

N° 125

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 1984.

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 d'un Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Haïti sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un Echange de lettres).

Par M. Paul ROBERT,

Sénateur,

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 2345, 2440 et in-8° 693.
Sénat : 85 (1984-1985).

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION : LES PROGRÈS DE L'ACCORD DU 23 MAI 1984 PAR RAP- PORT A LA PRÉCÉDENTE CONVENTION DU 2 JUILLET 1973	3
I. — LES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD	4
A. — Un champ d'application élargi	4
B. — Un régime favorable assorti de garanties	4
C. — Un système de règlement des différends à double niveau	5
II. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE D'HAÏTI	6
A. — En dépit de ses handicaps persistants, Haïti connaissait à la fin des années 70 une croissance équilibrée	6
1. — Les faiblesses structurelles du plus pauvre des pays des Caraïbes	6
2. — Les équilibres de la fin de décennie 1970	7
B. — La crise des années 1980 rend indispensable l'appel à l'aide intérieure et aux capitaux étrangers	7
1. — Les facteurs de la crise	7
a) <i>les aléas climatiques : le cyclone de 1980</i>	7
b) <i>les fluctuations de la demande internationale</i>	7
c) <i>un programme de dépenses publiques inconsidéré</i>	7
2. — La nécessité des apports extérieurs	8
a) <i>les insuffisances du programme de redressement haïtien</i>	8
b) <i>l'aide financière extérieure : FMI, USA, France...</i>	8
c) <i>le rôle de l'investissement étranger dans le soutien du pro- gramme de développement</i>	8
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	9

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui est soumis à votre ratification porte sur un type d'accord qui est désormais familier à votre Commission, puisqu'à ce jour une trentaine de conventions fort semblables ont été signées par la France, touchant l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Ce nouvel accord est destiné à abroger et remplacer la précédente Convention du 2 juillet 1973 dont l'objet, trop limité, ne donnait plus entière satisfaction. Les dispositions de cette dernière ne concernaient que les investissements français en Haïti, et se contentaient d'autoriser la garantie donnée par le Gouvernement français aux investissements de ses nationaux sur le territoire Haïtien, de prévoir les possibilités de subrogation et de confier le règlement des éventuels différends à un tribunal arbitral.

Le nouvel accord, en revanche, garantit une protection réciproque des investissements, et concerne donc aussi bien les investissements haïtiens en France (à la vérité, fort hypothétiques) que les investissements français en Haïti. Le régime protecteur qu'il institue s'avère également plus satisfaisant, puisque, à la garantie de l'Etat d'accueil de l'investissement se superpose l'éventuelle garantie de l'Etat d'origine de l'investisseur. De plus, la solution des éventuels litiges est assurée par une procédure de règlement des différends à double niveau. L'ensemble des dispositions de cet accord ne se distingue d'ailleurs guère de celles des plus récents accords que la France a passés en cette matière, et les quelques particularités de sa rédaction ne manifestent que le souci d'adapter à la situation d'Haïti un modèle de convention type.

Aussi, après avoir tracé les grandes lignes de l'accord du 23 mai 1984, votre rapporteur se propose-t-il de vous brosser un rapide tableau de la situation économique d'Haïti.

I. — LES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD

Au sein d'un champ d'application élargi, l'accord du 23 mai 1984 instaure au bénéfice des nationaux et sociétés de chaque partie un régime favorable aux investissements sur le territoire de l'autre partie, assorti de garanties que vient renforcer une double procédure de règlement des différends par arbitrage

A. — Un champ d'application élargi

L'accord du 23 mai 1984 tend, par une définition extensive du champ d'application à tarir d'éventuelles sources de malentendus.

L'article premier est consacré à la définition de ces notions indispensables que sont les investissements, les revenus, et les nationaux. La volonté d'élargir autant que faire se peut le champ d'application du régime protecteur se marque aussi bien par le caractère non limitatif des énumérations — elles ne sont données qu'à titre d'illustration — que par la définition extensive des principales notions. Ainsi, la nationalité d'une société peut être déterminée aussi bien par le critère dit « du siège social » que par celui dit « du contrôle ». Les zones maritimes sont incluses dans le champ d'application de l'accord.

L'article final prévoit une durée d'application de dix ans renouvelable par tacite reconduction. Il instaure, en sus, à l'expiration de la période de validité du présent accord, une protection supplémentaire de dix ans pour les investissements déjà réalisés à cette date

B. — Un régime favorable assorti de garanties, destiné à encourager les investissements

L'article 2 pose le principe général de l'encouragement réciproque apporté par chacune des parties contractantes aux investissements légalement effectués par des ressortissants de l'autre partie.

Pour ce faire, chaque partie convient, dans les articles 3 et 4 d'octroyer aux investisseurs de l'autre partie un traitement équitable

qui est soit celui qu'elles réservent à leurs propres nationaux et sociétés, soit, s'il est plus favorable, celui qu'elles ont pu accorder à la nation la plus favorisée.

L'article 5 apporte aux investisseurs des garanties satisfaisantes contre les mesures d'expropriation ou de nationalisation, qui ne sont justifiées que pour cause d'utilité publique, à la double condition de n'être pas discriminatoires, et de donner lieu à une indemnisation prompte et adéquate. **L'article 6** garantit le libre transfert des revenus.

Toutefois, le régime protecteur installé par l'accord n'a pas pour objet de se substituer aux autres sécurités qui peuvent exister de façon autonome.

Les engagements particuliers qui seraient pris en matière d'investissement par l'une des parties à l'égard des ressortissants de l'autre partie se voient reconnus et consolidés par **l'article premier**, dans la mesure où ils comportent des dispositions plus favorables que celles de l'accord. Par ailleurs, **l'article 7** maintient la possibilité pour les investisseurs d'obtenir la garantie de l'Etat d'origine, sous réserve toutefois de l'agrément de la partie d'accueil. Dans ce cas, l'Etat qui serait conduit à effectuer des versements au bénéfice de l'investisseur se trouverait alors subrogé à lui dans ses droits et garanties, ainsi que le stipule **l'article 3**

C. — Un système de règlement des différends à double niveau

Les éventuels différends qui pourraient naître à propos de l'accord se règlent par des procédures d'arbitrage prévues par l'accord.

L'article 8 prévoit la dévolution à l'arbitrage de la Chambre de commerce internationale de tout différend qui opposerait un Etat à un investisseur de l'autre Etat.

L'article 11 décrit la composition du tribunal d'arbitrage auquel sont dévolus les litiges relatifs à l'application et à l'interprétation de l'accord.

II. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE D'HAÏTI

Haïti partage avec la République dominicaine l'une des îles des Caraïbes. Voisin le plus proche de Cuba, il revêt de ce fait en dépit de son extrême pauvreté une importance stratégique de premier plan, particulièrement aux yeux des Etats-Unis. Ainsi s'explique l'importance d'une aide financière extérieure destinée à compenser dans une certaine mesure les faiblesses structurelles d'une économie qui souffre également des aléas climatiques et d'une gestion qui n'est pas exempte de critiques.

A. — En dépit de ses handicaps persistants, Haïti connaissait une croissance équilibrée à la fin des années 1970

1°) Avec un peu plus de 300 dollars de Produit National Brut par habitant, **Haïti est le plus pauvre de tous les pays des Caraïbes.** Cette pauvreté économique s'explique par la conjonction de nombreux facteurs qui contribuent au maintien d'un sous-développement qu'aide toutefois à supporter la proximité d'une mer calme et poissonneuse.

— L'érosion des sols et l'inadaptation des ressources foncières qui ont souvent été sacrifiées aux besoins des industries importatrices, sont à l'origine de la **dégradation des ressources vivrières.** Depuis quelques années, celle-ci est devenue nettement inférieure aux besoins d'une population qui connaît par ailleurs une forte pression démographique.

— La sous-alimentation de la **population**, dont la ration alimentaire par tête est de l'ordre de 1400 calories — un des ratios les plus bas du monde — contribue à la maintenir dans un état peu propice au décollage économique : largement analphabète, elle est également puissamment superstitieuse, et 70 % des Haïtiens s'adonnent au fameux Vaudou.

— **Les recettes en devises** sont incertaines. L'**activité minière** est condamnée à une extinction progressive avec la fermeture des mines de bauxite, dont les gisements sont en voie d'être épuisés. La **production de café**, qui a longtemps constitué la principale source en devises est sujette aux aléas climatiques et aux variations souvent brutales des cours de ce produit de base.

2°) En dépit de ces faiblesses, l'économie haïtienne a connu dans les années 1978-1980 une croissance relativement élevée, de l'ordre de 6 % en volume. Les déséquilibres financiers extérieurs et intérieurs étaient restés dans les limites du supportable, aussi la balance commerciale comme l'équilibre des finances publiques avaient-ils pu être rétablis par le flux important d'aide extérieure dont bénéficiait le pays et par un recours modéré à l'endettement dont le remboursement présentait en sus l'avantage d'être largement étalé dans le temps.

B. — Toutefois la crise des années 80 a plongé Haïti dans une situation à laquelle seule l'aide extérieure peut apporter un remède efficace.

1°) La situation relativement favorable dont jouissait Haïti à la fin des années 70 s'est en effet dégradée sous l'effet de la conjonction de trois facteurs :

a) Le cyclone de 1980 a profondément atteint aussi bien les cultures vivrières que la récolte du café. La production de l'année 1981 s'en est vivement ressentie.

b) Parallèlement, la réduction de la demande internationale de bauxite, et la chute des cours du café, qui constituent encore les deux principales sources de revenus d'importations du pays ont provoqué une diminution des ressources en devises, et un recul sensible des recettes de l'Etat.

c) Cette dernière évolution était d'autant plus grave qu'au même moment les autorités haïtiennes poursuivaient et amplifiaient leur programme de dépenses publiques (de + 48 % en 1980 et de + 36 % en 1981). Cette explosion des dépenses de l'Etat a aggravé les déséquilibres de l'économie :

- coïncidant avec la réduction des recettes de l'Etat, elle a provoqué un important **déficit des finances publiques**.

- comme les dépenses publiques d'équipement sont fortement consommatrices d'importations, elle a entraîné une dégradation considérable de la **balance des paiements** qui accusa en 1981 le **déficit record** de 55 millions de dollars. Il en résulta une hémorragie des réserves de change telle que celles-ci ne représentaient plus à la fin de l'année que trois semaines d'importations.

2°) L'incapacité de l'économie haïtienne à sortir seule de la crise a montré la nécessité des apports extérieurs.

a) **Le programme de redressement** initié par les autorités haïtiennes durant l'exercice 1981-1982 avait pour objectif de réduire les dépenses publiques et d'augmenter les ressources de l'Etat par une compression vigoureuse des investissements ainsi que par l'accroissement de la pression fiscale. Toutefois, si le déficit de la balance des paiements a pu être apparemment contenu en 1982 grâce à la chute des importations, le rétablissement d'un meilleur équilibre des finances publiques s'est heurté à l'impossibilité d'accroître des recettes fiscales qui dépendent dans une très large mesure des taxes à l'importation.

b) Aussi, le Gouvernement de Haïti a-t-il dû négocier en août 1982 un nouvel **accord de « stand by » avec le FMI**, qui prenait la suite de l'accord de trois ans dont il avait déjà bénéficié en 1978 au titre de la facilité élargie du Fonds. Ce nouvel accord, qui porte sur un montant de 34,5 millions de Droits de Tirages Spéciaux (DTS) permet de couvrir l'exercice août-septembre 1983.

Parallèlement, de 1981 à 1983, les Etats-Unis, soucieux d'éviter des troubles sociaux dans un pays qui fait figure de bastion face à Cuba, ont fourni à Haïti 71 millions de dollars par les circuits ordinaires de l'aide bilatérale et 10 autres millions dans le cadre du Plan du bassin des Caraïbes.

La France lui apporte également une aide extérieure importante puisqu'elle est le quatrième donneur, après les Etats-Unis, le Canada et la R. F. A. Cette aide s'est élevée en 1983 à 27 millions de francs. Haïti bénéficie du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) depuis 1973. La Caisse centrale de coopération économique (CCCE) est en train d'y ouvrir un bureau et va engager prochainement 230 millions de francs de nouveaux crédits d'équipement. L'aide alimentaire, enfin, reprise en 1984, a porté sur 3 000 tonnes de blé.

c) L'ensemble de ces mesures, et la stricte application du programme imposé par le FMI ont permis le rétablissement des finances publiques et une résorption relative du déficit de la balance des paiements courants. Ainsi l'économie haïtienne semble-t-elle aborder l'année 1984 dans une situation financière favorable. Toutefois, le programme imposé par le FMI qui a fortement réduit les dépenses publiques d'investissement pour comprimer le déficit budgétaire a de ce fait rendu plus difficile le financement national

de l'effort de développement. Aussi l'appel aux capitaux étrangers est-il plus que jamais indispensable. Le présent accord devrait le favoriser.

Les investissements français encore très faibles, ont en effet une place à prendre en Haïti. Sur la période 1979-1983, ils n'ont atteint que 33 millions de francs, et venaient principalement de l'implantation du Club méditerranée et de quelques entreprises de travaux publics, de l'industrie minière ou de succursales bancaires.

Les projets qui se dessinent actuellement correspondent à deux au moins des priorités définies par le plan quinquennal haïtien 1981-1986, et ont trait au développement agricole et agro-industriel, ainsi qu'au développement d'emplois industriels. Dans la première branche, on compte trois entreprises qui envisagent d'investir dans la production de lait stérilisé, de maïs, de soja, de manioc et de poulets. Dans le second domaine, nos investisseurs s'intéressent aux possibilités de sous-traitance qu'offre une main d'oeuvre bon marché. Une mission du CNPF est d'ailleurs annoncée pour le premier trimestre 1985, ainsi que la visite de délégations de chambres régionales de commerce.

Il ne fait aucun doute que la ratification du présent accord, qui protégera nos capitaux en Haïti, est de nature à encourager nos investisseurs.

Aussi votre Rapporteur donne-t-il un **avis favorable** à son approbation.

*
* * *

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 5 décembre 1984 et a adopté les **conclusions favorables** de son rapporteur.

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 d'Haïti sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un Echange de lettres), fait à Paris, le 23 mai 1984, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document AN n° 2345