

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

24 novembre 2015

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 21

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

- Canada : accord sur la sécurité sociale (n° 2603) – M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur ; 2
- Accord avec l'Agence Spatiale Européenne relatif au Centre spatial guyanais et aux prestations associées (n° 675) – M. Pierre Lellouche, rapporteur ;
- Organisation internationale pour les migrations : accord portant sur l'exonération fiscale des agents de cette organisation qui résident en France (n° 2672) – Mme Marie-Louise Fort, rapporteure ;

**Présidence
de Mme Odile
Saugues, vice-
présidente**



Canada : accord sur la sécurité sociale (n° 2603) – M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur.

La séance est ouverte à dix-sept heures trente.

Mme la vice-présidente Odile Saugues. Nous examinons, sur le rapport de M. Jean-Paul Bacquet, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada sur la sécurité sociale (n° 2603).

M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur. Le présent projet de loi vise à approuver le nouvel accord de sécurité sociale signé par la France et le Canada le 14 mars 2013 à Ottawa.

Il est inutile de rappeler que la France et le Canada sont deux partenaires majeurs qui, forts de leurs nombreux liens historiques et culturels, collaborent étroitement sur un grand nombre d'enjeux mondiaux.

Nos liens sont d'abord humains : pour mémoire, en 2013, la communauté française au Canada était estimée à 150 000 personnes dont 83 300 inscrites au registre des Français de l'étranger. La communauté canadienne en France était quant à elle, estimée en 2012, à environ 60 000 personnes.

La France et le Canada entretiennent des liens économiques et commerciaux forts. Les échanges commerciaux entre la France et le Canada représentent environ 10,9 milliards d'euros en 2014. La France est par ailleurs le 8ème investisseur étranger au Canada, avec 10 milliards d'euros de stock d'investissements directs en 2014. On compte 200 filiales de sociétés canadiennes en France qui emploient 21 000 personnes.

Au plan international, nos deux pays se rejoignent au sein des enceintes multilatérales sur des axes majeurs, notamment l'attachement à la diversité culturelle, et les réponses aux situations de crises, politiques ou humanitaires (Afghanistan, Haïti, Afrique, Iraq et Syrie, Ebola). Par ailleurs, les échanges sur les questions de société (santé, immigration, sécurité, réforme de l'État) sont très fructueux.

Le nouvel accord de sécurité sociale constitue un outil de dynamisation de ces échanges, en favorisant les mobilités. Il vise à moderniser l'accord du 9 février 1979, précisé par deux arrangements administratifs datés du 21 octobre 1980 et du 4 novembre 1980.

La renégociation de ces textes a été engagée en 2002, d'un commun accord entre les parties canadienne et française et au moins pour trois raisons : l'évolution des législations respectives de nos deux pays qui appelaient son actualisation, le souhait de la partie canadienne de rapprocher les règles de totalisation de celles retenues dans d'autres accords bilatéraux conclus par le Canada, enfin la nécessité de mieux encadrer le régime du détachement.

La nouvelle convention, au demeurant de facture classique, comporte trois innovations, les autres dispositions étant globalement inchangées :

– Tout d'abord elle élargit le champ de l'accord, ce qui profitera principalement aux ressortissants européens

La précédente convention intéressait seulement les ressortissants des deux Etats, la nouvelle convention sera applicable à l'ensemble des personnes qui ont été ou sont

soumises à la législation de l'un des deux Etats ainsi qu'aux personnes à leur charge, ce qui permet d'y inclure les ressortissants communautaires.

Sont désormais visées toutes les personnes qui, quelle que soit leur nationalité, sont ou ont été soumises à la législation des deux Etats parties. Cette stipulation inclut les ayants droits et survivants. L'article 5 pose le principe d'égalité de traitement qui impose à chaque Etat contractant de traiter, sur son territoire, les ressortissants de l'autre Etat comme ses nationaux.

La collectivité d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui entretient des liens particuliers avec le Canada et compte tenu de sa proximité géographique, a été incluse dans le champ d'application de l'accord.

– Ensuite, l'accord améliore les droits des assurés en matière de risques vieillesse, invalidité, conjoint-survivant et assurance-deces

Aux termes de l'article 2 de l'accord, la coordination ne porte que sur « les risques longs » : vieillesse, invalidité, conjoint-survivant et assurance-décès.

La nouvelle convention améliore les droits des assurés en cas d'invalidité ou de décès. Désormais, le régime du Canada servira des prestations complètes, alors que pourront toujours être liquidés les droits résiduels acquis auprès d'un régime français. A contrario, il ne sera plus nécessaire de compléter par une prestation canadienne la prestation française quand le risque survient dans le cadre d'un assujettissement à la législation française. Il est précisé que l'assurance volontaire n'entre pas dans le champ de la coordination.

Par ailleurs, l'accord établit la possibilité d'une totalisation des périodes d'assurance accomplies dans un États tiers liés à la France et au Canada par un accord de sécurité sociale (article 13). C'est un progrès majeur pour les assurés.

La France sera autorisée, en vertu de l'article 3, à conclure des ententes avec les provinces et territoires canadiens sur les risques courts : l'assurance maladie, les accidents du travail, les prestations familiales et les pensions. Ce type d'accord a déjà été signé par exemple avec la Province du Québec.

– Enfin, l'accord prévoit un encadrement plus strict des conditions de détachement.

Le problème posé par l'ancienne convention était qu'en cas de détachement, l'attestation du maintien de son affiliation par un travailleur canadien en France, délivrée par l'Etat fédéral, ne portait que sur le régime de retraite et ne couvrait pas les autres risques. Il pouvait donc se retrouver à la charge de l'assurance-maladie.

Désormais, les travailleurs détachés seront soumis au régime de sécurité sociale de leur Etat d'origine pendant une durée maximale de trois ans, voire au-delà avec l'accord des autorités compétentes des deux Etats. Le détachement d'un travailleur du Canada vers la France sera en outre conditionné à l'existence d'une couverture des soins de santé.

Au final, cet accord évitera les doubles cotisations qui pénalisent l'économie et garantira la continuité des droits sociaux de nos concitoyens, ce qui devrait faciliter les échanges et expatriations entre nos deux pays, Le Canada a achevé son processus interne de ratification. Je vous propose d'en faire de même en adoptant le présent projet de loi.

M. Michel Terrot. Une question en marge du rapport : il y a environ deux ans, se posait la question des frais d'inscription et de scolarité des étudiants français au Canada, qui étaient très bas. Le gouvernement envisageait de les augmenter. Cette question s'est-elle posée à l'occasion de ce texte ?

M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur. Non.

M. Kader Arif. Je crois que cela ne concernait que la province du Québec. Le problème était qu'un étudiant français au Québec payait moins cher qu'un étudiant canadien d'une autre province, ce qui posait problème

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi (n° 2603).

*

Accord avec l'Agence Spatiale Européenne relatif au Centre spatial guyanais et aux prestations associées (n° 675) – M. Pierre Lellouche, rapporteur.

Mme la vice-présidente Odile Saugues. Nous poursuivons, avec l'examen sur le rapport de M. Pierre Lellouche, du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne relatif au Centre spatial guyanais et aux prestations associées (n° 675).

M. Pierre Lellouche, rapporteur. Madame la Présidente, Mes chers collègues,

Il me revient de vous présenter un accord signé entre la France et l'Agence spatiale européenne relatif au Centre spatial guyanais. Comme vous le savez, le Centre spatial guyanais est une base de lancement d'objets spatiaux que notre pays met à disposition de l'Agence spatiale européenne depuis la création de cette dernière, en 1975.

Le site du Centre spatial guyanais est à la fois très proche de l'équateur, ce qui permet des lancements à très grande vitesse, et ouvert sur une très large façade maritime, ce qui permet d'éviter plus facilement le survol de zones habitées. Les satellites peuvent ainsi être placés sur des orbites polaires aussi bien que sur des orbites géostationnaires. Ni la base de Cap Canaveral, ni celle de Baïkonour ne sont aussi favorablement placées.

Cet accès autonome de l'Europe à l'espace repose également sur la maîtrise du lanceur et, donc, sur le programme Ariane débuté dans les années 1970, et qui a abouti à un premier lancement en 1979.

Le lanceur Ariane 5, actuellement en exploitation, est un lanceur lourd, qui permet d'envoyer des charges utiles d'environ 10 tonnes en orbite géostationnaire, à 34 000 km d'altitude. C'est un record mondial.

La société européenne Arianespace, leader mondial des services de lancement, exploite également deux autres lanceurs au Centre spatial guyanais : le lanceur russe moyen Soyouz, et le lanceur européen léger Vega, fruit d'un accord entre l'Agence spatiale européenne et l'industrie italienne.

Le Centre spatial guyanais connaît aujourd'hui une activité soutenue, avec environ une dizaine de lancements par an mais fait face à la concurrence non seulement des acteurs historiques, mais également d'acteurs émergents comme la Corée du Sud ou le Brésil. Pour

rester compétitifs sur ce secteur, les Européens ont lancé en 2014 le programme Ariane 6, qui doit permettre de réduire le coût des lanceurs à l'horizon 2020.

L'accord sur lequel nous devons nous prononcer, conclu en 2008 entre la France et l'Agence spatiale européenne, définit les droits, obligations et responsabilités respectifs des parties pour la gestion et l'exploitation du Centre spatial guyanais.

Il vise avant tout à unifier, actualiser et clarifier le cadre juridique existant. Jusqu'alors, ce cadre était constitué par trois accords différents :

- un accord relatif au Centre spatial guyanais, signé en 2002, renouvelé environ tous les quatre ans depuis 1975, qui déterminait les conditions de la mise à disposition par la France de l'ensemble de soutien au lancement du Centre spatial guyanais pour les programmes de l'Agence spatiale européenne ;
- un accord relatif aux ensembles de lancement, lui-aussi signé en 2002, qui traitait de l'utilisation de l'ensemble de lancement Ariane au CSG ;
- et enfin un accord relatif à l'ensemble de lancement Soyouz, conclu en 2005, qui précisait les modalités d'implantation du lanceur russe sur le site de Kourou.

Ce cadre présentait le double inconvénient d'être éclaté entre plusieurs textes et de devoir être renouvelé tous les quatre ans, rendant plus difficile la planification à long terme. Par ailleurs, il ne prenait pas en compte l'exploitation du système de lancement Vega ainsi que les dispositions de la loi française relative aux opérations spatiales, votée en 2008.

Cet accord précise en conséquence les obligations respectives de la France et l'Agence spatiale européenne pour la gestion du centre spatial. La France doit ainsi garantir à l'Agence spatiale européenne :

- la mise à disposition des terrains du centre spatial ;
- le développement et l'entretien des infrastructures de base dans le département de la Guyane ;
- l'entrée, le séjour et la sortie de territoire des personnels liés aux activités du centre spatial ;
- la protection du site ;
- et la mise à disposition de l'ensemble de soutien au lancement pour les activités de l'Agence.

La mise en œuvre de cet accord dans sa dimension technique et opérationnelle incombe pour l'essentiel au Centre national des études spatiales (CNES), propriétaire des terrains du Centre spatial guyanais.

En contrepartie, l'Agence spatiale européenne doit s'acquitter d'une participation financière aux coûts de gestion et d'exploitation du centre spatial, dont le montant fait l'objet d'un contrat spécifique avec le CNES. Le montant prévu pour la période 2013-2017 est de 438 millions d'euros, soit les deux tiers des coûts fixes du centre spatial. La France demeure

cependant le premier financeur du centre spatial, à hauteur de 80% des coûts totaux, loin devant ses partenaires européens.

Au bénéfice des observations, je vous propose d'approuver la ratification de cet accord qui est déjà mis en application dans les faits, puisqu'il doit prendre effet rétroactivement au 1^{er} janvier 2009. Je vous remercie.

M. Michel Terrot. Je peux comprendre qu'il puisse y avoir du retard dans la transmission d'un accord, mais comment se fait-il qu'il ait fallu attendre trois ans entre le vote au Sénat et l'examen à l'Assemblée nationale ? Y a-t-il une explication cohérente ? La ratification n'a-t-elle aucun intérêt ?

M. Pierre Lellouche, rapporteur. Ce n'est pas à moi qu'il faut poser la question. Je ne suis que le modeste rapporteur de l'accord, en aucun cas lié à la fixation de l'ordre du jour.

Mme la vice-présidente Odile Saugues. Comme vous le savez c'est le Gouvernement qui demande l'inscription de ces textes à l'ordre du jour.

M. Gwenegau Bui. Si ce texte est en application depuis 2009, à quoi cela sert-il de ratifier ?

M. Pierre Lellouche, rapporteur. Ce qui est dommage dans ce retard, c'est qu'il s'agit d'un accord bilatéral entre la France et l'Agence spatiale européenne qui regroupe une vingtaine de pays membres qui a elle-même une filiale Ariane Espace avec des financements du budget européen à hauteur d'un milliard d'euros. Seule la France doit ratifier cet accord qui prévoit la mise à disposition du centre spatial guyanais. Cela a force de loi car il y a des problèmes de responsabilité légale puisque nous sommes propriétaire du terrain.

Ce n'est pas un accord léger. Il est donc particulièrement regrettable qu'il ait fallu sept années pour le ratifier. Cet accord concerne en plus la Russie puisqu'il y a un site dédié à Soyouz aux termes d'un accord de 2003, 2004 et 2007, qui est d'ailleurs remis en cause par certains dans la période post-Ukraine et ce serait fort dommage car il y a énormément de potentialités de développement en matière spatiale entre la France et la Russie. Pourquoi ce délai ? Vous poserez la question.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi (n°675).

*

Organisation internationale pour les migrations : accord portant sur l'exonération fiscale des agents de cette organisation qui résident en France (n° 2672) – Mme Marie-Louise Fort, rapporteure.

Mme la vice-présidente Odile Saugues. Nous continuons avec l'examen, sur le rapport de Mme Marie-Louise Fort, du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour les migrations portant sur l'exonération fiscale des agents de cette organisation qui résident en France (n° 2672).

Mme Marie-Louise Fort, rapporteure. L'accord qui nous est soumis a été conclu le 15 octobre 2010, par échange de lettres entre notre ambassadeur, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies à Genève, et le directeur général de l'Organisation internationale des migrations (OIM).

Cet accord vise à remédier à une difficulté de nature fiscale entre la France et l'OIM, qui résulte de l'avenant du 22 juillet 1997 à la convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966. Du fait de cet avenant, un certain nombre de fonctionnaires de l'OIM se sont trouvés dans une situation nouvelle – et fortuite – de double imposition de leurs revenus.

Je vous présenterai successivement – et brièvement – les missions de l'OIM et ses relations avec la France, l'origine du problème actuel, puis la solution retenue par l'accord du 15 octobre 2010.

L'OIM a succédé au Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), créé en 1951, en même temps que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. L'OIM est devenue une institution essentielle dans le domaine des migrations et un partenaire majeur dans le cadre des activités humanitaires des Nations Unies.

L'Organisation a pour mission d'aider à assurer une gestion ordonnée et humaine des migrations, de promouvoir la coopération internationale sur les questions de migration, d'aider à la recherche de solutions pratiques dans ce domaine et de fournir une assistance humanitaire aux migrants, réfugiés et personnes déplacées dans le besoin.

Il faut noter que les critères d'admission et le nombre des immigrants à réadmettre sont reconnus par l'article 1^{er} de la Constitution de l'OIM comme étant des questions qui relèvent de la compétence nationale des Etats. Dans l'accomplissement de ses fonctions, l'OIM se conforme donc à la politique des Etats qui souhaitent faire appel à elle.

Au titre de la collaboration étroite entre l'OIM et les États directement concernés par les phénomènes migratoires, on peut citer son action au Niger, pays pivot sur les routes migratoires de l'Afrique subsaharienne vers l'Europe. L'OIM y mène des actions d'assistance aux migrants en transit, d'accompagnement du retour des migrants en provenance de Libye vers leur pays d'origine, mais aussi de communication et d'information sur les risques encourus dans le cadre de l'immigration irrégulière.

La France avait quitté le CIME en 1966, considérant que le mandat initial avait été accompli : il était lié aux mouvements de population de l'après-guerre. Constatant l'importance prise par les phénomènes migratoires au cours des années 1970 et le rôle

significatif joué par l'Organisation, la France a choisi de réintégrer pleinement l'OIM en 1994. Cette organisation apporte ainsi depuis plus de vingt ans son expertise à la France. De son côté, la France participe de façon croissante aux activités de l'OIM. Une liste des projets mis en œuvre par l'OIM France figure dans mon rapport écrit.

Si l'OIM et la France entretiennent de bonnes relations, utiles pour notre pays, ces relations ont pu être entamées par l'évolution de la situation fiscale des fonctionnaires transfrontaliers de l'OIM qui travaillent au siège de l'organisation à Genève et résident en France.

A l'origine, ces fonctionnaires bénéficiaient d'une exonération d'impôt sur le revenu en France, en vertu de la convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966. Les revenus des travailleurs transfrontaliers du canton de Genève sont en effet imposables en Suisse, dans l'Etat de la source.

Conformément à l'accord de siège entre l'OIM et la Suisse, conclu le 7 avril 1954, ils sont en réalité exonérés d'impôt sur le revenu en Suisse, mais s'acquittent d'un impôt interne directement perçu par l'OIM et reversé au budget général de l'Organisation.

La situation a changé, de manière fortuite, du fait de l'avenant du 22 juillet 1997 à la convention fiscale franco-suisse. Il exonère les travailleurs transfrontaliers d'impôt en France au moyen d'un crédit d'impôt « à condition que le résident de France soit soumis à l'impôt suisse à raison de ses revenus ». Or les fonctionnaires de l'OIM ne s'acquittent pas, stricto sensu, de l'impôt suisse mais de l'impôt interne prélevé par l'OIM.

Dès lors, les fonctionnaires de l'OIM travaillant à Genève mais résidant en France sont soumis à l'impôt sur le revenu dans notre pays. Ce « dommage collatéral », manifestement fortuit, conduit à une situation où ces fonctionnaires voient leurs revenus doublement imposés : ils doivent s'acquitter de l'impôt sur le revenu en France, alors qu'ils paient déjà l'impôt interne de l'OIM.

Une soixantaine de fonctionnaires seraient concernés. Au cours des cinq dernières années, un peu moins d'une quinzaine se sont vu notifier un rehaussement d'impôt sur le revenu en France, et ont formulé un recours gracieux contre les procédures en cours.

L'accord qui nous est soumis est de nature à régler ces difficultés. Il prévoit une exonération d'impôt sur le revenu en France pour deux catégories de fonctionnaires de l'OIM : ceux qui résident en France et travaillent au siège de Genève, les transfrontaliers ; ceux qui résident en France sans avoir la nationalité française et travaillent dans l'un des bureaux en France, ce deuxième point étant d'une certaine manière l'équivalent de ce que prévoirait un accord de siège avec notre pays.

Les traitements et émoluments exonérés en application de l'accord seront pris en compte en France pour déterminer le niveau à appliquer aux revenus provenant d'autres sources. L'accord respecte ainsi la règle du taux effectif qui a pour objet de maintenir la progressivité de l'impôt acquitté.

L'accord de 2010 permet une clarification et une normalisation de la situation tant pour les fonctionnaires de l'OIM que pour l'administration fiscale française. Depuis l'avenant de 1997, la situation était gérée ponctuellement par divers expédients : suspension des

procédures de recouvrement, remise gracieuse de l'impôt, ou encore remboursement par l'OIM de l'impôt français à certains agents n'ayant pas pu bénéficier d'autres mesures.

Outre ces difficultés, le statu quo aurait pu porter préjudice à la place de la France au sein de l'Organisation. Du fait de la double imposition fiscale qui existe aujourd'hui, le recrutement au sein de l'OIM de fonctionnaires de nationalité française ou résidant en France aurait pu être défavorisé.

Par ailleurs, il est probable que l'OIM aurait été amenée à rembourser aux agents concernés l'impôt dont ils s'acquittent en France. En contrepartie, l'OIM n'aurait pas la possibilité d'augmenter unilatéralement le montant de la contribution obligatoire française, mais elle aurait pu déduire le montant du remboursement effectué de la contribution volontaire de la France. Cela aurait eu pour effet de la diminuer et de dégrader ainsi la position de la France au sein de l'Organisation – par rapport au montant de la contribution volontaire effectivement versé.

Au bénéfice de ces observations, je vous invite, mes chers collègues, à adopter ce projet de loi qui mettra un terme à une situation anormale qui n'a que trop duré.

Mme Odile Saugues, présidente. Nous vous remercions, Madame la rapporteure, pour toutes ces précisions.

M. Jean-Paul Bacquet. Il n'y aurait que soixante personnes concernées par cet accord, ce qui est très peu.

Jusque-là, l'impôt payé par ces agents était donc remboursé par l'OIM ?

Mme la rapporteure. Oui, ou bien l'administration fiscale acceptait les recours gracieux.

M. Jean-Paul Bacquet. A-t-on une idée des revenus de ces agents ?

Mme la rapporteure. Nous ne les connaissons pas, mais je peux vous apporter les précisions suivantes.

A la suite d'une campagne de contrôle entre 2006 et 2008 sur les rémunérations perçues par les fonctionnaires de l'OIM résidant en France, huit contribuables se sont vu notifier des rehaussements à l'impôt sur le revenu au titre des années 2003 à 2005. Ces huit personnes ont bénéficié, sur les montants rehaussés, de remises gracieuses prononcées par l'administration fiscale, conformément aux instructions données. Le montant total des droits dégrevés s'élève à 345 080 euros. Des dégrèvements au titre des pénalités ont également été prononcés à hauteur de 24 981 euros.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission *adopte* le projet de loi (n° 2672).

*

La séance est levée à dix-huit heures.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 24 novembre 2015 à 17 h 30

Présents. - M. Kader Arif, M. Jean-Paul Bacquet, M. Guy-Michel Chauveau, M. Édouard Courtial, M. Michel Destot, Mme Marie-Louise Fort, Mme Valérie Fourneyron, M. Hervé Gaymard, M. Jean-Marc Germain, M. Jean Glavany, Mme Chantal Guittet, M. Serge Janquin, M. Pierre Lellouche, M. Patrick Lemasle, M. Bernard Lesterlin, M. Boinali Said, Mme Odile Saugues, M. Michel Terrot

Excusés. - M. Jean-Paul Dupré, M. Jean-Claude Guibal, M. François Loncle, M. François Rochebloine, M. Michel Vauzelle