

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 avril 1978.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République socialiste de Roumanie sur l'encouragement, la protection et la garantie réciproques des investissements, signée à Paris, le 16 décembre 1976.

Par M. Philippe MACHEFER,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. André Colin, *président*; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, *vice-présidents*; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, *secrétaires*; Michel d'Aillères, Gilbert Bélin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Brunnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Jean Lecanuet, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Voilquin, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (5^e législ.) 2911, 3174 et in-8° 837.

Sénat : 201 (1977-1978).

Traité et Conventions. — République socialiste de Roumanie - Investissements.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
PREMIERE PARTIE. — Indications sur la République socialiste de Roumanie et sur ses relations commerciales et économiques avec la France	4
a) La République socialiste de Roumanie, sa situation économique et politique ..	4
b) Les relations commerciales entre la Roumanie et la France	7
c) La coopération économique et industrielle entre la Roumanie et la France ..	7
DEUXIEME PARTIE. — Analyse de l'Accord du 16 décembre 1976	9
a) Un accord tout à fait conforme à la pratique en matière d'accords relatifs aux investissements	9
b) Des dispositions particulièrement précises et quelques innovations intéressantes	10
c) Une difficulté soulevée à l'occasion de l'Accord du 16 décembre 1976 : le problème des réimportations	11
Conclusion	12

MESDAMES, MESSIEURS,

La Convention dont l'approbation nous est soumise en raison des dispositions de nature législative qu'elle comporte — et qui concernent la réciprocité à l'égard des intérêts roumains des engagements souscrits — a pour objet l'encouragement, la protection et la garantie réciproques des investissements entre la Roumanie et la France.

Cette Convention s'inscrit dans le contexte de sept accords analogues concernant l'Egypte, Malte, l'île Maurice, le Maroc, la Malaisie, Singapour et le Zaïre.

Des accords ne comportant pas d'engagements réciproques de la France à l'égard des investissements du pays avec lequel ils ont été conclus ont, par ailleurs, été signés avec la Corée du Sud, Haïti, l'Indonésie, la Tunisie, la Yougoslavie.

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

Cette garantie, de l'Etat français, est accordée par le ministre de l'Economie et des Finances pour des investissements examinés cas par cas, à la double condition qu'ils présentent un intérêt certain pour le développement de l'économie française et qu'ils soient reconnus prioritaires par l'Etat concerné.

Afin d'en cerner plus précisément la portée réelle, on fera précéder l'analyse du texte qui nous est soumis d'une brève étude sur la Roumanie et sur les relations commerciales et économiques de ce pays avec la France.

I. — LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE DE ROUMANIE ET SES RELATIONS ÉCONOMIQUES AVEC LA FRANCE

A. — La République socialiste de Roumanie, sa situation économique et politique.

Deux fois plus petite que la France et peuplée de 21.250.000 habitants, la Roumanie n'en tient pas moins une place importante en Europe.

Le Gouvernement roumain qui repose sur la forte personnalité du Président Ceaucescu a largement privilégié le *développement économique* en vue de la création d'un Etat fort sur le plan intérieur et doté du maximum d'*indépendance sur le plan extérieur*.

Une telle politique a fait d'un pays agraire sous-développé une puissance économique importante. C'est ainsi que la Roumanie a produit en 1977 quelque 11 millions de tonnes d'*acier*, plus de 14 millions de tonnes de *pétrole*, 64 millions de kWh d'*électricité*.

Il reste cependant à développer davantage l'industrialisation, ce que s'efforce de réaliser le Gouvernement à partir d'un *taux important d'accumulation* (de 33 à 34 %) du *revenu national*.

Il semble cependant que les autorités roumaines ont pris conscience de la nécessité d'accroître également la consommation des ménages afin de répondre à l'attente, parfois impatiente de la population, inquiète des difficultés de ravitaillement en matière alimentaire (huile, sucre et même viande). L'accent est mis sur le relèvement des salaires, l'extension du commerce de détail, la réduction progressive sur plusieurs années de la durée hebdomadaire du travail, de 48 heures actuellement, à 44 heures.

L'*industrie de consommation* fait également l'objet d'un effort de développement. C'est le cas de l'industrie automobile qui ne produit que 70.000 véhicules par an. Posséder une Dacia 1300 (modèle roumain de la Renault 12) est le désir de nombreux Roumains, mais reste encore le privilège d'un petit nombre. La conclusion de l'accord récemment conclu avec la firme Citroën permettra d'accroître la production à plus de 200.000 véhicules en 1981.

Il reste que, quoique *essentiellement agricole* (la moitié de la population se consacre à l'agriculture et le pays est le moins industrialisé de l'ensemble des démocraties populaires), la Roumanie dispose des moyens économiques de la politique d'indépendance qu'elle entend poursuivre. Le pays se suffit à lui-même pour les céréales et le solde de ses échanges agricoles, quoique faible, est toujours positif. La Roumanie est l'un des pays les moins endettés vis-à-vis de l'Occident.

Avec une production annuelle de 30 millions de mètres cubes de gaz naturel et de près de 15 millions de tonnes de pétrole, la Roumanie atteint presque l'indépendance énergétique.

L'indice de la production industrielle a, par ailleurs, connu une progression forte et continue depuis 1970 notamment dans le domaine de la métallurgie et des textiles.

Le « cas roumain » permet d'éclairer sur une période suffisamment longue les problèmes posés par un jeu *politique autonome* dans le cadre des « blocs » qui continuent à diviser l'Europe.

La politique d'indépendance pratiquée par la Roumanie n'est pas le fruit du hasard mais résulte largement de la situation géographique et de la tradition historique du pays.

Le peuple roumain semble avoir existé en tant que tel sur le même territoire depuis la conquête roumaine de la Dacie par Trajan. Les citoyens de langue roumaine représentent plus de 85 % de la population du pays et forment ainsi un noyau de peuplement latin dans une région européenne à dominante slave ou magyare.

En Roumanie même existe une forte minorité de langue hongroise (1.700.000 personnes), en Transylvanie du Nord et 400.000 germanophones qui forment avec d'autres minorités les « nationalités cohabitantes ».

Longtemps dominée par les Ottomans et les Austro-Hongrois, la Roumanie fut définitivement indépendante en 1878. Alliée des puissances occidentales dans la Première Guerre, elle reçut en 1919 la Bessarabie qu'elle dut restituer à l'U.R.S.S. après la Deuxième Guerre mondiale à laquelle elle participa, aux côtés de l'Allemagne.

Août 1944 vit la libération de la Roumanie par une insurrection armée où les milices ouvrières jouèrent un rôle important ; de là, aujourd'hui les conceptions originales de la Roumanie en matière de défense populaire du territoire. Mais cette victoire populaire ne fut rendue possible que par l'entrée des Soviétiques en Roumanie.

Intégrée dans le système constitué par les démocraties populaires, l'économie roumaine fut rapidement collectivisée et beaucoup plus fortement qu'en Hongrie ou en Pologne.

Le retrait des troupes soviétiques de Roumanie en 1958, la forte personnalité du leader roumain Gheorghiu-Dej, la position géographique du pays qui avait cessé d'être à l'épicentre de la zone balkanique, permirent aux dirigeants roumains de rejeter en 1962 les thèses de la spécialisation des économies avancées par le Comecon et qui réduisaient la Roumanie aux productions agro-alimentaires et pétroléochimiques. Cette volonté d'autonomie économique se manifesta ensuite par le refus roumain de se raccorder à l'oléoduc Droujba ou au réseau « haute tension » soviétique.

La volonté d'émancipation économique s'est marquée également par la réduction de la part des échanges avec l'U.R.S.S. dans la balance commerciale, par la reconnaissance de la R.F.A., par le resserrement des liens avec la France (le général de Gaulle est en Roumanie en mai 1968).

La Roumanie qui participe au Comecon fait également partie de la Banque mondiale et du F.M.I.

La Roumanie appartient au Pacte de Varsovie, mais elle n'autorise pas les manœuvres des troupes soviétiques sur son territoire et a retiré son aviation de la défense aérienne intégrée du Pacte de Varsovie.

Le potentiel militaire national (budget défense = 3 à 4 % du P.N.B.) est accru par la mobilisation populaire de la *garde patriotique* pour une défense en profondeur.

Attaché à l'égalité des nations et au rôle des pays moyens et petits dans le règlement des problèmes internationaux, le Gouvernement roumain, qui désire créer une zone balkanique démilitarisée, a accordé une particulière importance à la C.S.C.E. On ne sera pas étonné de sa condamnation de l'intervention turque à Chypre comme élément de refus de tout règlement des problèmes internationaux par le recours à la force.

Particulièrement attaché au droit pour chaque parti communiste de déterminer en toute indépendance sa ligne politique tant au plan intérieur qu'au plan extérieur, le Gouvernement roumain entretient avec l'U.R.S.S. et avec la Chine de bonnes relations. Le nombre des listes officielles entre Chine et Roumanie s'est considérablement accru. Les rapports sont bons avec le parti communiste espagnol et M. Santiago Carrillo continue d'être reçu à Bucarest. Les Roumains ne sont pas pour autant « eurocommunistes » mais ils défendent le droit pour chaque P.C. de déterminer en toute indépendance la ligne politique à l'intérieur et à l'extérieur.

Les *relations entre la Roumanie et le Tiers-Monde* sont également une composante dominante de la politique étrangère roumaine. La Roumanie est membre du groupe dit des « Soixante-dix-sept » et, d'ici à quelques années, son commerce avec les pays en voie de développement devra représenter 30 % de l'ensemble du commerce extérieur roumain, soit autant que ses échanges avec les pays occidentaux. La coopération culturelle et technique de la Roumanie dans le Tiers-Monde est, au demeurant, intense et Bucarest accueille de nombreux étudiants africains et arabes.

B. — Les relations commerciales avec la France.

Malgré un tassement au cours de l'année 1975, les relations commerciales entre la Roumanie et la France ont connu une progression assez remarquable et continue depuis 1970. Elles sont néanmoins encore trop faibles et déséquilibrées. La France n'est en effet, avec environ 3 % du commerce extérieur roumain, que le dixième partenaire commercial de la Roumanie et la persistance d'un fort excédent commercial (255 millions de francs en 1976) en faveur de la France est une des préoccupations des dirigeants roumains, dont l'objectif est d'augmenter les échanges *de façon aussi équilibrée que possible* avec la France. Les importations françaises en provenance de Roumanie portent notamment sur les produits pétroliers (20 %), sur certains produits agricoles (10 %) et sur les produits semi-finis (10 %). Quant à nos exportations vers la Roumanie elles concernent en particulier les produits agricoles (20 %) et les produits finis (44 %). La Roumanie est pour la France un partenaire modeste : Avec 0,38 % du volume de nos échanges, elle est notre dixième partenaire. Parmi les membres de la C.E.E., nous nous plaçons en deuxième position derrière la R.F.A. qui demeure le deuxième partenaire de la Roumanie après l'U.R.S.S.

Au terme de la visite de M. Manescu, Premier ministre roumain, en France en décembre 1976, le communiqué commun a traduit la volonté réciproque des deux parties d'intensifier leurs échanges. Les deux pays « sont convenus de poursuivre leurs efforts pour augmenter leurs échanges de façon aussi équilibrée que possible et atteindre l'objectif de doublement en cinq ans fixé en juillet 1975 ».

Après avoir été très actifs à partir de 1970, nos échanges ont marqué une certaine pause en 1975 pour croître à nouveau rapidement en 1976.

C. — La coopération économique et industrielle entre la Roumanie et la France.

Fondée sur l'Accord du 17 janvier 1969 portant création de la commission mixte gouvernementale de coopération économique, scientifique et technique et sur l'Accord décennal de coopération économique industrielle et technique du 28 juillet 1975, elle n'est pas négligeable.

Elle porte sur l'industrie chimique, les industries mécaniques et électriques, l'industrie sidérurgique, l'informatique et la coopération dans les pays tiers. Mais c'est dans le domaine de l'aéronautique (fabrication en coopération d'hélicoptères Alouette III et Puma), de l'électronique (création de Elarom, société d'économie mixte franco-roumaine de fabrication d'appareillage médical) et surtout de l'auto-

mobile (accords très importants passés avec des sociétés roumaines par Renault en 1966 pour la construction d'Estafettes et de R 12 commercialisées sous le nom de Dacia 1300, et par Citroën en 1976) que les résultats les plus satisfaisants ont été enregistrés.

Des perspectives non négligeables sont ouvertes par le renouvellement des accords conclus en 1966 par la Régie Renault ainsi que par différents projets dont les plus importants portent sur la fabrication de machines-outils lourdes, la production d'engrais, la fabrication de composants électroniques pour l'aéronautique et la construction de turbo-alternateurs. Ces perspectives de coopération permettent de mieux apprécier l'intérêt présenté par la conclusion d'une convention bilatérale. La Roumanie, rappelons-le, a déjà signé dans le même domaine des accords avec la R.F.A. et l'Italie.

II. — ANALYSE DE L'ACCORD DU 16 DÉCEMBRE 1976

L'Accord du 16 décembre 1976 est, pour l'essentiel, tout à fait conforme aux accords analogues qui sont désormais courants. Il s'en distingue néanmoins quelque peu par sa précision ainsi que par quelques innovations intéressantes.

A. — Un accord tout à fait conforme à la pratique en matière d'accords relatifs aux investissements.

Le texte qui nous est soumis a pour objet *la protection et la garantie des investissements* opérés par des ressortissants français en Roumanie. Des accords analogues ont déjà été conclus avec douze autres pays depuis que l'article 26 de la loi de finances pour 1971 stipule que la garantie accordée par le Trésor aux investissements hors zone franc est subordonnée à la conclusion d'un accord sur la protection desdits investissements. La Convention du 16 décembre 1976 est *réciproque* : elle accorde également protection et garantie aux investissements roumains qui pourraient s'effectuer en France.

Le *préambule* de la Convention, comme celui des accords analogues déjà conclus avec d'autres Etats, stipule que la Convention s'inscrit dans un contexte plus large que la simple protection des investissements. Référence est ainsi faite à la volonté réciproque de « développer des relations de coopération économique entre les deux Etats, et de créer des conditions favorables pour les investissements ».

Les articles 3 et 5 posent le principe habituel selon lequel la *clause de la nation la plus favorisée* est accordée de manière réciproque tant aux investissements eux-mêmes qu'aux activités professionnelles et économiques liées à ces investissements. De façon tout aussi classique, il est stipulé que la clause de la nation la plus favorisée ne s'applique pas par référence aux avantages accordés à des investisseurs ressortissants d'Etats liés à l'Etat en cause dans le cadre d'une organisation économique régionale (en l'occurrence de la C.E.E. pour la France et le Comecon pour la Roumanie).

L'article 4 traite des *engagements particuliers plus favorables* qui — de façon classique — sont validés.

L'article 6 soumet l'intervention d'éventuelles *mesures de dépossession* à de strictes conditions de fond (motif d'intérêt public, caractère non discriminatoire des mesures prises, respect des procédures légales) et d'indemnisation (juste indemnité correspondant à la valeur

réelle des biens décrits ou intérêts lésés à la date où la mesure a été prise). Ce type de disposition est désormais habituel.

L'article 7 évoque avec minutie la délicate question du *libre transfert* des revenus et bénéfices réalisés dans le cadre des investissements opérés sur le territoire de l'autre partie.

Les articles 9 et 10 subordonnent, comme cela est l'usage, la garantie accordée à un investissement sur le territoire de l'autre Etat par une des parties à *l'agrément* de l'Etat dans lequel est réalisé cet investissement. Des mécanismes de subrogation de la partie contractante dans les droits de ses ressortissants, lorsque sa propre garantie a été mise en œuvre, sont prévus comme à l'accoutumée.

L'article 12 précise par référence aux principes généraux du droit international les procédures applicables à l'arbitrage entre les deux Etats parties des différends.

L'article final, *l'article 13*, stipule que l'Accord est conclu pour dix années et qu'il est renouvelable par tacite reconduction. Il apporte une garantie importante, quoique désormais courante, aux investisseurs en indiquant expressément que, dans l'hypothèse où il y serait mis fin, la Convention restera applicable — et cela pour une période de quinze années — aux investissements effectués pendant la durée de sa validité.

B. — Des dispositions particulièrement précises et quelques innovations intéressantes.

Des dispositions particulières précises. Il est d'usage que les accords protection d'investissement s'efforcent de dissiper les causes éventuelles de malentendus en définissant le sens et la portée des principales notions auxquelles ils font référence. La Convention du 16 décembre 1976 le fait avec un soin particulier. C'est ainsi que *l'article 2* définit le terme « *investissement* » de façon à la fois large et précise avec l'aide d'une liste énumérative qualifiée de non exhaustive. Le même article précise le sens du terme « *investisseur* » qui est peu courant dans ce type d'accord. Ce terme, employé à la place de la traditionnelle formule « *ressortissants ou sociétés* », permet de tenir compte de la particularité de l'économie roumaine par rapport aux économies libérales. *L'article 2* précise enfin le sens des notions de « *participations directes ou indirectes* », ce qui est nouveau. Ces participations réservent aux sociétés d'économie mixte franco-roumaines la possibilité de prendre des participations dans des unités roumaines.

De même *l'article 7* définit avec un soin particulier les opérations auxquelles s'applique le principe du libre transfert.

Des innovations intéressantes. L'accord qui nous est soumis comporte (par rapport aux autres accords analogues déjà conclus) un certain nombre d'innovations d'importance au demeurant inégale.

Le préambule de l'Accord fait expressément référence à l'Acte final de la Conférence pour la sécurité et la coopération. Il s'agit là d'une nouveauté qui mérite d'être signalée car elle exprime la volonté des deux parties de replacer leurs relations bilatérales ponctuelles dans un *contexte plus politique et plus ambitieux* que le point précis qui fait l'objet de l'Accord.

Il est également intéressant de noter que l'Accord qui nous est soumis est le second accord de ce type conclu avec une démocratie populaire. Cependant l'Accord du 16 décembre 1976 est *réciproque* dans la mesure où la France prend des engagements à l'égard des investissements roumains qui sont analogues à ceux qui sont pris par la Roumanie à l'égard des investissements français. Dans l'Accord qui avait été conclu le 18 mars 1976 avec la Yougoslavie, aucune mesure de réciprocité n'était prévue à l'égard des investissements yougoslaves en France.

L'article 11 est également intéressant. Il étend le bénéfice du régime établi par la Convention aux investissements effectués avant l'entrée en vigueur de cette dernière. Cette disposition mérite d'être signalée car le *principe de la rétroactivité* figure rarement dans les accords de protection des investissements.

D'autres dispositions sont d'importance moindre mais méritent d'être signalées car elles sont relativement peu fréquentes. Ainsi en est-il de l'avant-dernier alinéa de *l'article 7* qui prévoit, pour les nationaux de chaque partie exerçant des activités liées aux investissements, la possibilité de transférer dans leur pays d'origine une quotité appropriée de leur rémunération, conformément à la législation de chacune des parties contractantes. *L'article 8* prévoit la possibilité de *recours au Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (C.I.R.D.I.)*. Cette possibilité n'est pas mentionnée dans tous les accords de ce type. Cependant un tel recours n'est possible qu'après épuisement des voies de recours offertes par la législation de la partie sur le territoire de laquelle l'investissement a été réalisé et après un délai de deux ans à partir de la date du premier acte de procédure contentieuse en vue du règlement du différend relatif à l'interprétation ou à l'application de l'Accord.

C. — Une difficulté soulevée à l'occasion de l'Accord du 16 décembre 1976 : le problème des réimportations.

Il reste que cet Accord a suscité certaines réserves. Ces réserves sont inspirées par l'analyse de *l'accord paraphé en décembre 1976 par la société des automobiles Citroën et deux entreprises d'Etat rou-*

maines. L'accord en question prévoit la réalisation en Roumanie d'une ligne de production d'où sortira une automobile conçue par Citroën. La société française reprendra une partie de la production de ce nouveau modèle pour l'écouler sur le marché français et sur le marché ouest-européen. Le capital de l'entreprise d'économie mixte constituée pour mettre ce projet en œuvre sera détenu à concurrence de 36 % par Citroën. De ce fait la possibilité de réimporter non seulement une partie de la production assurée en Roumanie (ainsi que le fait par exemple la Régie Renault qui importe de Roumanie les boîtes de vitesses de ses Estafette), mais un modèle fini, constitue une nouveauté. Il s'agirait donc, non plus d'une opération de coopération, mais d'un véritable transfert de production qui risquerait de se traduire par un moindre emploi pour les travailleurs français. Cela tout au moins dans un second temps, car dans un premier temps les importations d'automobiles en provenance de la Roumanie viendront en compensation des exportations de biens d'équipement livrés à ce pays pour la construction de l'unité de production. Mais ces importations, une fois réglée la dette roumaine, accroîtront le manque à gagner pour notre production.

Inversement on a fait observer que la concurrence de l'industrie automobile des autres pays occidentaux s'exerce sans contrepartie alors qu'en l'espèce il y a possibilité de création de 3.700 emplois en France, que l'accord rend également possible le rééquilibrage des échanges avec la Roumanie et assure la pénétration des techniques françaises dans un pays où les grandes puissances industrielles risquent de prendre une place trop importante. Telles sont les réserves de certains dont il importait que votre Rapporteur se fasse l'écho.



En approuvant cet Accord dès le 15 avril 1977, la Roumanie a exprimé sa volonté de le voir mis en œuvre rapidement.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, prenant en compte les aspects positifs de la Convention qui nous est soumise et notamment les créations d'emplois qui en résultent et leurs perspectives de développement, en demande la ratification.

Ce texte se rattache en effet à toute la problématique de l'avenir des relations entre les « deux Europes » actuelles.

L'accroissement des échanges commerciaux et de la coopération technologique peut à la fois satisfaire les exigences de développement interne des pays d'Europe orientale et permettre à la France de tirer le plus grand bénéfice de fournitures de matières premières et de produits énergétiques dont ils sont abondamment pourvus et d'y implanter ses technologies pour le plus grand avantage de son économie.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République socialiste de Roumanie sur l'encouragement, la protection et la garantie réciproques des investissements, signée à Paris le 16 décembre 1976, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au n° 201 (1977-1978).