



N° 1988

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 décembre 2023

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama, relatif à l'exercice des activités professionnelles rémunérées par les membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre,*

PAR MME ÉLÉONORE CAROIT

Députée

AVEC

**EN ANNEXE
LE TEXTE DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **1812**.

Sénat : **444, 40, 41** et T.A. **11** (2023-2024).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. CONFRONTÉE À UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE CONTRASTÉE, LA RÉPUBLIQUE DU PANAMA ENTRETIENT DES RELATIONS DYNAMIQUES AVEC LA FRANCE	7
A. UN ÉTAT DONT LE DÉVELOPPEMENT SE HEURTE À PLUSIEURS OBSTACLES	7
1. Une stabilité politique et une croissance économique soutenue à l'épreuve de tensions sociales récentes.....	7
2. Des progrès récents en matière de lutte contre la délinquance et la criminalité financière.....	8
B. LE RENFORCEMENT RÉCENT DE LA COOPÉRATION AVEC LA FRANCE	8
1. Les relations économiques.....	9
2. Les coopérations éducatives et judiciaires.....	9
a. La coopération éducative.....	9
b. La coopération judiciaire.....	10
3. Un engagement commun dans les actions multilatérales en faveur de la défense de l'environnement.....	10
II. UN ACCORD NÉCESSAIRE S'INSCRIVANT DANS UNE DÉMARCHE INITIÉE PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DEPUIS 2015	11
A. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE VISANT À DÉVELOPPER L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES CONJOINTS EXPATRIÉS	11
1. La nécessité de faciliter l'accès à l'emploi local des membres des familles des agents expatriés.....	11
2. Des accords standardisés dont le ministère tire un bilan positif.....	12
B. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD	14
C. UNE PORTÉE MODESTE MAIS UTILE	16
EXAMEN EN COMMISSION	17
ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	29

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA
RAPPORTEURE..... 30**

INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères est saisie du projet de loi n° 1812, adopté par le Sénat le 26 octobre 2023, autorisant l'approbation d'un accord entre la France et le Panama, relatif à l'exercice des activités professionnelles rémunérées par les membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.

Signé à Panama le 7 juillet 2022, cet accord s'inscrit dans une stratégie développée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères depuis 2015, afin de favoriser la mobilité et les conditions de vie des familles des agents diplomatiques expatriés. Plus de cinquante accords bilatéraux de ce type ont été conclus par la France, dans le but de faciliter l'accès à l'emploi des membres des familles de diplomates dans les États d'accueil.

S'il revêt une portée modeste au regard du nombre réduit de conjoints d'agents travaillant dans les missions officielles françaises au Panama, l'accord du 7 juillet 2022 constitue un levier utile à la poursuite de leurs parcours professionnels. Les femmes représentant la majorité des conjoints d'agents expatriés, cet accord vise à renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes, axe majeur de la politique étrangère française.

I. CONFRONTÉE À UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE CONTRASTÉE, LA RÉPUBLIQUE DU PANAMA ENTRETIENT DES RELATIONS DYNAMIQUES AVEC LA FRANCE

Peuplée d'environ 4,4 millions d'habitants, la République du Panama bénéficie d'une position géographique stratégique entre les océans atlantique et pacifique, notamment grâce au canal que ses autorités administrent depuis le 31 décembre 1999 ⁽¹⁾. Pôle régional de stabilité politique et de croissance économique, le Panama a récemment renforcé sa coopération avec la France.

A. UN ÉTAT DONT LE DÉVELOPPEMENT SE HEURTE À PLUSIEURS OBSTACLES

Si le Panama s'appuie sur des institutions démocratiques solides et une croissance économique soutenue, l'apparition de fortes tensions sociales et les critiques dont il fait l'objet en matière de lutte contre la fraude fiscale, fragilisent encore son développement.

1. Une stabilité politique et une croissance économique soutenue à l'épreuve de tensions sociales récentes

Présidé depuis 2019 par Laurentino Cortizo ⁽²⁾, le Panama est une République unitaire monocamérale. Depuis la destitution du dictateur Manuel Noriega consécutive à l'intervention militaire américaine en décembre 1989, le gouvernement panaméen se caractérise par une alternance politique régulière qui témoigne de la robustesse de son système démocratique ⁽³⁾.

Fragilisé par l'épidémie de la Covid-19 ⁽⁴⁾ ayant entraîné une récession historique de 18 % du produit intérieur brut (PIB) en 2020, le Panama a été confronté en juillet 2022 à un large mouvement de mobilisation contre l'inflation, l'augmentation du coût de l'énergie, le niveau du chômage – atteignant 10 % de la population active –, le dysfonctionnement des services publics et la persistance de fortes inégalités sociales. Les négociations entre les groupes contestataires et le gouvernement ont abouti à une diminution du prix du carburant et de celui des biens de première nécessité.

(1) Signé le 7 septembre 1977, le traité Torrijos-Carter a prévu le transfert, par les États-Unis, de l'administration du canal de Panama aux autorités panaméennes le 31 décembre 1999.

(2) Issu du Parti révolutionnaire démocratique (PRD), de sensibilité de centre-gauche.

(3) Plusieurs figures majeures de la vie politique panaméenne ont présenté leur candidature aux prochaines élections présidentielles prévues en mai 2024 : le vice-président José Gabriel Carrizo (parti révolutionnaire démocratique), l'ancien président Martín Torrijos (centre-droit), ou encore l'ancien président Ricardo Martinelli (droite) mis en cause dans plusieurs affaires de corruption et interdit de séjour aux États-Unis.

(4) La crise sanitaire s'est traduite par près d'un million de cas de Covid et 8 470 décès recensés depuis 2020.

Bénéficiant des revenus tirés du transit de marchandises acheminées grâce au canal ⁽¹⁾, la croissance économique panaméenne dépasse nettement celle de la plupart des autres pays latino-américains au cours de la dernière décennie : son PIB croît chaque année de 8 % en moyenne. Cependant, les perturbations des chaînes d’approvisionnement résultant du conflit russo-ukrainien illustrent les incertitudes qui entourent aujourd’hui sa situation économique : le Fonds monétaire international estime que la croissance panaméenne n’excédera pas 4 % en 2023 et 2024.

Le développement économique panaméen repose essentiellement sur trois piliers : la zone franche de Colón ⁽²⁾, le centre bancaire international ⁽³⁾ et les services maritimes dépendant des infrastructures portuaires. En outre, le Panama dispose d’un fort potentiel minier. L’exploitation du cuivre a permis d’augmenter significativement les exportations panaméennes ⁽⁴⁾ et de créer environ 8 000 emplois directs et près de 40 000 emplois indirects depuis 2019.

2. Des progrès récents en matière de lutte contre la délinquance et la criminalité financière

Depuis l’arrêté ministériel du 8 avril 2016, la France considère le Panama comme un État non-coopératif (ENC) en matière fiscale ⁽⁵⁾. Ces dernières années, le Panama a cependant entrepris de réels efforts dans le but de renforcer la traçabilité financière des transactions réalisées sur son territoire, à l’image de la loi sur la transparence fiscale entrée en vigueur en mars 2022. En outre, le Panama a été retiré de la liste grise du Groupe d’action financière (GAFI) en octobre 2023, ce qui témoigne des progrès effectués par la réglementation panaméenne visant à prévenir le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme.

B. LE RENFORCEMENT RÉCENT DE LA COOPÉRATION AVEC LA FRANCE

Les liens qu’entretiennent la France et le Panama se déclinent à plusieurs niveaux ⁽⁶⁾. Ils révèlent le dynamisme croissant de leurs relations bilatérales, que les

(1) L’activité du canal représente près de 6 % du trafic maritime mondial.

(2) Deuxième plateforme mondiale de redistribution de biens de consommation.

(3) 74 banques installées à Panama City, pour un montant total d’actifs estimé à 137 milliards de dollars.

(4) Le montant des exportations s’élève à 3,6 milliards de dollars en 2021, dont 2,8 milliards sont tirés de l’exploitation des mines de cuivre.

(5) Selon le premier alinéa de l’article 238-0 A du code général des impôts, les États et territoires sont considérés comme non coopératifs lorsque leur situation au regard de la transparence et de l’échange d’informations en matière fiscale a fait l’objet d’un examen par l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et lorsqu’ils n’ont pas conclu avec la France une convention d’assistance administrative permettant l’échange de tout renseignement nécessaire à l’application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze États ou territoires une telle convention.

(6) Selon les données communiquées par les services du ministère de l’Europe et des affaires étrangères auditionnés par la rapporteure, la communauté panaméenne en France est évaluée à plus de 330 personnes en 2022. 1 700 Français sont inscrits au Registre des Français établis hors de France au Panama, mais la communauté française locale est estimée en réalité entre 3 000 et 3 500 membres.

services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) auditionnés estiment aujourd'hui « satisfaisantes ».

1. Les relations économiques

Le montant des exportations françaises vers le Panama, principalement centrées sur les produits pharmaceutiques et cosmétiques ⁽¹⁾, s'élève à 354 millions d'euros en 2022 ⁽²⁾. La présence économique de la France au Panama s'est consolidée depuis les années 2000 grâce à la participation de grandes entreprises françaises à plusieurs projets d'envergure tels que la gestion de deux réseaux de traitement et d'assainissement des eaux usées ⁽³⁾, la construction par Vinci d'un troisième pont sur le canal en 2012, ou encore la maintenance et la gestion des deux premières lignes de métro inaugurées en 2014 ⁽⁴⁾ et en 2019. Véolia gère également le seul site de traitement des déchets ménagers de la capitale dans laquelle la société AccorHotels a ouvert un établissement Sofitel en décembre 2022. En outre, Air France-KLM opère une liaison aérienne quotidienne entre Paris et la ville de Panama.

Près d'une centaine d'entreprises françaises développent une activité au Panama. Les opportunités se concentrent essentiellement dans le secteur des transports et du développement urbain durable, à la faveur des investissements réalisés par les pouvoirs publics panaméens dans les infrastructures. ⁽⁵⁾

2. Les coopérations éducatives et judiciaires

a. La coopération éducative

Implanté à San José (Mexique), le service de coopération et d'action culturelle pour l'Amérique centrale (SCAC) a développé des liens étroits avec le Panama en matière éducative et culturelle.

Un accord de reconnaissance mutuelle des diplômes et des périodes d'études de l'enseignement supérieur a été conclu en septembre 2016 entre les conférences d'établissements publics d'enseignement supérieur français et le Conseil des recteurs du Panama. En octobre 2021, le Haut conseil pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) a ainsi salué la qualité de la coopération avec l'Université technologique de Panama (UTP).

Le réseau culturel français se compose d'un établissement scolaire, le lycée français international de Panama City, et de deux Alliances françaises situées à la

(1) Le montant des importations françaises depuis le Panama atteint 17 millions d'euros en 2022.

(2) Soit une hausse supérieure à 10 % depuis 2017.

(3) Impliquant l'intervention des sociétés Degremont et Suez.

(4) Participation d'Alstom, de Thalès Cim, de TSO, de Sofratesa et de Systra.

(5) Soit 8 % du budget de l'État en 2023.

ville de Panama et David. Les nouveaux locaux du lycée français ont été inaugurés en février 2022, ce qui lui a permis de doubler sa capacité d'accueil ⁽¹⁾.

En 2019, une convention de coopération éducative a été signée entre, d'une part, le Secrétariat national des sciences et de la technologie (SENACYT), l'Institut pour la formation et les ressources humaines (IFARHU) et, d'autre part, l'ambassade de France au Panama. Cet accord a créé un programme de bourses en faveur des étudiants panaméens désireux de poursuivre une formation académique scientifique ou technologique au sein d'une université française ⁽²⁾; 87 étudiants panaméens étaient inscrits dans des établissements français d'enseignement supérieur au cours de l'année universitaire 2021-2022.

b. La coopération judiciaire

En mars 2017, l'École nationale de la magistrature française (ENM) et l'Institut supérieur de la magistrature du Panama (ISJUP) ont signé une convention sur la formation des magistrats. Elle prévoit l'organisation de missions d'experts, le développement de formations communes, l'échange de documentation et la promotion de séminaires au bénéfice des magistrats panaméens. Cette dynamique de coopération judiciaire s'est intensifiée grâce à la signature de deux conventions d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition, le 11 juillet 2023.

En outre, plusieurs escales de bâtiments de la marine nationale et la visite effectuée par la directrice de l'Office anti-stupéfiants français en 2022 ont confirmé l'ambition partagée par le Panama et la France de lutter conjointement et efficacement contre le narcotrafic et la criminalité organisée.

3. Un engagement commun dans les actions multilatérales en faveur de la défense de l'environnement

Candidat à un siège de membre non-permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies (2025-2026), le Panama souhaite se positionner comme un acteur régional de premier plan. Il affiche ainsi une diplomatie volontariste sur les sujets environnementaux, tels que la préservation des océans, comme le souligne sa participation au corridor marin de conservation du Pacifique tropical (CMAR) ⁽³⁾, que la France a rejoint en mars 2023.

Le Panama a récemment organisé la conférence « *Our Ocean* » à laquelle s'est rendu le secrétaire d'État chargé de la mer, Hervé Berville, qui, à cette

(1) Elle atteint désormais 900 élèves.

(2) Le SENACYT a également décidé de la création d'un institut sur les technologies de l'information et de la communication, dont le projet est soutenu par l'Université Pau Pays de l'Adour.

(3) En 2004, les gouvernements du Costa Rica, du Panama, de l'Équateur et de la Colombie ont créé le CMAR, dont l'objectif principal est d'établir un cadre international pour la conservation conjointe des écosystèmes de la région. Soutenue par les Nations Unies, cette initiative comprend les aires marines protégées des îles Galápagos, Gorgona, Malpelo, Coiba et Cocos. Elle promeut un usage et une gestion durables des ressources marines, le maintien de la connectivité entre les principaux écosystèmes marins de la région, ainsi qu'une collaboration scientifique entre les pays membres.

occasion, a pu s'entretenir avec les ministres panaméens des relations extérieures, de l'environnement et de l'agriculture. La signature d'un protocole d'accord entre l'Office français de la biodiversité (OFB) et le Parc national panaméen de Coïba démontre l'engagement commun des deux États dans la protection de la biodiversité et des océans.

II. UN ACCORD NÉCESSAIRE S'INSCRIVANT DANS UNE DÉMARCHE INITIÉE PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES EN 2015

Depuis 2015, le MEAE a développé un projet ⁽¹⁾ destiné à favoriser la mobilité et les conditions de vie des familles des agents diplomatiques expatriés. S'il revêt une portée concrète limitée, l'accord du 7 juillet 2022 avec le Panama s'inscrit pleinement dans cette démarche.

A. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE VISANT À DÉVELOPPER L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES CONJOINTS EXPATRIÉS

Concrétisant le plan pluriannuel du MEAE en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ⁽²⁾, l'objectif de ces accords bilatéraux, dont le MEAE tire un bilan positif, vise à faciliter l'accès à l'emploi des conjoints et membres des familles des diplomates expatriés au sein des pays d'accueil.

1. La nécessité de faciliter l'accès à l'emploi local des membres des familles des agents expatriés

En dehors du cadre de l'Espace économique européen et de la Suisse – et en l'absence de tout accord bilatéral spécifique –, les membres des familles des agents travaillant au sein des missions officielles à l'étranger disposent d'un statut susceptible d'entraver leur accès au marché du travail local.

Les conventions de Vienne du 18 avril 1961 et du 24 avril 1963 portant sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires n'interdisent pas le travail rémunéré des personnes à charge des agents de missions officielles – essentiellement les conjoints – et prévoient des exceptions à certains privilèges et immunités en cas d'exercice d'une activité professionnelle salariée. Cependant, elles n'en confèrent pas moins un statut spécial pouvant faire obstacle à l'exercice d'une activité salariée. En effet, les employeurs peuvent être réticents à employer des personnes qui bénéficient d'une immunité, notamment pénale, ce qui freine la poursuite de la carrière professionnelle des conjoints d'agents expatriés.

(1) Intitulé « Ministère des Affaires étrangères du XXI^e siècle ».

(2) L'action du MEAE a été reconnue dès 2017 par le label « Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », délivré par l'Association française de normalisation (AFNOR) et renouvelé en 2023 pour une durée de quatre ans.

En France, les titres de séjour délivrés aux agents diplomatiques et consulaires étrangers, ainsi qu'aux membres de leur famille par le service du protocole du MEAE, ne font pas partie des titres de séjour accordant automatiquement une autorisation de travailler sur le territoire national ⁽¹⁾.

La mise en œuvre d'accords bilatéraux permet donc aux membres des familles des agents des missions officielles de solliciter auprès des autorités du pays d'accueil une autorisation de travail pendant le temps d'affectation des agents diplomatiques ou consulaires dans celui-ci, sans préjudice du statut spécial qui leur est conféré par les conventions de Vienne de 1961 et de 1963. Les femmes représentant la majorité des conjoints d'agents expatriés, la promotion de l'égalité des genres correspond à l'un des engagements diplomatiques majeurs portés par la France sur la scène internationale.

À ce jour, près d'une cinquantaine d'accords ont été conclus par la France en la matière, à l'instar de celui du 7 juillet 2022 avec le Panama, ou d'un simple échange de notes verbales.

2. Des accords standardisés dont le ministère tire un bilan positif

En cette fin d'année 2023, la France a signé un accord visant à faciliter l'activité professionnelle des membres des familles des agents expatriés avec trente États, dont la République du Panama.

LISTE DES ÉTATS AVEC LESQUELS LA FRANCE A SIGNÉ UN ACCORD RELATIF À L'EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE PAR LA FAMILLE DES AGENTS DIPLOMATIQUES

État signataire	Date de l'accord	Date de l'entrée en vigueur
Canada	24 juin 1987	1 ^{er} juin 1989
Argentine	26 octobre 1994	1 ^{er} juin 1997
Australie	2 novembre 2001	1 ^{er} mai 2004
Brésil	21 mars 2001	1 ^{er} novembre 2003
Nouvelle-Zélande	10 juin 1999	1 ^{er} janvier 2005
Roumanie	21 novembre 2003	31 mars 2005
Costa Rica	23 février 2007	2 janvier 2009
Uruguay	9 octobre 2007	8 octobre 2009
Venezuela	2 octobre 2008	14 janvier 2013
Chili	8 juin 2015	7 septembre 2018
Bolivie	9 novembre 2015	9 septembre 2018
République du Congo	26 février 2016	5 décembre 2018
Équateur	1 ^{er} avril 2016	9 janvier 2019
Pérou	14 avril 2016	8 décembre 2018
Moldavie	27 mai 2016	1 ^{er} juillet 2019
Bénin	22 juillet 2016	6 octobre 2019
Serbie	15 septembre 2016	20 mai 2019
Albanie	19 septembre 2016	19 juin 2019
Arménie	22 décembre 2017	1 ^{er} juin 2021
République dominicaine	18 avril 2017	1 ^{er} juillet 2019

(1) Les articles L. 5221-5 et suivants du code du travail déterminent la procédure de demande d'autorisation provisoire de travail accordée à un ressortissant étranger pour l'exercice d'une activité salariée.

Nicaragua	3 août 2017	21 juillet 2019
Burkina Faso	26 octobre 2018	7 juin 2021
Paraguay	28 novembre 2018	14 avril 2021
Turkménistan	15 avril 2019	19 février 2021
États-Unis	30 mai 2019	1 ^{er} janvier 2021
Kosovo	7 juillet 2020	1 ^{er} mai 2023
Andorre	4 mai 2021	1 ^{er} septembre 2023
Sénégal	7 septembre 2021	5 janvier 2024
Sri Lanka	23 février 2022	1 ^{er} novembre 2023 ⁽¹⁾
Panama	7 juillet 2022	-

Source : réponses écrites du MEAE au questionnaire adressé par la rapporteure.

La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire du MEAE a indiqué à la rapporteure que des négociations d'accords similaires sont actuellement en cours de finalisation avec la Bosnie-Herzégovine, Oman, le Guatemala et le Vietnam.

Présentant un caractère plus souple qu'un accord bilatéral ⁽²⁾, des notes verbales ou déclarations d'intentions juridiquement non-contraignantes ont également été échangées avec vingt-et-un États afin de garantir un examen « bienveillant » des demandes d'autorisation de travail présentées par les membres des familles des agents travaillant au sein des missions diplomatiques, dans le respect de la législation du pays d'accueil.

LISTE DES ÉTATS AVEC LESQUELS LA FRANCE A ÉCHANGÉ UNE NOTE VERBALE OU UNE DÉCLARATION D'INTENTION

État	Date de l'échange de la note verbale ou de la déclaration d'intention
Singapour	2005
Afrique du Sud	2012
Israël	2012
Colombie	2014
Cap-Vert	2015
Gabon	2015
Ghana	2015
Guinée	2015
Honduras	2015
Inde	2015
Japon	2015
Salvador	2015
Zimbabwe	2015
Cambodge	2016
Île Maurice	2016
Malaisie	2017
Mexique	2018
Namibie	2022
Émirats Arabes Unis	2022
Taiwan	2023

Source : réponses écrites du MEAE au questionnaire adressé par la rapporteure.

(1) Sous réserve de la confirmation du Sri Lanka.

(2) Les notes verbales et déclarations d'intentions peuvent être dénoncées unilatéralement et à tout moment par l'État qui le souhaite.

Les services du MEAE auditionnés dressent un bilan positif de la stratégie mise en œuvre depuis 2015, tant au regard de la multiplication du nombre des accords bilatéraux conclus par la France que de l'efficacité avérée du dispositif. Il apparaît ainsi que le taux d'emploi de conjoints de diplomates expatriés dans les États ayant signé un accord avec la France est supérieur à celui constaté dans les États n'étant liés par aucun accord. À titre d'exemple, malgré la complexité du marché de l'emploi local, le taux d'emploi des conjoints s'élève respectivement à 28 % et 20 % en Afrique du Sud et en Inde, pays avec lesquels un accord bilatéral existe, contre seulement 10 % au Cameroun et en Chine ⁽¹⁾.

L'objectif poursuivi par le MEAE est de parvenir à conclure un accord avec l'ensemble des pays disposés à autoriser l'emploi des conjoints sur la base de la réciprocité ⁽²⁾, dans le but d'alléger les contraintes que fait peser la carrière diplomatique des agents sur la vie professionnelle de leurs conjoints. En outre, ces accords revêtent également une dimension attractive pour les diplomates susceptibles d'occuper un poste dans un État au sein duquel leurs conjoints pourront disposer d'un véritable accès au marché du travail local.

B. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD

Initiées en 2015 puis interrompues entre 2017 et 2022, en raison de l'inscription du Panama sur la liste française des États non-coopératifs en matière fiscale, les négociations de l'accord ont repris au printemps 2022. Elles ont abouti à la signature d'un engagement bilatéral le 7 juillet 2022.

Si la plupart de ses stipulations sont largement similaires à celles des accords de même nature déjà conclus par la France, son champ d'application diffère en ce que les activités non-salariées en sont exclues ⁽³⁾, selon la volonté exprimée par le Panama lors des négociations.

Les **articles 1^{er}** et **2** définissent le champ d'application, les personnes susceptibles de bénéficier de l'accord et ses conditions de mise en œuvre. Les membres des familles des agents des missions officielles correspondent au conjoint marié ou au partenaire légal conformément à la législation de l'État d'accueil ⁽⁴⁾, aux enfants célibataires âgés de moins de 21 ans et aux enfants célibataires souffrant d'un handicap mais qui peuvent travailler sans constituer une charge financière supplémentaire pour l'État d'accueil.

(1) *Étude d'impact annexée au projet de loi, p. 3.*

(2) *Cette condition de réciprocité peut présenter certaines difficultés, à l'image de la loi marocaine qui interdit aux conjoints des diplomates de travailler.*

(3) *L'activité professionnelle rémunérée implique la perception d'un salaire résultant d'un contrat de travail.*

(4) *Le Panama ne reconnaissant pas le mariage homosexuel ni la validité juridique du pacte civil de solidarité (PACS), les conjoints de même sexe ou partenaires de PACS ne sont donc pas concernés par l'accord. Si le Panama a décriminalisé l'homosexualité en 2008, aucune loi ne protège spécifiquement les minorités sexuelles des discriminations basées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.*

L'État d'accueil peut refuser l'autorisation d'exercer une activité professionnelle, s'agissant plus spécifiquement des professions réglementées dont l'exercice requiert l'obtention de certains diplômes, caractéristiques personnelles ou qualifications professionnelles ⁽¹⁾. La durée de l'autorisation délivrée par l'État d'accueil n'est valable que pendant la durée des fonctions de l'agent travaillant au sein de la mission officielle.

L'**article 3** détaille la procédure de demande d'une autorisation de travail, soulignant l'engagement des États à faciliter l'exercice de l'activité professionnelle dans les meilleurs délais, dès lors que les conditions nécessaires à la délivrance de l'autorisation sont réunies.

L'**article 4** précise que l'accord n'implique aucune reconnaissance des diplômes, niveaux ou études entre la France et le Panama.

Conformément aux conventions de Vienne précitées ⁽²⁾, le bénéficiaire de l'autorisation ne peut, pour toute question relative à son emploi, se prévaloir d'une immunité de juridiction civile ou administrative ni d'une immunité d'exécution (**article 5**). En revanche, pour les actes réalisés dans le cadre de cet emploi, il jouit d'une immunité de juridiction pénale. Cependant, en cas de délits graves commis dans le cadre de l'activité professionnelle, l'**article 6** précise que l'État d'envoi peut renoncer à l'immunité du membre de la famille concerné si l'État d'accueil le demande ⁽³⁾.

L'**article 7** rappelle que le bénéficiaire de l'autorisation est soumis au régime fiscal et social de l'État d'accueil pour toutes les questions relatives à son activité professionnelle dont celui-ci a autorisé l'exercice.

En France, les stipulations de l'accord s'appliquent aux membres de la famille des agents des missions officielles panaméennes implantées dans les territoires métropolitains mais aussi dans les départements de la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion, la Guyane et Mayotte (**article 8**). Tout différend lié à l'accord est réglé par des négociations entre les parties par la voie diplomatique (**article 9**). Enfin, l'**article 10** énonce un certain nombre de modalités classiques concernant l'entrée en vigueur, la modification et la dénonciation de l'accord.

Selon le MEAE, le Panama n'a pas encore ratifié l'accord du 7 juillet 2022. Sous réserve de son approbation par le Parlement français, son entrée en vigueur dépendra donc de la notification par le Panama de l'accomplissement de ses procédures internes.

(1) *Telles que les experts-comptables, les professions médicales ou les avocats, dont les conditions d'exercice sont régies par des ordres professionnels.*

(2) *Le Panama est partie aux conventions de Vienne du 18 avril 1961 et du 24 avril 1963. Aucun incident ou événement impliquant une violation de ces conventions par la partie panaméenne n'est à relever.*

(3) *La renonciation à l'immunité de juridiction pénale n'est pas interprétée comme une renonciation à l'immunité d'exécution de la sentence, pour laquelle une renonciation distincte reste requise.*

C. UNE PORTÉE MODESTE MAIS UTILE

L'ambassade de France au Panama comprend actuellement treize agents parmi lesquels onze vivent en couple marié. Aucun des conjoints n'exerce d'activité professionnelle à ce jour. L'Alliance française de Panama dispose également de deux agents expatriés accrédités auprès du Protocole panaméen. L'entrée en vigueur de l'accord constitue donc une réelle opportunité pour faciliter l'accès des conjoints des agents à l'emploi local. Cette perspective suscite un intérêt d'autant plus fort que le coût de la vie au Panama est particulièrement élevé.

Au Costa Rica, État frontalier du Panama et signataire d'une convention similaire avec la France depuis 2007, le taux d'emploi des conjoints des diplomates expatriés atteint 41 % ⁽¹⁾, illustrant la plus-value de ce type de dispositif. Le vivier d'entreprises françaises et européennes présentes au Panama, les réseaux associatifs et culturels, ainsi que les antennes d'organisations des Nations Unies pourraient représenter de potentiels employeurs et offrir des perspectives d'embauche crédibles aux conjoints des agents expatriés au Panama.

Les missions officielles panaméennes en France se composent de l'ambassade panaméenne à Paris, qui rassemble sept personnels expatriés, et d'un consulat général situé à Marseille, où un seul agent travaille actuellement. Aucune manifestation d'intérêt émanant des missions officielles panaméennes à l'égard de l'accord dont l'approbation est soumise au vote du Parlement français n'a pour l'heure été portée à la connaissance du MEAE.

(1) *Étude d'impact annexée au projet de loi, p. 3.*

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 13 décembre 2023, à 9 heures 45, la commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama, relatif à l'exercice des activités professionnelles rémunérées par les membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama, relatif à l'exercice d'activités professionnelles rémunérées par les membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre. Notre commission a désormais l'habitude de l'examen de ce type d'accords.

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. Nous sommes réunis ce matin pour examiner, en procédure d'examen simplifié, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord conclu par la France avec le Panama concernant l'exercice des activités professionnelles rémunérées par les membres des familles des agents des missions officielles de la France au Panama et du Panama en France.

L'approbation de cet accord, signé le 7 juillet 2022, a été adoptée par le Sénat le 26 octobre dernier. Ce texte poursuit un objectif simple : favoriser l'accès au marché du travail local des membres des familles des agents expatriés, afin de leur permettre de poursuivre leur carrière professionnelle au Panama. Notre commission a déjà examiné des accords similaires, par exemple avec la principauté d'Andorre, le Sri Lanka, le Kosovo ou encore le Sénégal.

L'examen de ce projet de loi m'offre l'occasion de rappeler que la France entretient des relations bilatérales solides et dynamiques avec la République du Panama. Sur le plan économique, le montant des exportations françaises vers le Panama s'élevait en 2022 à près de 354 millions d'euros, en hausse de 10 % depuis 2017. De nombreuses entreprises françaises sont implantées dans le pays, à l'image de Vinci, d'Alstom, de Thales ou de Veolia, et y jouent un rôle important dans le secteur du développement urbain durable, s'agissant par exemple de la maintenance des lignes de métro ou du traitement et de l'assainissement des eaux usées.

À ces relations économiques s'ajoute une coopération institutionnelle, notamment en matière éducative et judiciaire. Une convention de coopération éducative a ainsi été signée en 2019 pour créer un programme de bourses en faveur des étudiants panaméens qui souhaitent poursuivre une formation académique et scientifique en France. Nous entretenons également avec ce pays une coopération judiciaire, comme avec d'autres États d'Amérique latine, lesquels ont une tradition

de droit romain très largement inspirée du droit français. Un accord conclu entre l'Institut supérieur de la magistrature du Panama et l'École nationale de la magistrature (ENM) prévoit des échanges et des formations communes entre magistrats français et panaméens. De fait, nous faisons face à des enjeux communs, notamment en matière de coopération policière et judiciaire. La signature, le 11 juillet dernier, de deux conventions d'entraide judiciaire, en matière pénale et d'extradition, illustre le renforcement des liens entre nos deux États.

Enfin, la France et le Panama partagent un engagement sincère en faveur du multilatéralisme, concernant plus particulièrement la défense de l'environnement. Les deux pays sont animés par la volonté de préserver la biodiversité, notamment dans le domaine maritime. Ainsi la France a-t-elle annoncé, lors de la conférence *Our Ocean* organisée par le Panama en mars 2023, qu'elle rejoignait le corridor marin de conservation du Pacifique tropical. Par ailleurs, l'Office français de la biodiversité (OFB) a signé récemment un protocole d'accord avec le parc national panaméen de Coiba.

J'en viens plus précisément à l'accord soumis à l'examen de notre commission. Ce texte est le fruit d'une démarche lancée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères en 2015 dans le but de faciliter l'accès à l'emploi des conjoints et des membres des familles des diplomates expatriés dans les pays d'accueil. Il est en effet difficile aux conjoints d'exercer une activité professionnelle, compte tenu des freins institutionnels et juridiques qui peuvent exister.

À ce jour, la France a conclu une cinquantaine d'accords bilatéraux en ce sens, dont une vingtaine sous la forme d'un simple échange de notes verbales ou de déclarations d'intention. Dans la mesure où les conjoints de diplomates en poste à l'étranger sont encore majoritairement des femmes, cette stratégie correspond aussi à l'un des engagements majeurs de la diplomatie féministe française : promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, en levant les freins qui les empêchent de poursuivre une carrière professionnelle, inévitablement rendue plus complexe par l'expatriation.

Cette complexité s'explique par le fait que les employeurs locaux peuvent être réticents à embaucher une personne bénéficiant d'une immunité en tant que conjoint d'un diplomate, notamment en matière pénale, conformément aux règles prévues par les conventions de Vienne de 1961 et 1963.

J'ai auditionné la semaine dernière les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui m'ont indiqué tirer un bilan très positif des accords bilatéraux conclus depuis 2015, afin de favoriser l'accès à l'emploi des conjoints d'agents d'expatriés. Le Quai d'Orsay constate ainsi que le taux d'emploi de conjoints de diplomates est supérieur dans les États avec lesquels la France a signé un accord.

Il s'agit aussi de rendre attractives, pour nos diplomates, des fonctions qu'ils sont susceptibles d'exercer dans des pays où leurs conjoints pourront accéder au marché du travail et disposer de sources de revenus. En l'occurrence, la vie est très chère au Panama.

L'accord signé avec le Panama le 7 juillet 2022 contient des stipulations largement similaires à celles des accords de même nature déjà conclus par la France. Le Panama a toutefois souhaité exclure du champ d'application du texte l'exercice d'activités non salariées, ce que la France a accepté. C'est l'une des limites de l'accord mais il n'est pas exclu qu'à l'usage il puisse y avoir une ouverture sur ce point.

L'accord précise que l'État d'accueil peut refuser l'autorisation d'exercer une activité professionnelle, s'agissant plus spécifiquement des professions réglementées, ce qui est assez usuel. La durée de l'autorisation délivrée par l'État d'accueil n'est valable que pendant la durée des fonctions de l'agent travaillant au sein de la mission officielle. Enfin, l'accord prévoit que les bénéficiaires de l'autorisation de travail jouissent d'une immunité de juridiction pénale pour les actes commis dans l'exercice de leur emploi.

Les effets concrets de l'accord seront par nature très limités. L'ambassade de France au Panama comprend actuellement treize agents, dont onze sont en couple. Aucun des onze conjoints n'exerce d'activité professionnelle à ce jour. Même s'il ne concerne qu'un faible nombre de personnes, l'accord témoigne des efforts engagés par le Quai d'Orsay pour améliorer les conditions de vie de ses agents expatriés. Ces dispositions soulèvent un vif intérêt de la part des conjoints des diplomates français à Panama. En revanche, aucun conjoint des diplomates panaméens à Paris – qui sont au nombre de sept à l'ambassade – n'a manifesté d'intérêt particulier à ce sujet. Cela peut toutefois évoluer. Nous espérons que ce type d'accord favorisera l'expatriation des familles et, ce faisant, permettra une meilleure intégration des diplomates.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous invite à adopter le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord signé le 7 juillet 2022 avec le Panama.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Hadrien Ghomi (RE). Le groupe Renaissance soutient cet accord, dans la mesure où il devrait favoriser une meilleure insertion sociale des proches des agents français au Panama. Il s'inscrit dans la démarche de modernisation du cadre d'expatriation des agents engagée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour favoriser leur mobilité géographique. Il a pour objet de permettre, sur la base de la réciprocité, aux membres de la famille des agents officiels – diplomatiques, consulaires, administratifs et techniques – d'exercer, pendant la durée de l'affectation de ces derniers, une activité professionnelle après délivrance de l'autorisation de travail appropriée sur les territoires concernés par l'accord. Les

femmes représentant la majorité des conjoints d'agents expatriés, l'accord vise à renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes, qui est un axe majeur de la politique étrangère française.

L'ambassade de France au Panama comprend actuellement treize agents, parmi lesquels onze vivent avec leur conjoint. Aucun de ces conjoints n'exerce d'activité professionnelle. L'accord facilite l'accès de ces derniers à l'emploi local, disposition d'autant plus bienvenue que le coût de la vie au Panama est particulièrement élevé.

Madame la rapporteure, les Français du Panama – pays situé dans votre circonscription – vous ont-ils fait part de ce sujet ? L'adoption de l'accord permettra-t-elle, selon vous, d'accroître l'attractivité des postes au Panama ?

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. Le coût de la vie au Panama est en effet très élevé. Le balboa, qui est la monnaie locale, n'est quasiment pas utilisé ; l'économie est dollarisée. Le coût de la vie est comparable, voire supérieur à celui constaté dans les sociétés européennes.

Un certain nombre de ressortissants français, diplomates ou expatriés dans les instituts culturels ou au lycée français du Panama, m'ont fait part de leur inquiétude : ils se demandent s'ils pourront subvenir aux besoins de leur famille avec un seul revenu. C'est une question qui revient très régulièrement.

Nos compatriotes doivent faire face, dans ce pays comme dans d'autres, à un certain nombre de dépenses qu'ils n'auraient pas à engager en France. Si le nombre d'agents concernés par l'accord est limité, le signal que nous envoyons, grâce à cet effort diplomatique, favorisera l'intégration et améliorera les conditions de vie de nos concitoyens à l'étranger.

Mme Laurence Robert-Dehault (RN). La France entretient de bonnes relations avec le Panama, qui bénéficie d'institutions démocratiques et solides, ainsi que d'une croissance économique soutenue, fondée sur les services, notamment financiers. Sept ans après le scandale fiscal des *Panama Papers*, qui a mis en cause des personnalités et des entreprises européennes, le Panama fait encore office de paradis fiscal. La lutte contre la fraude fiscale demeure le parent pauvre de l'action internationale de la France et de l'Union. Cette situation nuit aux contribuables et aux petites entreprises des États membres, qui doivent supporter la pression fiscale.

L'accord dont il est question s'inscrit dans la continuité de notre coopération avec le Panama. Les membres des familles des agents diplomatiques bénéficient de certaines immunités qui peuvent faire obstacle à l'exercice d'une activité salariée. Bien souvent, il s'agit des conjointes, qui se trouvent privées d'emploi lorsqu'elles accompagnent leur époux en mission diplomatique. L'accord lève certaines immunités, afin de rendre leur statut compatible avec l'exercice d'une activité salariée au sein de l'État d'accueil.

Ces instruments ont montré leur efficacité : ils ont significativement augmenté le taux d'emploi des conjoints des agents diplomatiques en exercice dans des États avec lesquels la France a signé des accords. En contrepartie, les membres des familles ne peuvent plus se prévaloir de leur immunité de juridiction civile ou administrative, ni de leur immunité d'exécution pour toute question relative à leur emploi. En revanche, ils continuent de jouir de l'immunité pénale, sauf en cas d'infraction grave – auquel cas le pays peut, aux termes de l'accord, « *examiner sérieusement la possibilité de renoncer à l'immunité du membre de la famille [...] devant la juridiction pénale de l'État d'accueil* ». Sur ce point, pouvez-vous préciser l'apport que représente l'ajout du terme « *sérieusement* » ?

Cet accord constitue un instrument international classique qui permettra au conjoint d'un agent diplomatique d'accéder plus facilement à l'emploi. En conséquence, le groupe Rassemblement national votera en sa faveur.

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. À ma connaissance, de telles questions sont toujours examinées sérieusement. Notre relation avec le Panama repose sur la confiance. Certes, à partir de 2016, la France a considéré que le Panama était un État non coopératif sur le plan fiscal ; le pays a été placé sur les listes du Groupe d'action financière (GAFI). Toutefois, depuis lors, les choses ont évolué.

Des discussions ont lieu de manière continue avec les autorités panaméennes pour que l'on puisse faire sortir le pays de ces listes. Elles nous ont donné des preuves d'une traçabilité accrue et d'un plus grand sérieux dans la lutte contre la fraude fiscale. Notre relation est tout à fait équilibrée. Nous avons conscience de certaines limites mais entretenons un dialogue nourri. L'accord vise surtout à favoriser nos ressortissants sur place.

M. Adrien Quatennens (LFI-NUPES). Le projet de loi vise à autoriser l'approbation d'un accord entre la France et le Panama sur l'exercice d'activités professionnelles par les membres des familles des agents des missions officielles.

L'autorisation d'une activité professionnelle, valable pendant le temps d'affectation des agents, serait soumise à l'accord du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour les familles des agents français et à celui du ministère des affaires étrangères du Panama pour les familles des agents panaméens. Elle s'appliquerait majoritairement aux conjoints et permettrait de lutter contre les inégalités du travail entre les femmes et les hommes. Elle permettrait l'épanouissement des familles et favoriserait leur intégration dans le pays d'accueil des agents expatriés. L'ambassade de France et l'Alliance française au Panama en comptent respectivement treize et deux. Le Panama dispose quant à lui de dix agents dans son ambassade à Paris.

L'article unique du projet de loi a été adopté en première lecture au Sénat, après engagement de la procédure accélérée. Nous en partageons les vues et souhaitons son adoption rapide.

Cet examen nous offre l'occasion d'éclairer quelques angles morts. Le droit du travail et le système de sécurité sociale sont bien moins protecteurs au Panama qu'en France. Le salaire minimum y est d'environ 300 euros mensuels. Or cet accord ne dit absolument rien de l'ambition d'une harmonisation sociale. En revanche, il est spécifié dans l'étude d'impact que, lorsque le conjoint reçoit une rémunération supérieure à 18 000 euros annuels, le supplément familial ne sera plus versé. Mais il n'est nulle part fait mention d'une éventuelle progressivité de sa diminution en cas de rémunération inférieure à ce seuil.

Enfin, en 2011, le gouvernement de François Fillon a retiré le Panama de la liste française des paradis fiscaux, alors que, aujourd'hui encore, ce pays est légitimement perçu comme tel, ainsi que nous l'a rappelé l'affaire des *Panama Papers*. L'accord ne dit rien de la lutte contre la fraude fiscale qui, sous toutes ses formes, ampute les finances publiques de 80 à 100 milliards d'euros selon le syndicat Solidaires Finances publiques. Quid d'une imposition universelle pour les particuliers comme pour les entreprises, afin de lutter contre ce fléau ?

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. Votre intervention nous rappelle que nous bénéficions en France d'un droit très protecteur et de nombreux avantages. On voudrait exporter nos conditions dans le monde entier mais ce n'est pas possible. Depuis l'étranger, nous nous rendons compte de tout ce que nous avons ici : un service public qui fonctionne très bien, des protections que d'autres citoyens n'ont pas. Nous vivons en effet bien mieux en France que dans beaucoup d'autres pays !

Les conjoints travaillant au Panama seront soumis à la législation panaméenne. Ils bénéficient déjà d'un certain nombre de privilèges et jouissent d'un statut particulier mais ils ne peuvent pas exercer leur activité professionnelle dans un système dérogatoire du droit commun.

En octobre 2023, le Panama a été retiré de la liste grise du GAFI. Évidemment, il lui reste des efforts à faire et il en a conscience. La France continue de travailler main dans la main avec les autorités panaméennes.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Sous la précédente législature, M. Mattei et M. Coquerel avaient présenté à la commission des finances, dont j'étais alors membre, un excellent rapport sur l'imposition universelle, démontrant que si le principe en était solide, sa mise en œuvre était quasiment impossible à court terme.

M. Adrien Quatennens (LFI-NUPES). Les Américains y arrivent.

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. J'y suis, pour ma part, très fermement opposée. Les Français résidant ailleurs qu'en France ont des contraintes spécifiques : ils doivent payer l'école de leurs enfants, leur sécurité privée, leur système de santé ou de retraite. C'est pourquoi il n'est pas souhaitable de leur imposer la même charge fiscale que les Français en France.

Par ailleurs, il est très difficile de prélever cet impôt. L'*Internal Revenue Service* (IRS), l'administration fiscale des États-Unis, reconnaît ainsi que la charge du prélèvement de l'impôt ne compense pas toujours ce qui est rapporté. C'est une fausse bonne idée, qui revient pourtant très régulièrement dans le programme de La France insoumise.

M. Pierre-Henri Dumont (LR). Je vous remercie, Madame la rapporteure, pour votre rapport, qui est très instructif. Ce nouvel accord s'inscrit dans une série d'accords adoptés sans difficulté par notre commission et notre Parlement. Le groupe Les Républicains votera ce projet de loi essentiel et déterminant pour l'avenir de nos relations avec le Panama, en réalité surtout pour le bien-être de nos agents et de leurs familles.

Pour revenir au débat précédent, quand on voit que certains Américains, qui le sont devenus malgré eux, refusent la nationalité à laquelle ils pourraient prétendre pour éviter d'être soumis à l'impôt universel, cela prouve bien que ce ne peut pas être un objectif à atteindre.

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. Effectivement, compte tenu du nombre de ses bénéficiaires à l'heure où nous parlons, l'accord peut sembler d'une importance plus modeste que celle qu'il revêt réellement. Mais plus la France signera ce type d'accords, plus les métiers de la diplomatie et l'expatriation dans les services culturels ou dans les lycées français seront attractifs. C'est essentiel pour l'influence de notre pays.

M. Frédéric Petit (Dem). Je tiens à revenir sur deux confusions qui me gênent un peu. Tout d'abord, les *Panama Papers* ne parlent pas du Panama. C'est une firme panaméenne qui a été *hackée* mais l'affaire concernait un Panaméen pour plus d'une centaine de Français. Qu'on ne fasse pas porter au Panama une faute qui n'est pas la sienne.

Ensuite, ce que pratiquent les États-Unis, c'est l'extraterritorialité : une forme de néocolonialisme qui n'a rien à voir avec la notion assez généreuse, quoiqu'utopique, de l'impôt universel. Il y a des Américains accidentels – et non « malgré eux » – qui découvrent parfois à 45 ans qu'ils ne peuvent pas emprunter en France, parce que leur avion est passé au mauvais moment au mauvais endroit. Cela relève d'une attitude très impérialiste.

Madame la rapporteure, nous sommes tous favorables à ces accords, lesquels, on le dit trop peu, concernent aussi des opérateurs, comme Expertise France, dont on parle moins depuis qu'il a été réorganisé et qu'il a moins de problèmes. Je ne crois pas, en revanche, que le lycée du Panama soit concerné, dans la mesure où il est géré localement. Ce type d'accord est très important pour nos opérateurs, qui sont les premiers ponts vers les coopérations économiques et culturelles.

Pouvez-vous nous indiquer combien de Panaméens sont concernés par cet accord ? En tout état de cause, mon groupe soutiendra ce texte, comme les vingt-huit précédents.

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. À l'heure actuelle, sept Panaméens de l'ambassade du Panama en France sont concernés. Même si l'impact de l'accord est limité voire nul pour les Panaméens en France aujourd'hui, il n'est pas à exclure que d'autres agents puissent en bénéficier par la suite, d'autant que la France et le Panama tentent de renforcer leur coopération sur les plans éducatif, culturel et académique.

L'affaire des *Panama Papers* a été très médiatisée et vous faites bien de rappeler qu'elle concernait des individus partout dans le monde. Elle a néanmoins mis en lumière un système panaméen qui permettait ce type de fraude fiscale. Ces dernières années, le pays a accompli de véritables efforts et de nombreux audits ont été menés pour lui permettre de réguler davantage ces pratiques.

M. Alain David (SOC). Je remercie Mme la rapporteure pour son rapport éclairant, qui met à profit un accord relativement technique mais pas anodin, pour nous offrir une synthèse de la situation politique et économique au Panama.

Lors de l'audition de l'ambassadeur de France au Niger, M. Sylvain Itté, la semaine dernière, nous avons toutes et tous été touchés par l'investissement et l'abnégation nécessaires à nos diplomates, qui représentent la France à l'étranger. La moindre des choses est de leur permettre de remplir leur mission sereinement, avec leurs proches à leurs côtés, notamment en assurant à ces derniers un accès au marché du travail local. Cela vaut bien entendu aussi pour les familles des diplomates étrangers missionnés en France. Nous voterons donc cet accord nécessaire et positif, en espérant que d'autres suivront, avec d'autres pays.

Plus largement, comment analysez-vous la situation politique au Panama, entre les grandes manifestations de juin 2022 contre la vie chère et celles, plus récentes, contre l'exploitation de la plus grande mine de cuivre d'Amérique centrale ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. *In cauda venenum* ! La fin de l'intervention de M. David est la plus redoutable pour notre rapporteure.

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. Je vous remercie d'avoir rappelé les conditions de vie et les difficultés de nos agents à travers le monde. Pour la deuxième année consécutive, nous avons collectivement voté une augmentation du budget du Quai d'Orsay, ce qui n'avait pas eu lieu en trente ans. Il est important d'encourager tous les efforts visant à renforcer les moyens financiers et humains dont dispose ce ministère essentiel au rayonnement de la France et à la résolution de crises. On a pu voir ces derniers temps le rôle crucial que jouent nos représentations diplomatiques, lorsqu'un conflit éclate ou s'intensifie.

Vous avez également bien fait de rappeler que la vie n'est pas un long fleuve tranquille au Panama, qui a connu récemment d'importantes manifestations. Le lycée français a été fermé en juin pendant plusieurs jours. Des couvre-feux ont empêché nos concitoyens de se déplacer. Après avoir bénéficié d'une croissance économique à deux chiffres pendant des années, le pays a subi un ralentissement très brutal lors de la crise sanitaire. Sans vouloir faire de parallèles hasardeux avec la situation française, puisque l'Union européenne a tendu des filets de sécurité dont n'ont pas bénéficié les pays latino-américains, il est intéressant de comparer la reprise des pays européens à d'autres, dans un contexte où l'on s'interroge sur l'utilité de l'Union européenne ou sur la pertinence de nos politiques. C'est cette récession qui explique en partie les mouvements de mécontentement.

Les manifestations contre la mine de cuivre n'ont pas les mêmes causes. Un projet d'exploitation par une société étrangère suscitait un débat sur les plans économique et écologique, auquel est venu s'ajouter un conflit entre le président et le vice-président, qui est candidat aux prochaines élections présidentielles. La crise est à la fois écologique, économique et politique.

M. Xavier Batut (HOR). Les accords pour faciliter l'accès à l'emploi des familles des diplomates sont essentiels car les fonctions diplomatiques des conjoints ou tuteurs imposent aux membres de ces familles d'exercer un métier loin de leur pays d'origine. Afin de faciliter la mobilité de ses agents, le Quai d'Orsay a actualisé en 2017 sa stratégie pour un ministère du XXI^e siècle.

À ce jour, vingt-neuf accords similaires à celui que nous examinons ont été conclus. Ils permettant à davantage de familles de pouvoir s'intégrer pleinement dans les pays où elles sont expatriées. Les stipulations de ces accords sont destinées à sécuriser juridiquement l'accès au travail des membres des familles de diplomates français.

Le coût de la vie au Panama est particulièrement élevé pour les familles des treize agents de l'ambassade. Le marché de l'emploi local offre des opportunités dans les domaines du tourisme, de l'hôtellerie et de l'événementiel. Une trentaine de grandes entreprises françaises sont présentes dans ce pays, dans des secteurs très divers. Grâce à cet accord, les familles des agents français pourront exercer un métier tout en continuant de bénéficier d'une immunité.

Si l'accord ne concerne que l'activité professionnelle des familles des agents diplomatiques sur place, il est important de le replacer dans le contexte plus large des relations entre la France et le Panama. Ce pays est placé sur la liste des États et territoires non coopératifs en matière fiscale et les *Panama Papers* ont prouvé qu'il reste un paradis fiscal. Parallèlement à l'accord, la France doit bien évidemment continuer le travail diplomatique pour faire pression sur les États inscrits sur la liste noire du GAFI et renforcer la coopération en matière fiscale. Elle doit aussi agir de manière bilatérale avec le Panama pour lutter contre le trafic de drogue, le blanchiment de capitaux et la corruption.

Le groupe Horizons et apparentés votera en faveur de ce projet de loi.

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. En octobre dernier, une délégation panaméenne s'est rendue en France, précisément dans le cadre des efforts de transparence menés par ce pays. Une loi sur la transparence en matière fiscale a été adoptée par le Panama en mars 2022 et les efforts consentis sont réels.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR-NUPES). Cet accord permet aux conjoints des diplomates de travailler mais donne-t-il réellement du boulot aux gens ? Cette question pourrait être étendue aux vingt-huit accords du même type.

Certains emplois sont-ils interdits par le Quai d'Orsay aux membres des familles des diplomates français en poste à l'étranger ? Y a-t-il eu des dérives en la matière ?

Au Panama, le manque d'eau limite l'exploitation du canal. L'évolution climatique fait peser une menace sur ce lien entre deux océans, alors que le canal représente une part importante de l'économie du pays. Des actions sont-elles engagées par le Panama, éventuellement avec le soutien de la communauté internationale, pour préserver cette route maritime ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je vous remercie de ne pas avoir rappelé que le Panama avait été, en d'autres temps, une grande source d'augmentation de la rémunération des parlementaires.

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. Vous avez raison : c'est très bien d'avoir l'autorisation de travailler mais encore faut-il pouvoir le faire. Les responsables du ministère que j'ai entendus pour préparer le rapport ne disposaient pas de données précises sur le travail des membres des familles mais le retour d'expérience montre globalement que ces derniers travaillent davantage dans les pays avec lesquels nous avons conclu un accord de ce genre.

En ce qui concerne le Panama, les entreprises françaises qui y sont implantées, assez nombreuses, constituent des employeurs potentiels, de même que le lycée français qui, comme c'est souvent le cas pour les lycées conventionnés, recrute parmi les expatriés pour pourvoir des postes de professeurs. Je profite de votre question pour saluer le travail réalisé par la Fédération internationale des accueils français et francophones d'expatriés (FIAFE) et par les associations qu'elle représente, qui aident à trouver des emplois à travers le monde et au Panama. Pour les personnes qualifiées, il est assez facile d'accéder au marché du travail panaméen, à condition bien entendu de parler espagnol ou au moins anglais.

Le canal de Panama était en effet dans un état déplorable cet été. Je ne sais pas quelles sont les initiatives prises par le Panama sur ce point mais, lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial qui s'est tenu à Paris en juin dernier, il a été beaucoup question de taxer le commerce maritime, qui est l'une des activités humaines les plus polluantes mais aussi les moins régulées. Cela fait partie des pistes pour faire participer davantage les principaux opérateurs du commerce

maritime au financement des investissements nécessaires pour adapter le canal au changement climatique.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons aux questions de Mme Véronique Besse, au titre des non-inscrits.

Mme Véronique Besse (NI). Je soutiens évidemment cet accord, qui est une bonne nouvelle pour les familles des agents de notre ambassade et des missions officielles au Panama. Il s'inscrit dans la bonne dynamique qui résulte de la stratégie mise en place par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Dans quel délai cet accord, une fois ratifié, produira-t-il ses effets pour les conjoints des personnels diplomatiques ?

Je suis un peu étonnée que les activités non salariées aient été exclues de l'accord par le Panama. Sait-on pourquoi ?

Sommes-nous assurés d'une réelle réciprocité dans l'application de l'accord du 7 juillet 2022 ? Le processus de ratification a-t-il été engagé par les autorités panaméennes ?

Sait-on à quel point l'absence d'accord a constitué jusqu'à présent un frein à la mobilité, du fait des limites posées à l'emploi des conjoints ?

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. Il est difficile de savoir pourquoi un agent ne postule pas à un poste ou le refuse car il n'a pas à motiver sa décision. À ma connaissance, il n'y a pas eu davantage de postes qui soient restés vacants au Panama qu'ailleurs. En revanche, comme dans d'autres pays de la région où le coût de la vie est régulièrement invoqué comme une difficulté, on a pu remarquer que les expatriés étaient plus souvent jeunes et célibataires ou en couple mais sans enfants. On peut légitimement penser qu'il existe un lien avec un coût de la vie très élevé lorsqu'il s'agit de pourvoir aux besoins d'une famille. Il s'agit d'observations empiriques mais elles montrent que cet accord ne pourra pas faire de mal.

La réciprocité est garantie par l'accord et son application sera très rapide, puisqu'elle interviendra dès sa ratification. Dès que les freins existant seront levés, les membres des familles des agents expatriés pourront plus facilement exercer un emploi. En trouver un ne devrait pas poser trop de problèmes, compte tenu de l'état du marché du travail au Panama.

Vous relevez aussi un point essentiel : l'accord autorise seulement le travail salarié. J'ai demandé quelle en était la raison aux représentants du Quai d'Orsay ; ils m'ont indiqué qu'ils n'avaient pas réussi à faire accepter les autres types d'activités professionnelles, quand bien même des accords similaires, conclus avec d'autres pays, les autorisent. Cette restriction est regrettable ; je l'admets volontiers. Elle peut s'expliquer par la législation panaméenne, notamment en ce qui concerne les autoentrepreneurs ou les professions libérales. J'espère que cela pourra évoluer car ce type d'accord peut être modifié par échange de lettres.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons à une autre question de M. Frédéric Petit, à titre individuel.

M. Frédéric Petit (Dem). Pour rebondir sur la question de M. Lecoq à propos d'éventuels emplois interdits, je pense que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères devra aussi se pencher sur la question de la double nationalité. Par exemple, ma fille ne pourrait pas postuler à un stage à l'ambassade de France à Varsovie car elle est binationale. J'ai pu constater que cette question s'était posée dans de nombreuses représentations diplomatiques françaises et qu'elle n'était pas réglée de manière uniforme, comme c'est souvent le cas dans ce ministère. La binationalité des agents ou de leurs familles n'est pas encore bien prise en compte.

Mme Éléonore Caroit (RE). Je suis assez surprise car la France est précisément l'un des rares pays où la binationalité ne limite pas les droits, alors que c'est le cas dans de nombreux États. Un binational peut travailler au Quai d'Orsay, voire être député : j'ai moi-même trois nationalités.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Et combien de pays représentez-vous ?

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. Je représente seulement la France.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR-NUPES). Contrairement à d'autres...

Mme Éléonore Caroit, rapporteure. Je suis par exemple de nationalité dominicaine et je ne pourrais pas être employée par l'ambassade de la République dominicaine en France car je suis binationale. En revanche, je pourrais travailler dans la diplomatie française. Il faut examiner précisément les cas auxquels M. Petit a fait allusion.

*

Article unique (approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama relatif à l'exercice d'activités professionnelles rémunérées par les membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, signé à Panama le 7 juillet 2022)

La commission adopte l'article unique non modifié.

L'ensemble du projet de loi est ainsi adopté.

ANNEXE 1 :
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama relatif à l'exercice d'activités professionnelles rémunérées par les membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, signé à Panama le 7 juillet 2022, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE 2 :

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

- **Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères**
 - **Mme Julie Fort**, cheffe du pôle conventions, mission des conventions et de l'entraide judiciaire, service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ;
 - **Mme Marion Giacobi**, adjointe au chef de la mission du Mexique, d'Amérique centrale et des Caraïbes, direction des Amériques et des Caraïbes ;
 - **M. Olivier Gallice**, rédacteur, mission du Mexique, d'Amérique centrale et des Caraïbes, direction des Amériques et des Caraïbes ;
 - **Mme Claire Giroir**, conseillère juridique, mission des accords et traités, direction des affaires juridiques.

- **Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer**
 - **Mme Virginie Simonnet**, cheffe du bureau du droit européen et des accords internationaux, sous-direction du séjour et du travail, direction générale des étrangers en France.