco-polonaises en pleine relance.

A - LA RELANCE DES RELATIONS FRANCO-POLONAISES

1) Reprise et intensification du dialogue politique

L'interruption, en riposte à la proclamation de l'état de guerre du 13 décembre 1981, des contacts politiques franco-polonais, a connu une première atténuation le 4 décembre 1985, quand le général Jaruzelski fut reçu à Paris par le Président de la République. La première véritable visite officielle de haut niveau n'eut cependant lieu qu'en septembre 1987, à la suite de l'amnistie des prisonniers politiques polonais, annoncée en septembre 1986.

La progressive évolution de la Pologne vers la légalisation de solidarité, vers la reconnaissance du pluralisme syndical et vers

l'organisation d'élections à candidatures multiples, a favorisé **l'intensification, depuis décembre 1988, des relations politiques franco-polonaises.**

Cette intensification s'est manifestée par la multiplication **d'échanges au niveau ministériel** (visites, en 1989, du Secrétaire d'Etat aux Anciens Combattants à Varsovie en janvier 1989, du Ministre des Affaires étrangères en avril et en septembre, et du Secrétaire d'Etat à la Défense en septembre, séjours à Paris, en décembre 1988, du ministre polonais des Affaires étrangères, et du Premier ministre polonais en février 1989).

Lech Walesa s'est rendu en France à deux reprises : en décembre 1988, à l'invitation du Président de la République, et le 10 mai 1989, pour recevoir à Strasbourg le prix des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

Au mois de juin 1989, la visite en Pologne du Président de la République a été la première d'un Chef d'Etat français depuis le voyage de M. Valéry Giscard d'Estaing en septembre 1978. Intervenant avant le déplacement du président américain G. Bush, cette visite a constitué le premier soutien occidental aux changements mis en oeuvre en Pologne, soutien confirmé par le plan d'aide à la Pologne annoncé dès le 14 juin.

2) Des relations culturelles traditionnellement dynamiques

La présence culturelle française en Pologne repose sur un ensemble d'activités variées, qui s'appuient sur la présence de deux Instituts français (à Varsovie et à Cracovie) et de plusieurs Alliances françaises. Quinze lecteurs de français contribuent au rayonnement de la culture et de la langue françaises. L'étude de cette dernière semble toutefois enregistrer des succès décroissants dans l'enseignement secondaire (ou elle est choisie par 16 % des élèves à titre de seconde langue), au profit de l'anglais (42 % des effectifs) et de l'allemand (39 %).

. La coopération culturelle bilatérale connaît, depuis le début de l'année 1989, une relance notoire dans les domaines des télécommunications et de l'audiovisuel, et se trouve réactivée par la conclusion (en juin 1989) d'un accord portant sur les échanges de jeunes, par la signature d'un accord relatif à la protection de l'environnement, ainsi que par la création, à Varsovie, d'un Centre français d'information scientifique.

3) La croissance aléatoire des relations économiques

a) La faible implantation des entreprises françaises en Pologne

La législation polonaise ouvre deux possibilités d'implantation aux capitaux étrangers : les "polonijna", instituées par le décret du 14 mai 1976 complété par la loi du 6 juillet 1982, et les joint-ventures (ou sociétés à capital mixte) autorisées par la loi du 23 avril 1986.

. Les "polonijna" ont été créées pour attirer les investissements des Polonais de l'émigration, pour combler les lacunes de la production locale, et pour stimuler les entreprises d'Etat en leur imposant un modèle de gestion efficace.

Le mouvement de création des polonijna a connu une impulsion décisive après la réforme de 1982, qui a assoupli les dispositions fiscales du texte initial.

Les "polonijna" sont pour la plupart des PME qui emploient à ce jour plus de 74 000 personnes et réalisent un chiffre d'affaires de 500 milliards de zlotys. Les activités concernées par ces entreprises sont notamment la restauration immobilière, la chimie, la confection et le travail des métaux.

Sur quelque 750 polonijna, une cinquantaine seulement sont d'origine française, et emploient 5 400 personnes dans des secteurs aussi diversifiés que les parfums, les cosmétiques, le jouet, la chimie et le bâtiment.

Les polonijna ont toutefois perdu la faveur des autorités polonaises, qui leur reprochent de n'avoir pas suffisamment contribué au développement de l'économie, et de n'avoir pas constitué un moteur pour les exportations polonaises (celles-ci ne sont générées que pour 0,4 % par les polonijna).

C'est pourquoi un nouveau régime juridique a été offert aux investissements étrangers par la loi du 23 avril 1986 sur les "joint-ventures", complétée par la loi du 23 décembre 1988. Les sociétés à capitaux mixtes, dont la forme peut être la SARL ou la société anonyme, ont le droit d'exercer leurs activités dans tous les secteurs, sauf l'environnement, la défense et la sécurité.

La loi reconnaît à la société une pleine liberté dans le domaine de la gestion du personnel. La proportion de capital étranger désormais admise est de 100 %, et le régime fiscal des bénéfices réalisés par l'entreprise mixte est plus favorable que celui que prévoit le droit commun polonais. De plus, l'associé français bénéficie, grâce à la convention fiscale franco-polonaise du 20 juin 1975, d'un taux d'imposition moins élevé que celui que prévoit la loi du 23 décembre 1988.

Depuis le début de l'année 1989, plus de 200 projets de joint ventures ont reçu l'autorisation exigée par la loi. Alors que près d'une centaine de projets ayant reçu cet agrément concernaient l'Allemagne fédérale, et qu'il y avait vingt associations des États-Unis, quatre seulement engageaient la France, ce qui porte à cinq le nombre de joint ventures créées avec la participation de capitaux français.

Quant aux investissements directs, certains projets, tels que la participation de Pechiney à la construction d'un complexe d'aluminium à Komin, ou l'équipement d'un aéroport à Varsovie, sont

compromis depuis plusieurs mois par le problème de paiements auquel se heurte aujourd'hui la Pologne.

L'implantation des entreprises françaises en Pologne est donc négligeable si on la compare à celui d'un partenaire économique traditionnellement beaucoup plus dynamique comme l'Allemagne fédérale.

b) La tendance au rééquilibrage des échanges franco-polonais

b1 - Situation actuelle

En 1988, la France est le **quatrième partenaire commercial occidental de la Pologne**, et détient environ **6 %** du marché, alors que l'Allemagne fédérale, avec **30 %** du marché, voit depuis plusieurs années sa position confortée, notamment dans les secteurs des biens d'équipement et des produits industriels.

. **La structure du commerce franco-polonais est, pour 1988, la suivante :**

- Les **exportations françaises** concernent au premier chef les produits industriels (66 % du total). La part des produits agricoles, qui représentent 12 % des ventes, est actuellement en développement, et les produits énergétiques, qui se maintiennent à une proportion de 10 % des exportations, connaissent à ce jour une certaine régression.

- Les **importations françaises en provenance de Pologne** sont constituées de produits industriels à raison de 64 % des achats. La part des produits agro-alimentaires, en relative stagnation, est de 30 %, tandis que les produits énergétiques, en régression, représentent 4,6 % du total.

. **La crise financière que subit la Pologne depuis plusieurs années (sur un endettement total de 36 milliards de dollars, l'encours de la dette à l'égard de la France représente à lui seul quelque 30 milliards de francs) est à l'origine, non seulement d'une contraction des échanges franco-polonais en volume (5,5 milliards de francs en 1981, 4 milliards en 1988), mais aussi d'une dégradation de la balance commerciale bilatérale en notre défaveur : le commerce franco-polonais, excédentaire jusqu'en 1982 pour la France, enregistre en 1988 un déficit de 0,3 milliard de franc.**

b2 Perspectives du commerce franco-polonais

Toutefois, on constate depuis 1988 une légère reprise de nos exportations, ce qui a contribué à améliorer le taux de couverture des importations françaises en provenance de Pologne. Cette reprise pourrait être confirmée en 1989 : les prévisions pour 1989 permettent d'envisager une tendance au rééquilibrage des échanges.

Si l'on se réfère en effet au taux de couverture des importations par les exportations, traditionnellement inférieur à 100 % (ce qui atteste un déficit commercial aux dépens de la France) depuis 1983, les statistiques enregistrées pour les cinq premiers mois de 1989, qui indiquent un taux de couverture de 95 %, pourraient être le signe d'une amélioration des performances françaises dans le commerce franco-polonais.

Il n'est pas exclu que l'actuelle ouverture de l'économie polonaise permette à la France de retrouver le rang qu'elle a perdu parmi les partenaires commerciaux de la Pologne (en 1980, en effet, la France était le deuxième partenaire occidental de la Pologne). Cependant, la remarquable implantation allemande en Pologne ne permet pas à la France de briguer le premier rang.

A cet égard, la contribution française à l'amélioration de la situation financière de la Pologne (un accord bilatéral de consolidation des dettes, portant sur le rééchelonnement de 7,5 milliards de francs, a été signé en juin) est susceptible de favoriser

la restauration de la capacité à importer de ce pays, ce qui ne peut qu'avoir des retentissements favorables au commerce bilatéral.

c) La France et l'aide occidentale à la Pologne

. La Communauté fait preuve à l'égard du dossier polonais d'un réel dynamisme, depuis que le sommet de l'Arche de juillet 1989 a mandaté la CEE pour la coordination de l'aide occidentale à la Pologne.

L'accord de coopération signé le 19 septembre entre la Communauté et la Pologne prévoit, outre l'attribution à la Pologne d'une aide alimentaire de 130 millions d'écus (soit 910 millions de francs), la mise en oeuvre d'un accord commercial comportant la suppression progressive des restrictions quantitatives aux importations de la CEE en provenance de Pologne. En contrepartie, la Pologne s'engage à améliorer l'accès de son marché aux entreprises communautaires. Les deux parties s'engagent à s'accorder mutuellement la clause de la nation la plus favorisée. L'accord du 19 septembre 1989, qui se fixe pour objectifs de contribuer au développement des économies et des niveaux de vie, d'appuyer les changements structurels dans l'économie polonaise, de diversifier les liens économiques et d'encourager le progrès scientifique et technique, vise notamment à promouvoir un climat favorable aux investissements. Il établit une première liste de secteurs où la coopération est estimée particulièrement opportune : agriculture, énergie, secteur minier, industrie, transports, tourisme et autres activités de service, protection de l'environnement, santé, formation professionnelle et gestion, et recherche scientifique.

Ces mesures sont complétées par l'inscription, au budget de la Communauté pour 1990, d'un crédit de 200 millions d'écus (soit 1,4 milliard de francs), augmenté de 100 millions d'écus (soit 700 millions de francs) à répartir entre les Douze. Les 300 millions d'écus ainsi dégagés s'intègrent dans un plan global de reconversion qui portera en tout sur 600 millions d'écus (soit plus de 4 milliards de francs). Il est également question que la Banque européenne des investissements et la CECA (organismes dont les prêts seraient garantis par le budget communautaire) participent au processus ainsi mis en oeuvre.

Ces diverses mesures ont été favorisées par l'engagement de la France dans le processus en cours. A titre symbolique, l'accord de coopération du 19 septembre a été signé pendant que la France exerce la présidence du Conseil des Communautés.

Sur le plan financier, des mesures telles que le reechelonnement de la dette polonaise à hauteur de 7,5 milliards de francs, l'ouverture de crédits nouveaux à moyen terme pour un montant de 500 millions de francs, et les 150 millions de francs de crédits à court terme dégagés au mois de juin dernier, attestent la part prise par la France dans le relèvement économique de la Pologne.

Des projets et propositions d'origine française traduisent également les efforts mis en oeuvre en France en faveur de la Pologne. Parmi ces projets, l'idée développée le 14 septembre dernier, dans le cadre du Parlement européen, par M. Valéry Giscard d'Estaing, tendant à consacrer une fraction des intérêts de la dette polonaise à la constitution d'un fonds de modernisation des entreprises, garanti par les Etats membres de la Communauté et permettant l'octroi de prêts, libellés en ECUS, à des programmes de restructuration à moyen et à long terme, mérite tout particulièrement l'attention. La proposition de M. Valéry Giscard d'Estaing s'inscrit dans l'ambition d'appliquer des "méthodes Marshall" à la crise polonaise - à cette différence près qu'il s'agit, en Pologne, de transformer, et non, comme au lendemain de la Deuxième Guerre, de reconstruire.

Au regard de ces initiatives, les Etats-Unis manifestent un comportement moins actif à l'égard de la Pologne et de la Hongrie. Les appels lancés par la Communauté en faveur d'un engagement américain accru dans le processus d'aide occidentale se sont soldés par le déblocage de moyens proportionnellement modestes : 119 millions de dollars ont été affectés en juillet au secteur privé et à la protection de l'environnement, et une aide alimentaire de 100 millions de dollars a été dégagée en août septembre.

d) Enjeu de la convention du 14 février 1989

L'importance de la promotion des investissements étrangers a, à plusieurs reprises, été soulignée par les dirigeants polonais (et hongrois).

A cet égard, la reprise des crédits garantis annoncée par M. le Président de la République lors de sa visite à Varsovie, est de nature à encourager les investisseurs français à participer au commerce franco polonais et à la modernisation de l'économie polonaise, en assurant la sécurité des investissements réalisés.

Or, pour les pays extérieurs à la zone franc, l'attribution d'une garantie (selon la procédure gérée par la Banque française du commerce extérieur pour le compte du Trésor) est conditionnée par l'existence d'une convention bilatérale de garantie des investissements (ou, à titre dérogatoire, par une autorisation du ministre de l'Économie et des Finances). C'est pourquoi la ratification de la convention du 14 février 1989, dont l'objet est de créer des conditions favorables aux investissements français en Pologne, présente, tant pour l'ouverture de l'économie polonaise, indispensable au développement de celle-ci, que pour la sécurité des investissements français en Pologne, un indéniable intérêt.

Ainsi défini le contexte dans lequel s'inscrit la présente convention, il importe d'aborder l'analyse des stipulations de l'accord du 14 février 1989.

B - ANALYSE DE LA CONVENTION DU 14 FEVRIER 1989

Conforme, pour la plupart de ses stipulations, à l'accord type élaboré par l'OCDE en matière de protection des investissements, la présente convention est fondée sur un champ d'application défini de manière particulièrement souple. Elle fait bénéficier les investisseurs de chacune des deux parties d'un régime favorable, susceptible de créer un climat de confiance propice au

developpement des investissements, et conforte par des procedures classiques de reglement des differends.

D) Un champ d'application largement defini

Qu'il s'agisse des investissements, des investisseurs, des revenus ou de la zone geographique concernes par la convention du 14 fevrier 1989, la redaction retenue n'est aucunement limitative, afin de pouvoir s'appliquer a la plupart des differends envisageables.

a) Ainsi, l'article 1er se refere, pour la **definition des investissements concernes**, à une **liste non exclusive** qui comprend les biens meubles et immeubles (ainsi que tous les autres droits reels), les actions et autres formes de participation, les obligations et creances, ainsi que les droits d'auteur et les droits de propriete industrielle.

La convention du 14 fevrier 1989 pose comme seules conditions que les investissements consideres soient lies à une activite economique "dans quelque secteur que ce soit", et que les avoirs en question aient ete investis conformement à la legislation de l'Etat sur le territoire duquel est effectue l'investissement.

La definition des investissements concernes est cependant moins large si l'on considere la **date de realisation des investissements** : le present accord ne s'applique, en effet, qu'aux investissements effectues apres son entree en vigueur c'est-à dire, selon l'article 12, un mois apres le jour de la reception de la deuxieme notification (alors que la convention franco hongroise du 6 novembre 1986 vise les investissements realises a dater du 31 decembre 1972).

D'autre part, l'accord du 14 fevrier 1989 est conclu pour une duree initiale de 10 ans, renouvelable par tacite reconduction, et prevoit une periode de protection de 15 annees supplementaires pour les investissements effectues pendant que cette convention est en vigueur.

b) Les investisseurs peuvent être des personnes physiques (de la nationalité de l'une des parties contractantes) ou morales (possédant leur siège social sur le territoire de l'une des deux parties) (art. 1.2).

c) Les revenus protégés par le présent accord sont les bénéfices, redevances et intérêts résultant d'un investissement ou d'un reinvestissement (art. 1.3).

d) Le champ d'application géographique de la convention du 14 février 1989 s'étend aux zones maritimes sur lesquelles chaque partie contractante exerce sa souveraineté. Cette stipulation peut s'appliquer, par exemple, au cas de l'installation d'une plate-forme de forage off shore.

2) Un régime susceptible de créer un climat de confiance propice au développement des investissements

a) Engagements souscrits par les parties

Chaque partie souscrit à l'obligation, non seulement d'encourager, dans le cadre de sa législation, les investissements effectués par des investisseurs originaires de l'autre partie, mais de ne pas appliquer de mesure restrictive à l'égard de ces investissements (art. 2).

Votre rapporteur remarquera que cette stipulation est plus favorable que celle que retient le modèle type de l'OCDE : celui-ci ne fait pas obstacle au droit de toute partie d'interdire l'acquisition de biens ou l'investissement de capitaux sur son territoire par des ressortissants de l'autre partie.

Chaque partie s'engage à assurer un **traitement juste et équitable** aux investissements de l'autre partie : toute "mesure

injustifiée ou discriminatoire" de nature à "entraver leur gestion, leur entretien, leur utilisation, leur jouissance ou leur liquidation" doit être proscrite (art. 3).

Le principe du traitement juste et équitable implique, selon l'article 4, que les investissements de l'autre partie bénéficient, dans le pays d'accueil, du traitement accordé par chaque partie à ses investisseurs, ou à ceux de la Nation la plus favorisée (si celui-ci est plus avantageux (art. 4.1)). Néanmoins, cette stipulation ne concerne pas les privilèges accordés dans le cadre d'une union douanière, d'un marché commun ou de "toute autre forme d'organisation régionale" (art. 4.2), et ne s'applique pas aux avantages dont bénéficie un État tiers du fait, par exemple, d'une convention fiscale (art. 4.3).

b) Protection des investisseurs contre les risques non commerciaux

L'article 5.1 de l'accord du 14 février 1989 pose le principe général d'"une protection et d'une sécurité pleines et entières" assurées par chaque partie aux investissements de l'autre partie.

b1) Les mesures de dépossession (expropriation, nationalisation et autres mesures analogues) ne sont admises que pour une cause d'utilité publique, et à condition de ne pas être discriminatoires ni contraires à un engagement particulier.

Si ces mesures de dépossession sont vraiment justifiées, elles doivent donner lieu au versement d'une indemnité "prompte et adéquate", dont le montant devra correspondre à la valeur réelle des investissements concernés à la date de la dépossession. Jusqu'à son versement, cette indemnité produit des "intérêts calculés au taux d'intérêt approprié" (art. 5.2).

b2) Les pertes résultant d'une guerre, d'une révolution ou de tout conflit armé sont compensées par une indemnité qui ne saurait être moins favorable que le traitement accordé aux

investisseurs de l'Etat concerné, ou à ceux de la Nation la plus favorisée.

b3) Les décisions relatives au non-transfert, vers le territoire de l'une des parties contractantes, des avoirs détenus par un investisseur, sont prosrites par l'article 8 de la présente convention. Les avoirs, dont l'accord du 14 février 1989 interdit le non transfert, sont :

- les intérêts, bénéfices et autres revenus courants,
- les redevances,
- les versements effectués pour le remboursement des emprunts régulièrement contractés,
- le produit de la cession ou de la liquidation d'un investissement,
- les indemnités de dépossession ou de perte.

L'article 8 ajoute que le transfert des avoirs doit être effectué au taux de change normal officiellement applicable, ce qui exclut toute discrimination par le change.

b4) La convention du 14 février 1989 apparaît, sur ce dernier point du moins, favorable à la France, si on la compare aux accords de même type conclus entre la Pologne et d'autres pays de la Communauté.

Ainsi, l'échange de lettres du 14 février 1989 joint au présent accord, résulte d'un compromis entre les deux parties qui contribue à privilégier la France. En effet, les négociateurs polonais souhaitaient initialement limiter le transfert vers la France des avoirs détenus en Pologne par des investisseurs français, au montant des recettes ou de versements dégagés par les investissements. Cette solution aurait permis d'éviter que les stipulations de la convention relatives au non-transfert n'aboutissent à détériorer la situation de la balance des paiements polonaise. Elle présentait cependant l'inconvénient de rendre extrêmement aléatoire le rapatriement du

produit des investissements français, subordonne à l'existence de bénéfices en devises.

C'est pourquoi il a été admis que le principe suggéré par les Polonais ne s'appliquait qu'aux revenus courants de l'investissement, c'est-à-dire aux intérêts, bénéfices et dividendes.

En revanche, les indemnités de dépossession ou de perte, les redevances, les versements effectués au titre de remboursements d'emprunts, ainsi que les produits de la cession ou de la liquidation de l'investissement sont librement transférables, ce qui ne peut qu'être favorable à la sécurité des investissements français en Pologne. Les autres partenaires européens de la Pologne ne bénéficient pas de ce type de protection.

3) Procédures de règlement des différends

La présente convention prévoit une double procédure de règlement des différends, selon que la contestation oppose l'un des États parties à un investisseur, ou qu'elle voie s'affronter les deux États.

a) Dans le cas où le ressortissant d'une partie s'estimerait lésé par des mesures contraires à l'accord du 14 février 1989, l'article 8 de la présente convention réserve aux mesures de dépossession (expropriation ou nationalisation) et aux contestations relatives au versement de l'indemnité la procédure d'arbitrage international prévue par la plupart des conventions de protection des investissements. Quant aux autres différends, ils doivent être réglés à l'amiable ou, à défaut, par les voies de recours internes.

Cette particularité de l'accord franco-polonais peut être rapprochée des mesures de règlement des différends stipulées par la convention franco-hongroise de protection des investissements du 6 novembre 1986.

Par ailleurs, l'article 8.2 précise que, en ce qui concerne les différends relatifs aux mesures de dépossession, le recours à l'arbitrage international est effectué pour le moment dans le cadre du règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international. Mais il relèvera du CIRDI (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements), quand la Pologne aura achevé de ratifier la Convention de Washington du 18 mars 1965 sur le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États.

b) Les différends portant sur l'interprétation ou l'application de la présente convention, susceptibles de surgir entre États parties, doivent, conformément à l'article 11, être réglés "par la voie diplomatique". Cette procédure se réfère, de manière classique, à l'intervention d'un tribunal arbitral éventuellement relayé par le secrétaire général des Nations Unies.

*

* *

Sous le bénéfice des considérations qui précèdent, votre rapporteur vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation de la convention franco polonaise de garantie des investissements, qui, par le biais de stipulations au caractère technique peut, non seulement favoriser le développement de nos échanges économiques avec la Pologne, en contribuant à la sécurité de nos investissements dans ce pays, mais aussi, plus indirectement, constituer un soutien à l'évolution récente de la Pologne, afin d'éviter que la crise économique ne compromette définitivement la construction d'un régime démocratique encore fragile

*

* *

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a, lors de sa réunion du 26 octobre 1989, examiné le présent projet de loi simultanément au projet de loi autorisant l'approbation d'un accord franco-bulgare sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, les deux conventions étant pratiquement identiques sur le fond.

A l'issue de l'exposé de M. Michel Crucis, rapporteur, M. Michel d'Aillières a considéré que les clauses de réciprocités prévues par les conventions franco-bulgare et franco-polonaise méritaient d'être relativisées, et que ces stipulations concernaient plus les investissements réalisés par la France dans ces pays que les investissements polonais et bulgares en France. S'agissant des conditions précises de l'ouverture des économies bulgare et polonaise et des conséquences de celles-ci sur le commerce est-ouest, il a estimé nécessaire de demander au Gouvernement toutes les précisions utiles à ce propos.

M. Marc Lauriol a alors considéré que les deux conventions examinées devaient avoir un impact limité, eu égard, d'une part, à l'ampleur de la désorganisation de l'économie polonaise et, d'autre part, à la difficulté que présente l'introduction de règles de marché dans des économies centralisées et planifiées.

Puis, M. André Bettencourt, revenant sur la crise économique polonaise et sur les incertitudes que connaissent les différentes formes de "perestroïka" actuellement en cours dans certains pays de l'Est, a estimé que, en dépit du risque très réel que constitue encore toute implantation d'entreprises dans ces pays, il serait regrettable que la France ne profitât pas de l'ouverture des économies est-européennes pour accroître ses échanges avec l'est.

M. Xavier de Villepin a, plus généralement, souligné l'importance du rôle des sociétés occidentales dans les processus de réformes mis en oeuvre à l'Est et, tout particulièrement, la

contribution des entreprises à l'indispensable effort de formation des cadres aux règles de l'économie de marché.

Pour finir, M. Michel Crucis a rappelé que la réussite des réformes effectuées dans certains pays de l'Est étaient de l'intérêt des occidentaux. Dans ce contexte, les conventions franco-polonaise et franco-bulgare pourraient, non seulement, contribuer à favoriser l'évolution politique favorable de ces pays, mais aussi conforter la situation des investisseurs français sur des marchés où la concurrence des autres exportateurs occidentaux est particulièrement vive.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation du présent projet de loi.

*

* *

PROJET DE LOI

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Pologne sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres), signé à Paris le 14 février 1989 et dont le texte est annexé à la présente loi.

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 476 (1988-1989)