

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mercredi

18 juin 2014

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 71

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

– Audition de M. Jean-François Girault, directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des Affaires étrangères sur la situation en Irak. .... 2

– Luxembourg : accord sous forme d'échange de lettres pour le développement de la coopération et de l'entraide administrative en matière de sécurité sociale (n° 1098) – M. Jean-Claude Mignon, rapporteur

**présidence**  
**de Mme Elisabeth**  
**Guigou,**  
*Présidente*



**Audition de M. Jean-François Girault, directeur d’Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des Affaires étrangères sur la situation en Irak.**

*La séance est ouverte à neuf heures trente.*

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Nous avons le plaisir de recevoir M. Jean-François Girault, directeur d’Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères, et par ailleurs ancien ambassadeur de France à Bagdad, de 2006 à 2009, pour une audition consacrée à la situation en Irak. Merci pour votre grande disponibilité. Je précise que cette réunion n’est pas ouverte à la presse.

Pourriez-vous commencer par faire le point sur les derniers développements en Irak ? Le déferlement de milliers de combattants de l’organisation terroriste EIIL, l’Etat islamique en Irak et au Levant, sur plusieurs provinces au Nord du pays où se trouvent bien sûr de nombreux gisements de pétrole, a constitué une véritable surprise. Où en est-on précisément sur le terrain ? Et comment en est-on arrivé là ? Nous nous interrogeons en particulier sur les responsabilités respectives des Américains, qui ont profondément déstabilisé le pays depuis leur intervention militaire de 2003, du Premier ministre irakien Maliki, qui n’a rien fait pour intégrer les sunnites à l’exercice du pouvoir et n’a fait qu’attiser les tensions, et vous nous direz enfin ce qu’il en est du jeu des principaux acteurs régionaux, Iran et Arabie saoudite en tête.

En second lieu, quelles sont les hypothèses envisageables pour apaiser la situation en Irak ? Si les Américains n’intervenaient pas, ou seulement marginalement, quelles sont les options alternatives ? L’Union européenne et la France pourraient-elles initier quelque chose ou sommes-nous condamnés à dépendre des Etats-Unis ? Si l’on s’appuyait sur les Iraniens, ne risquerait-on pas de renforcer encore leur main en Irak et dans la région ? A quelles évolutions doit-on s’attendre dans la relation américano-iranienne ? A défaut, peut-on envisager une solution strictement irakienne ? Il ne paraît pas établi, pour l’instant, que l’armée irakienne soit en mesure d’enrayer durablement la progression de l’EIIL, ni de reprendre la main, ni que la création d’un gouvernement d’union nationale, si souhaitable qu’elle soit, puisse avoir une efficacité à court terme.

Dernier point que je souhaiterais aborder : à quelles répercussions vous attendez-vous au plan régional ? On pense en particulier à la Syrie, où l’EIIL est également implanté, avec la connivence manifeste du régime. La montée en puissance de l’EIIL en Irak est évidemment une mauvaise nouvelle pour l’opposition modérée, qui lutte contre cette organisation terroriste. Par ailleurs, les récents développements en Irak ne risquent-ils pas d’asseoir la position de Bachar Al-Assad en confortant une lecture strictement sécuritaire de la crise syrienne ?

Au-delà de l’Irak et de la Syrie, n’y a-t-il pas un risque d’aggravation de la confrontation entre sunnites et chiites ? L’appel du Premier ministre à la mobilisation, son projet de constituer des milices chiites pour lutter contre les « terroristes », a suscité des inquiétudes. Vous paraissent-elles justifiées ?

Enfin, nous serons très attentifs à ce que vous pourrez nous dire sur les conséquences envisageables au Kurdistan irakien. Les Kurdes paraissent avoir saisi l’occasion pour prendre le contrôle du territoire contesté de Kirkouk, et ainsi de renforcer leur main. Pourraient-ils en profiter pour aller plus loin ?

Je vous cède maintenant la parole. Nous en viendrons ensuite aux questions que mes collègues souhaiteront vous poser.

**M. Jean-François Girault.** Je vous remercie Madame la Présidente ainsi que vous Mesdames et Messieurs les Députés de m'accueillir à nouveau dans votre enceinte. L'Irak est dans une situation de grand danger. Le pays connaît une crise sans précédent et l'opération de l'EIIL l'a plongé dans une situation sécuritaire critique. L'offensive fulgurante a débuté le 6 juin et a permis à cette organisation terroriste – dont je rappelle qu'elle a été placée sur la liste des organisations terroristes des Nations Unies et sous sanctions en 2013 à l'initiative de la France – de prendre le contrôle de plusieurs provinces du centre et de l'Ouest du pays.

Cette offensive est la résultante de l'agrégation de plusieurs factions : EIIL, mouvements jihadistes épars, cadres de l'ancien régime, tribus. Mossoul, deuxième ville du pays, est tombée le 10 juin, puis Tikrīt, l'ancien fief de Saddam Hussein et de sa famille, le 11 juin. L'offensive a marché sur Bagdad avec l'objectif de contrôler un territoire d'un seul tenant qui irait de l'Est de l'Euphrate en Syrie jusqu'à Bagdad. C'est une menace pour l'intégrité territoriale de l'Irak et pour la stabilité dans la région. La contre-offensive se met en place. Bagdad ne semble pas menacée car l'ensemble des forces chiites se joignent à l'appel aux armes de l'Ayatollah Sistani pour défendre Bagdad.

Ce qui surprend le plus, c'est la faible résistance de l'armée irakienne. Cela rappellera à certains l'année 1990, lorsqu'on a découvert que l'armée irakienne n'était pas la quatrième armée du monde. Ce matin même, vous avez pu entendre le gouvernement irakien annoncer le changement d'un certain nombre de hauts cadres de l'armée. La vérité est qu'une armée forte de 450 000 militaires auxquels s'ajoutent 600 à 650 000 hommes des forces de sécurité n'ont pas permis de faire rempart à quelques 5 000 hommes très déterminés.

La seule force qui s'est vraiment manifestée et a permis de limiter les dégâts, ce sont les Peshmergas kurdes. Leur présence a été très utile, d'une part dans la plaine de Ninive où l'ensemble des villages chrétiens ont été épargnés, d'autre part à Kirkouk qui a été sécurisée. Il n'y a plus désormais de jonction entre la zone contrôlée par les Kurdes et le territoire contrôlé par le régime. Le pays est coupé en trois.

Comment en est-on arrivé là ? J'avais dressé le constat au cours de ma dernière audition devant votre Commission que la politique du Premier ministre Maliki menait à la dislocation du pays. Son second mandat a débuté en 2010 et il s'est depuis lors employé à concentrer les pouvoirs, à contourner l'esprit et la lettre de la constitution, à neutraliser les institutions, à transformer le régime parlementaire en pouvoir personnel, à instrumentaliser la justice, à concentrer dans ses mains l'ensemble des revenus du pays, à prendre un contrôle exclusif sur l'appareil sécuritaire en nommant des proches et à obtenir l'allégeance d'institutions normalement indépendantes comme la banque centrale et la Cour suprême. Cette concentration des pouvoirs a été rendue possible par l'effacement du Président Talabani à la suite de ses problèmes de santé.

L'exclusion des sunnites de l'exercice du pouvoir a alors été la porte ouverte pour l'EIIL de conduire une opération avec le soutien d'une partie du pays marginalisée. La responsabilité de Maliki est très claire dès lors qu'il n'a pas respecté les engagements qu'il avait pris en 2010 après les dernières élections, à savoir le partage du pouvoir avec les autres formations politiques, engagements sur lesquels il s'est assis une fois réinvesti.

Maliki, dont il n'est pas certain qu'il soit reconduit, s'inspire de la stratégie de Bachar el Assad. Il a mis le feu aux poudres dans la province d'ALANBAR, a créé l'insurrection sunnite et a poussé à la rébellion ailleurs pour apparaître, in fine, comme le sauveur de la patrie en danger. C'est la stratégie du « moi ou le chaos », mais, aujourd'hui, le pompier pyromane ne maîtrise plus la situation.

La réponse politique à cette crise est la priorité partagée par les différents pays que la France consulte : s'il n'y a pas de retour à l'unité et au dialogue entre les communautés, ce ne sera pas gérable.

Il faut définir un processus politique inclusif ; les Irakiens doivent renouer avec l'esprit de réconciliation qui a inspiré la constitution de 2005. Les élections du 30 avril permettent la désignation d'un nouveau Président de la République et d'un nouveau gouvernement. Les résultats définitifs ont été validés par la Cour suprême, cela devrait permettre d'aller de l'avant vers un gouvernement inclusif, respectueux de l'Etat de droit et des différentes composantes de la société irakienne.

Les Etats-Unis sont dans une phase de réflexion car la situation prend à contrepied la doctrine de non-engagement du président Obama. La responsabilité américaine dans cette crise résulte naturellement de l'intervention de 2003 mais surtout d'un désengagement assumé. Le Président Obama a annoncé qu'il n'y aurait pas de « bottes sur le terrain » ; l'alternative se résume à ne rien faire ou à procéder à des frappes contre l'EIIL.

Les Iraniens ont été pris au dépourvu par cette crise. Ils constituent le dernier soutien de Maliki. Ils renvoient la responsabilité de la crise à d'autres, en particulier à l'Arabie saoudite et aux Etats-Unis.

La Turquie a une part indirecte de responsabilité car la plupart des étrangers qui partent faire le djihad transitent par son territoire.

Tout cela constitue une aubaine pour Bachar el Assad qui se présente à nouveau comme le seul rempart contre le djihadisme.

La France, pour sa part, soutient résolument une solution politique qui créerait un choc salutaire ; la seule option est la constitution d'un gouvernement d'union nationale inclusif qui agrègerait l'ensemble des forces politiques, afin de séparer la communauté sunnite des djihadistes. M. Laurent Fabius est en contact permanent avec l'ensemble de nos partenaires pour trouver une solution raisonnable à une crise ingérable.

**M. François Asensi.** Dans cet imbroglio du Moyen-Orient, les Occidentaux, les Etats-Unis en particulier, n'ont pas vu qu'ils ont besoin de s'appuyer sur les États stables. Sans défendre les dictateurs, on a joué avec le feu depuis des années, avec les déstabilisations de Saddam Hussein puis de Bachar el Assad. C'est aujourd'hui intenable et incontrôlable. L'Iran est le seul État stable de la région ; et même, n'en déplaise à certains, le plus démocratique, en tout cas le moins pire. Notre allié objectif est l'Iran. Comment le réintégrer dans le jeu diplomatique ? Reprendre le contrôle de la situation suppose d'avoir des appuis stables. Cela pose la question de la négociation sur le nucléaire iranien et de l'initiative que la France pourrait prendre pour inscrire l'Iran dans le processus.

**M. Alain Marsaud.** Je partage tout à fait les propos de François Asensi. La mission parlementaire qui se rendra en Iran très prochainement devra poser les premiers

jalons de la remise en place de nos relations diplomatiques. Il y a une dizaine de mois, Barack Obama et François Hollande étaient d'accord pour des frappes contre les chiites de Syrie, opération qui n'a heureusement finalement pas eu lieu. Aujourd'hui, Obama hésite entre ne rien faire ou bombarder les sunnites pour soutenir les chiites de Bagdad avec le soutien des ayatollahs. Cherchez l'erreur ! On a peut-être été un peu téméraires en faisant la guerre contre les chiites, quels qu'ils soient, où qu'ils soient. Aujourd'hui le véritable danger est celui des sunnites, y compris sur notre territoire et il faudrait prendre conscience qu'il y a une nation chiite qu'il faudrait enfin reconnaître et avec laquelle discuter ; d'où l'importance d'avoir de bonnes relations avec Téhéran ; je me réjouis de la décision de la Commission des affaires étrangères d'y envoyer une délégation dans les prochains jours.

**Mme Odile Saugues.** Je m'interroge sur le rôle de la Turquie, qui semble avoir fait preuve d'une grande tolérance à l'égard de groupes douteux en Syrie. Que fait-elle en Irak ?

Pouvez-vous aussi nous dire quel regard les Turcs portent sur l'évolution du Kurdistan irakien ? Dans quelle mesure la situation actuelle pourrait-elle lui permettre de renforcer son autonomie vis-à-vis de Bagdad ?

**M. François Rochebloine.** Je suis assez sensible aux propos d'Alain Marsaud et de François Asensi.

Vous avez déclaré que les Irakiens devaient se retrouver dans un esprit de réconciliation. Mais est-ce vraiment possible ?

Reste-t-il encore des chrétiens en Irak ? Et quelle est leur situation ?

Enfin, a-t-on une connaissance précise des Français qui se rendent en Irak pour faire le jihad ?

**M. Jean-Pierre Dufau.** Vous avez bien décrit le processus en cours et j'ai aussi trouvé très utile le rappel des événements qui se sont déroulés depuis 2003.

Vous prônez, et c'est bien naturel, une réponse politique à cette crise, qui voit chacun essayer de se positionner au mieux sur le terrain. Mais cela ne risque-t-il pas de rester un vœu pieux ? On voit bien quels pourraient être les objectifs d'un processus politique, l'unité nationale, le dialogue, la réconciliation, le respect de la Constitution et celui des droits de chaque minorité. Que pourrait-on faire pour que la situation évolue dans ce sens ?

Au-delà du conflit régional, qui implique notamment l'Iran, la Turquie et la Syrie, il y a bien sûr une dimension internationale dans cette crise. Vous avez évoqué les Etats-Unis et la France, et non l'Union européenne. Quelle en est la raison ? L'Iran étant au cœur des débats, et peut-être aussi des solutions, pourrait-on réunir toutes les puissances intéressées autour d'une même table ?

**M. Pierre Lellouche.** Je trouve assez émouvante cette grande union sacrée entre M. Asensi, M. Marsaud et M. Rochebloine, autour des ayatollahs.

J'ai entendu hier le ministre des affaires étrangères répondre avec beaucoup de brio à une question sur le tourisme, qui fait désormais partie de son « Imperium ». Avec tout le respect que nous devons au directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, je me demande si M. Fabius ne pourrait pas venir nous expliquer la politique de la France dans cette

région. Alors que nous étions prêts, il y a quelques mois, à bombarder les chiites de l'autre côté de la frontière, ce serait maintenant au tour des sunnites.

Nous attendons que les Américains réfléchissent. Quand allons-nous prendre des décisions pour nous-mêmes ? Au-delà d'une incantation au dialogue entre les trois parties de l'Irak, quelle est la politique de la France ? Les Kurdes sont déjà sur la voie de l'indépendance, ce qui va probablement poser des problèmes avec la Turquie et l'Iran. Les sunnites sont en train de constituer ce qui ressemble à un nouveau système taliban, extrêmement dangereux pour la sécurité de l'Europe. Quant au Sud du pays, il est sous contrôle de l'Iran. Les informations que le directeur vient de nous donner sont extrêmement utiles, mais j'aimerais que le ministre puisse venir nous éclairer assez vite sur la politique de la France.

**Mme la présidente Elisabeth Guigou.** Le ministre étant en déplacement, son audition n'était pas possible cette semaine. Elle est prévue le 8 juillet, mais nous nous adapterons à l'évolution de la situation.

**M. Jacques Myard.** L'Iran passe pour avoir une grande influence sur l'Irak, y compris par des moyens militaires. Quelle est la marge de manœuvre de M. Maliki ?

Les Kurdes montent en puissance dans la région, et l'on peut penser qu'ils vont à terme réclamer un véritable Etat, avec les effets que cela pourrait exercer sur la Turquie, voire sur l'Iran.

Vous avez parlé des derniers chrétiens de la plaine de Ninive, des Syriques si mes souvenirs sont exacts. Combien sont-ils et quelle est leur situation au quotidien ?

**M. Michel Vauzelle.** Vous nous avez dit que le ministre a eu des conversations avec les principaux dirigeants de la région et avec le secrétaire d'Etat américain. L'Europe donne l'impression d'être absente, comme si nous attendions que les Etats-Unis fixent la ligne.

**M. Michel Terrot.** N'est-il pas un peu réducteur de présenter la situation actuelle comme une offensive des jihadistes ? On sait qu'ils ne sont que quelques centaines ou quelques milliers, tout au plus. N'est-on pas plutôt en présence d'une véritable révolution sunnite, après tous les excès commis par M. Maliki ? Comment son armée, que l'on présentait jusque-là comme puissante et qui dispose d'un allié tel que l'Iran, pourrait-elle s'effondrer aussi facilement devant la poussée de quelques centaines ou de quelques milliers de jihadistes ? Je crois que le mal est en réalité plus profond.

**M. Serge Janquin.** Je n'ai guère envie d'ironiser sur les responsabilités des uns et des autres, tant la situation me paraît grave et sans précédent. L'installation d'un califat jihadiste à cheval sur la Syrie et sur l'Irak est un événement tout à fait considérable.

Il s'agit de mesurer la portée de ce grand chambardement, qui va conduire à des renversements d'alliance, et de rechercher quel est, dans cette affaire, l'intérêt de la France et de l'Union européenne.

C'est une région du monde que nous connaissons bien, et sans doute mieux que d'autres, pour des raisons historiques. Nous y avons pris des initiatives qui n'étaient pas inconsidérées. On nous y avait d'ailleurs poussés, avant de nous abandonner.

On sent bien que la négociation sur les enjeux nucléaires en Iran va se trouver transformée, sans doute du fait de concessions américaines dont nous ne mesurons pas la portée et sur lesquelles nous avons plus que des réticences.

Nous allons nous retrouver en bas de la liste des acteurs qui comptent dans cette région. Les Américains ont agi en fonction de leurs intérêts, la France et l'Europe n'ayant pas su faire prévaloir les leurs. Je plaide pour que nous portions une très grande attention à cette situation et que l'on explore la voie d'une politique autonome en France et en Europe.

Les Etats-Unis vont probablement reprendre le commerce du pétrole avec l'Iran, alors qu'une grande banque française se fait condamner par les Américains. Cela suffit ! La diplomatie américaine est une catastrophe dans cette région du monde, y compris dans les négociations entre Israël et la Palestine. Pour rien au monde, nous ne devons rester accrochés à cette politique. Il faut, au contraire, dénoncer son incurie.

**M. Jean-François Girault.** L'EIIL est une organisation islamiste djihadiste radicale, issue de la transformation de l'Etat islamique en Irak. Cette organisation visait à rassembler toutes les forces djihadiste pour résister à la présence des Etats-Unis. En 2010, son leader, Abou Bakr al-Bagdadi a pris l'initiative d'étendre ce combat de l'autre côté de la frontière, en Syrie, en créant une filiale : Jabat Al Nosra, afin de créer des synergies dans cette zone qu'il ambitionnait de contrôler. En 2013, le chef de Jabat Al Nosra a refusé la fusion des deux mouvements proposée par Al-Bagdadi et fait alliance avec Al-Qaida, et s'est donc dissocié de l'EIIL. C'est donc une organisation autonome, qui, bien que distincte d'Al-Qaida, n'en est pas moins partisane d'un islamisme radical, qui vise à instaurer un califat sunnite sur toute cette région et au-delà. On évalue le nombre de ses cadres permanents et hommes sur le terrain à 5 000. De plus, l'opération irakienne a bénéficié de l'ingénierie militaire et politique des anciens baasistes, notamment ceux réfugiés en Syrie depuis 2003 avec le soutien d'Assad. Certes l'opinion des provinces sunnites, à mi-chemin entre résignation et contestation, n'est pas favorable à l'instauration d'un califat, mais elle n'est pas défavorable à la formation de ce front destiné à faire tomber Al-Maliki.

S'agissant des régimes dictatoriaux, pardonnez ma franchise, mais à vous qui représentez la nation, c'est-à-dire les vertus et principes de la démocratie, j'aimerais rappeler que si cette région est tombée dans le chaos que nous connaissons, c'est précisément en raison d'une dictature terrible, à laquelle pourtant vous semblez prêter des vertus stabilisatrices, celle de Saddam Hussein qui a offert trois guerres en trente ans à la région du Golfe. Le soulèvement de la jeunesse arabe en 2011 est né de leur aspiration à la liberté. Le modèle vertueux que nous devons aujourd'hui soutenir, c'est par exemple la Tunisie. Il y a un espace majoritaire dans les pays dont nous parlons pour la démocratie, que ce soit en Syrie, en Irak ou en Iran. Pour cette région qui est notre étranger proche, on ne peut concevoir que la politique étrangère de la France soit critiquée dans les valeurs qu'elle porte.

Concernant l'action des Etats-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne, d'intervenir en Syrie, il ne s'agissait pas de frapper des chiites. Cette intervention, suite à l'utilisation d'Assad d'armes chimiques contre son propre peuple, visait à frapper l'appareil militaire, c'est-à-dire le vecteur de cette menace que M. Assad faisait peser sur sa propre population. Nous payons aujourd'hui le prix du revirement américain. Car c'est l'une des raisons du renforcement de la dictature syrienne et de son partenaire de jeu, à savoir l'EIIL. Je rappelle que son commandement militaire se trouve à l'heure actuelle à Raqa, chef-lieu de la province syrienne éponyme, située au bord de l'Euphrate et s'est installé dans le bâtiment du

gouvernorat, sans qu'Assad n'ait jamais tenté de les en déloger. Il laisse perdurer cet adversaire pour prendre en étau l'opposition démocratique.

Mener une opération en Irak serait inutile. Il faut traiter politiquement les origines de la crise. C'est ce que fait notre ministre : il faut tourner la page de la politique d'exclusion des leaders sunnites et des chefs de tribus. A défaut de ce consensus, l'Irak va se disloquer en trois parties. Se posera la question, après la crise, du statut de Kirkouk, où les élections parlementaires et locales ont donné une majorité aux Kurdes. C'est une vraie question historique. Sans leur présence, les villages chrétiens de Karakoch ou Alkoch auraient été laminés par l'EIL.

S'agissant des Chrétiens, leur nombre est plus proche de 300 000 que de 500 000. Ils sont à 80 % Chaldéens dans l'ensemble du pays, mais à Qaraqosh, ils sont en majorité de rite catholique syriaque.

M. Lellouche a quelque peu déformé mon propos en disant que la France attendait pendant que les États-Unis réfléchissent. Je me contentais de résumer les positions des uns et des autres : le Président Obama réfléchit à la situation, ainsi qu'il l'a dit, et nous souhaitons que cette réflexion débouche rapidement. Cette phase de réflexion n'empêche pas non plus que nous ayons une expression propre et le ministre Laurent Fabius a d'ailleurs exposé notre position : il faut une réconciliation nationale fondée sur une solution politique ; cela passe par un nouveau gouvernement et un nouveau président.

À l'échelon européen, nous avons un dialogue, mais le consensus à 28 est forcément lent à construire. Nous avons des contacts étroits avec les Britanniques et les Allemands.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Quelles sont leurs positions ?

**M. Jean-François Girault.** La position des Britanniques est un peu différente de la nôtre : c'est à M. al-Maliki qu'ils assignent la tâche de former un gouvernement d'union, alors que nous disons plutôt qu'il faut à l'Irak un gouvernement sur des bases entièrement nouvelles, ce qui implicitement n'est pas tout à fait la même chose.

**M. Jacques Myard.** Quel avenir politique peut avoir M. al-Maliki ?

**M. Jean-François Girault.** M. al-Maliki, comme le phénix, est habitué à renaître de ses cendres. Mais, dans le cas présent, après une telle faillite politique, ses chances de rebond dépendront de deux facteurs : sa capacité d'intimidation et l'attitude de l'Iran. Quel sera le courage de la classe politique irakienne ? Et quelle sera la position de Téhéran, dont l'intérêt bien compris n'est peut-être pas le maintien de M. al-Maliki ?

Pour ce qui est du grand ayatollah al-Sistani, qui est de nationalité iranienne, il est regardé comme un rival du guide suprême Ali Khamenei. C'est un quiétiste hostile à la théorie du « *velâyat-e-faqih* », le gouvernement des clercs. Même s'il sort rarement de son silence, c'est aussi l'un des personnages les plus influents d'Irak.

M. al-Sistani aura donc un rôle essentiel, étant rappelé qu'il ne faut surtout pas l'assimiler avec M. al-Maliki, qu'il n'a d'ailleurs pas soutenu lors des dernières élections législatives.

**M. François Rochebloine.** Quel est le nombre des Français présents parmi les djihadistes ?

**M. Jean-François Girault.** Mieux vaudrait demander cela à la DGSI. À notre connaissance, il y a environ 8 500 étrangers présents dans l'Est syrien et l'Ouest irakien, dont quelques centaines auraient la nationalité française, ce qui est évidemment extrêmement préoccupant.

**M. Alain Marsaud.** On passe donc facilement la frontière entre la Syrie et l'Irak ?

**M. Jean-François Girault.** Oui, car les deux côtés de la frontière sont contrôlés par l'EIL. M. al-Assad laisse faire, se contentant de contrôler la « Syrie utile ».

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** M. le directeur, nous vous remercions. Nous ne regrettons pas de vous avoir auditionné au lieu du ministre, car vos réponses étaient très intéressantes.

\*

### **Luxembourg : accord sous forme d'échange de lettres pour le développement de la coopération et de l'entraide administrative en matière de sécurité sociale (n° 1098)**

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-Claude Mignon, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg pour le développement de la coopération et de l'entraide administrative en matière de sécurité sociale (n° 1098).

**M. Jean-Claude Mignon, rapporteur.** Le montant des prestations sociales versées à l'étranger ne cesse de croître. Pourtant, lors de la révision en 2004 du règlement qui coordonne les systèmes nationaux de sécurité sociale, les États membres de l'Union européenne n'ont pris en compte que de manière marginale la lutte contre la fraude transnationale aux prestations et aux cotisations sociales.

Ainsi, le nouveau règlement, en vigueur depuis mai 2010, contient-il des dispositions renforçant la coopération entre les États : réalisation d'un réseau d'échanges électroniques sécurisés ; mise en place d'un dispositif permettant le recouvrement dans un autre État membre des contributions et de prestations indues ; obligation d'information (des assurés et des institutions) dans un équilibre nouveau entre droits et obligations.

Ces actions au niveau européen ne font pas obstacle aux accords bilatéraux : ceux-ci restent nécessaires quand il s'agit de préciser les modalités de mise en œuvre concrète de la coopération.

Cet accord est le troisième de ce type signé par la France, après l'accord franco-tchèque du 11 juillet 2008 et l'accord franco-belge du 17 novembre 2008, et illustre la volonté française de combler les lacunes de la législation communautaire par la conclusion d'accords bilatéraux de coopération en matière de sécurité sociale avec les autres États membres.

Le choix du Luxembourg pour cet accord s'explique aisément par l'importance respective des communautés luxembourgeoise et française dans les deux pays ainsi que par la

pratique ancienne de la coopération. Les relations franco-luxembourgeoises sont excellentes, et la coopération, en particulier transfrontalière, est très développée. En termes d'échanges humains, le nombre de ressortissants français au Luxembourg est en progression constante, pour s'établir à 35 200 en 2013. A l'inverse, on dénombre un millier de Luxembourgeois établis en France, et plus de 75 000 travailleurs frontaliers. Au total, ce sont plus de 100 000 Lorrains qui travaillent à l'étranger.

Les flux financiers qui découlent de ces échanges humains atteignent un niveau relativement élevé. Ainsi, en 2011, les remboursements français de soins de santé effectués au Luxembourg s'élevaient à 2 millions d'euros, et à 114 millions d'euros dans l'autre sens, pour payer les prestations réalisées en France.

La France et le Luxembourg sont liés, en matière de sécurité sociale, par plusieurs textes. Tout d'abord, le règlement 883/2004/CE du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, ainsi que son règlement d'application en matière de coopération administrative dans le champ de la sécurité sociale. Ensuite, un accord bilatéral de sécurité sociale, depuis 2008, visant à compléter les dispositions communautaires, en particulier en matière de prestations et de recouvrement des cotisations et trop-versés. Néanmoins, les autorités des deux pays ont souhaité développer encore plus cette coopération, répondant ainsi à une faiblesse du dispositif qui nécessite une coopération renforcée et directe entre les organismes de sécurité sociale eux-mêmes des deux États.

Ainsi, la France et le Luxembourg ont conclu un accord par échange de lettres, en avril et juin 2011, visant à moderniser leur coopération bilatérale en matière de sécurité sociale. C'est cet accord qui est aujourd'hui soumis à l'approbation de notre Assemblée.

Son objectif est de lutter efficacement contre les fraudes en matière de sécurité sociale en permettant une coopération accrue entre les autorités compétentes des deux pays. Cette coopération est encouragée par Bruxelles, qui invite les États membres à prendre les mesures et adopter les procédures nécessaires en vue d'améliorer la coopération dans ce domaine.

Pour en venir au fond de l'accord, ses stipulations s'appliquent à tous les résidents de l'un ou l'autre Etat soumis à une législation de sécurité sociale. Le cœur du champ d'application matériel de l'accord est constitué par les législations relatives à la sécurité sociale visées par les règlements communautaires, mais il s'étend aussi à des législations relatives au versement de prestations non contributives exclues du champ de ces règlements, comme le RSA.

Les principes généraux de cette coopération sont classiques :

- elle consiste, pour les institutions compétentes et les organismes de liaison, à communiquer entre eux et se prêter mutuellement assistance ;
- elle est en principe gratuite, mais les autorités compétentes peuvent convenir par écrit du remboursement de certains frais ;
- les documents fournis en application de l'accord sont considérés comme authentiques ;
- il doit être répondu à toute demande d'information « dans les meilleurs délais » et au plus tard dans les trois mois ;

– les demandes et les documents peuvent être présentés dans la langue officielle de l'une ou l'autre partie ;

– seules peuvent être refusées les demandes d'informations qui sont « susceptibles d'avoir une incidence sur la souveraineté, la sécurité ou l'ordre public ou tout autre intérêt important d'une partie contractante ».

L'accord pose dans un premier temps le cadre général de la coopération en prévoyant une saisine directe entre les organismes de sécurité sociale des deux pays ainsi qu'un échange d'informations et de données en vue de constater les fraudes, abus ou erreurs en matière de prestations, de cotisations ou d'assujettissement. Dans un second temps, il décline cette coopération en trois volets : la coopération en matière de prestations, en matière d'assujettissement et en matière de contrôles. Ces vérifications portent essentiellement sur la résidence, l'état civil, les conditions de ressources ou encore les arrêts de travail.

Grâce à l'échange d'informations et de données, les organismes de protection sociale pourront, lors du traitement des demandes de prestations ou de leur versement, demander aux institutions de l'autre État d'effectuer des contrôles. Les organismes de protection sociale pourront, en outre, faire procéder au recouvrement de cotisations dans l'autre État et récupérer, par l'intermédiaire des organismes de l'autre État, le montant des versements indus.

L'accord permet, par ailleurs, la coopération pour le contrôle du détachement, facteur important de fraude aux règles d'assujettissement. Seule une coopération entre institutions des deux pays – en l'espèce un échange rapide d'informations - peut conduire à l'affiliation au régime d'accueil, au recouvrement des cotisations, et à l'engagement de procédures le cas échéant.

Pour finir, cet accord innove sur trois points. Tout d'abord, l'Accord prévoit la transmission et le rapprochement de fichiers. Ensuite, il autorise la présence d'agents sur le territoire de l'autre État, en qualité d'observateurs et aux fins d'assistance - par exemple pour interpréter des données et des informations. Enfin, il instaure la possibilité de contrôle des arrêts de travail pour un salarié affilié au régime d'un État par un organisme de l'autre État.

La coopération consistera donc, d'une part, à l'échange et à la vérification d'informations nécessaires à l'application des législations sociales, et, d'autre part, à une aide entre les institutions pour différentes opérations : transmission de documents, recouvrement, y compris forcé, de cotisations, exécution dans un pays des décisions prises dans l'autre, réalisation d'examens médicaux.

Il est difficile d'apprécier le montant des erreurs ou fraudes aux prestations sociales entre la France et le Luxembourg, mais il est probablement assez marginal. Il s'agit donc d'un accord de clarification et non de sanction qui s'inscrit dans le prolongement des dispositions communautaires en la matière, et de l'accord de sécurité sociale précédemment conclu avec le Luxembourg en les complétant.

La Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg a adopté le 30 janvier 2013 le projet de loi, et la loi portant approbation de l'Accord a été promulguée le 26 février 2013. Le Sénat a adopté le projet de loi visant à autoriser son approbation le 5 février 2013. C'est pourquoi je vous recommande d'adopter cet accord.

Je vous remercie.

**M. Philip Cordery.** Le règlement européen du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale présente des lacunes qui rendent essentiel le recours à des accords bilatéraux. Ces accords permettent d'approfondir la coopération et constituent une bonne nouvelle pour tous les travailleurs transfrontaliers établis de part et d'autre la frontière et désirant se faire soigner.

Je voudrais aborder trois points.

Tout d'abord, la question de la protection des données personnelles. L'accord prévoit-il des mesures pour la protection de ces données ? Par ailleurs, y a-t-il des dispositions qui prévoient d'aller plus loin dans la possibilité d'utiliser la carte vitale des deux côtés de la frontière ? Cela se fait d'ores et déjà entre l'Allemagne et la France, mais qu'en est-il du Luxembourg ? Enfin, il faudrait que la France et le Luxembourg parviennent à un accord sur la question de la cotisation dépendance. Cette dernière est payée par les Français qui travaillent au Luxembourg mais en France, nos compatriotes ne peuvent pas bénéficier de cette cotisation quand ils partent en retraite.

**M. Jean Paul Bacquet.** Il est surprenant que cet accord n'ait pas été conclu plus tôt car beaucoup de travailleurs transfrontaliers français se déplacent au Luxembourg.

Existe-t-il un délai de carence concernant les arrêts de travail au Luxembourg ?

**M. Thierry Mariani.** Cet accord est tout à fait pertinent, a fortiori parce qu'il concerne deux pays de l'Union Européenne. Pour autant, on peut se demander si ce type d'accord ne pourrait pas être développé avec des pays hors union Européenne. Il faut rappeler que les communautés expatriées hors Europe sont importantes.

**M. Jean-Claude Mignon, rapporteur.** Ce type d'accord illustre la volonté de la France de combler les lacunes de la législation communautaire par la conclusion d'accords bilatéraux. Ces lacunes sont réelles.

Pour le moment, ce n'est que le troisième accord de ce type qui existe. Comme Thierry Mariani le suggérait, ce type d'accord ne pourrait-il pas dépasser le seul cadre européen ?

Au sujet de la carte vitale, rien n'est prévu à cet effet dans l'accord. L'utilisation d'informations à caractère personnel qui ont été transmises se limite quant à elles, aux législations auxquelles l'accord s'applique.

**M. Jean Paul Bacquet.** Quant est-il de la question du délai de carence ?

**M. Jean-Claude Mignon.** Il n'y en a pas de prévu par l'accord.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1098).

*La séance est levée à onze heures.*

---

## Membres présents ou excusés

### Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 18 juin 2014 à 9 h 30

*Présents.* - M. François Asensi, M. Jean-Marc Ayrault, M. Jean-Paul Bacquet, M. Philippe Baumel, M. Jean-Luc Bleunven, M. Gwenegan Bui, M. Jean-Claude Buisine, Mme Marie-Arlette Carlotti, M. Gérard Charasse, M. Guy-Michel Chauveau, M. Jean-Louis Christ, M. Philip Cordery, M. Édouard Courtial, M. Jean-Louis Destans, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, M. Nicolas Dupont-Aignan, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Jean Glavany, Mme Estelle Grelier, M. Jean-Claude Guibal, Mme Élisabeth Guigou, Mme Thérèse Guilbert, M. Jean-Jacques Guillet, Mme Chantal Guittet, M. Serge Janquin, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Pierre Lellouche, M. Patrick Lemasle, M. François Loncle, M. Jean-Philippe Malle, M. Noël Mamère, Mme Marion Maréchal-Le Pen, M. Thierry Mariani, M. Jean-René Marsac, M. Alain Marsaud, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mignon, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. François Rochebloine, M. André Santini, Mme Odile Saugues, M. François Scellier, M. André Schneider, M. Guy Teissier, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle

*Excusés.* - Mme Nicole Ameline, Mme Danielle Auroi, M. Patrick Balkany, M. Alain Bocquet, Mme Seybah Dagoma, M. Jean-Paul Dupré, M. Meyer Habib, Mme Françoise Imbert, M. François Lamy, M. Lionnel Luca, M. Didier Quentin, M. Jean-Luc Reitzer