

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  
16 octobre 2013  
Séance de 9 heures 45

Compte rendu n°7

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence  
de Mme Elisabeth  
Guigou,  
*Présidente***

– Examen des projets de loi, adoptés par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part (n° 1331), et autorisant la ratification de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part (n° 1330) – M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur .....2

– Examen du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la région wallonne du Royaume de Belgique sur l'accueil des personnes handicapées (n° 1332) – M. Philip Cordery, rapporteur



**Examen des projets de loi, adoptés par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part (n° 1331) et la ratification de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part (n° 1330)**

*La séance est ouverte à neuf heures cinquante-cinq.*

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur, deux projets de loi, adoptés par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part (n° 1331), et la ratification de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part (n° 1330).

**M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur.** Les deux projets de loi que nous examinons visent à ratifier un accord-cadre de coopération et un accord de libre-échange signés en 2010 entre l'Union européenne et la Corée du Sud. Ces accords ont déjà été ratifiés par 23 membres de l'Union européenne et sont appliqués depuis 2011. Ils prennent la suite de l'accord-cadre de commerce et de coopération entre la Communauté européenne et la Corée du Sud qui avait été signé en 1996.

Il s'agit pourtant d'accords importants pour plusieurs raisons. D'abord compte tenu de ce qu'est devenue la Corée du Sud. Ce pays, sorti exsangue de la guerre de 1950-1953, à laquelle 3 200 Français ont pris part et où 270 ont laissé leur vie, a connu la dictature militaire, puis s'est démocratisé.

La Corée a connu depuis un demi-siècle une croissance exceptionnelle. Sur plus de trente ans, depuis 1980, le taux annuel moyen de croissance du PIB réel par habitant a été de 5,5 %, ce qui a pour conséquence que ce revenu par habitant a été multiplié par six sur la période. Aujourd'hui, si l'on raisonne en parité de pouvoir d'achat, ce qui rend mieux compte du niveau de production réelle des pays et du niveau de vie de leurs habitants, il y a un écart de moins de 10 % entre le PIB par habitant coréen et le PIB par habitant français. Cela signifie que la Corée du Sud nous a de fait rattrapés dans ce domaine. Toujours en parité de pouvoir d'achat, la Corée est maintenant la 12<sup>ème</sup> économie mondiale et le 8<sup>ème</sup> exportateur mondial.

13 de ses entreprises sont parmi les 500 premières du monde. Ses réserves de change sont les 7<sup>èmes</sup> du monde. Le budget est en équilibre et on observe certes depuis un an un ralentissement relatif de l'économie coréenne, mais avec encore une croissance supérieure à 2 % que nous pourrions envier.

Comme la Corée est, avec 49 millions d'habitants, dix fois moins peuplée que l'Union européenne, il est normal qu'elle soit pour l'Union européenne une partenaire moins important que dans l'autre sens l'Union ne l'est pour la Corée. L'Union européenne est le 3<sup>ème</sup> fournisseur et client de la Corée, représentant environ 8 % de ses flux commerciaux, tandis que la Corée n'est que le 9<sup>ème</sup> fournisseur et le 10<sup>ème</sup> client de l'Union, avec un peu plus de 2 % de ses flux commerciaux extérieurs. S'agissant de la France, la Corée est de même un partenaire commercial significatif mais pas majeur, puisque nous faisons avec elle moins de

1 % de notre commerce international, soit un peu plus de 2 % de notre seul commerce extra-communautaire.

Mais, vu le dynamisme de l'économie coréenne et vu le niveau de vie maintenant atteint par ses habitants, avec tout ce que cela signifie en termes de consommation de produits et de services, la Corée est un marché que les entreprises européennes et en particulier françaises ne peuvent pas négliger.

Ces accords sont également importants car ils sont emblématiques d'une double démarche privilégiée par la diplomatie communautaire.

L'Union européenne cherche désormais : d'une part à conclure simultanément et lier des accords politiques de portée générale, qui permettent d'affirmer des valeurs communes et des accords économiques ; d'autre part, face à l'enlisement du processus multilatéral de Doha, à passer des accords commerciaux bilatéraux. Ces accords, dits « OMC + », doivent traiter de tous les obstacles liés au commerce, y compris au-delà des frontières, et pas seulement des droits de douane et procédures douanières.

Cette nouvelle stratégie a été formalisée par la Commission européenne en 2006 et les accords avec la Corée que nous examinons en sont en quelque sorte la première concrétisation majeure. Depuis, d'autres négociations commerciales ont été lancées, comme vous le savez, avec le Canada, les États-Unis, le Japon. L'Union a aussi des accords de libre-échange ou assimilés en vigueur avec l'Afrique du Sud, les pays méditerranéens et divers pays latino-américains.

De fait, l'accord de libre-échange avec la Corée du Sud que je vous présente comporte des avancées concrètes dans de très nombreux domaines. C'est un document de plus de 1 800 pages qui comprend, outre l'accord *stricto sensu*, vingt-cinq annexes, trois protocoles et quatre *memoranda* ! Les titres des chapitres de l'accord lui-même montrent qu'il est très complet, puisque, outre les habituelles dispositions générales et dispositions finales, ils traitent, je cite, de : l'accès au marché pour les marchandises ; les mesures commerciales que peuvent prendre les parties ; les obstacles techniques au commerce ; les mesures sanitaires et phytosanitaires ; le régime douanier et la facilitation des échanges ; le commerce des services ; les mouvements de capitaux ; les marchés publics ; la propriété intellectuelle ; la concurrence ; les engagements de transparence ; la prise en compte du développement durable.

Le premier objet de l'accord est le démantèlement de pratiquement tous les droits de douane entre les deux parties, qui sera réalisé en cinq ans pour presque tous. Pour quelques lignes tarifaires, ce démantèlement durera plus longtemps, jusqu'à 21 ans, et enfin quelques produits agricoles resteront à terme soumis à des droits et des quotas : le riz, certains produits de la pêche, divers fruits et légumes... L'effort effectué sera plus important de la part de la Corée, car elle part de niveaux de droits beaucoup plus élevés, surtout dans l'agriculture : en moyenne, on part de 5 % pour l'Union et de 12 % pour la Corée ; pour les seuls produits agricoles, de 14 % pour l'Union, mais de près de 49 % en moyenne pour la Corée.

Il est cependant admis dans les études des économistes que les barrières non-tarifaires ont dans le commerce euro-coréen un impact plus fort que les tarifs douaniers. L'accord s'y attaque, avec en particulier des mesures concrètes, précises, dans quatre secteurs industriels stratégiques : les produits électroniques ; l'automobile ; les médicaments ; les produits chimiques.

Pour les automobiles par exemple, qui sont soumises à des réglementations techniques très détaillées, les deux parties devront, dans un certain nombre de domaines comme la sécurité, le bruit et les émissions de polluants, considérer comme satisfaisant à leur propre réglementation les véhicules importés de l'autre partie qui sont conformes aux prescriptions des règlements internationaux dits WP 29 : les véhicules importés n'auront donc plus à satisfaire des standards locaux parfois complexes qui recouvrent des formes de protectionnisme déguisé, en particulier en Corée du Sud. Il est en outre prévu une harmonisation dans un délai de cinq ans de nombreuses réglementations coréennes sur les règlements du WP 29. Dans la bataille mondiale qui se livre autour des normes, cet alignement sur le système normatif WP 29 renforce la position européenne, car c'est sur ce système que l'essentiel des normes européennes de l'automobile sont déjà alignées, par opposition au système de standards concurrent, édicté par les États-Unis.

Comme la question va m'être posée, je vous donne tout de suite quelques indications sur ce qui s'est passé suite à l'entrée en vigueur de l'accord pour les échanges dans le secteur de l'automobile. De 2011 à 2012, les exportations de voitures de l'Union ont augmenté de plus de 27 %, passant de 1,95 milliard d'euros à 2,5 milliards, et les importations depuis la Corée du Sud de 14 %, passant de 3,4 milliards d'euros à 3,9 milliards.

Pour les produits électroniques, il ne pourra plus être exigé de tests effectués sur le lieu d'importation, alors que la Corée du Sud imposait auparavant aux importateurs des tests et procédures de certification très onéreux.

En matière de médicaments, des garanties de transparence sont données quant au mode de fixation des prix de remboursement et des recours contre les décisions en la matière devront être mis en place.

L'accord comprend aussi des avancées concrètes en ce qui concerne les services et les marchés publics, avec là-aussi un effort plus important de la part de la Corée que de celle de l'Union, parce que le niveau d'ouverture de départ était beaucoup plus grand dans la seconde que dans la première. Il y a donc un certain nombre de mesures d'ouverture dans les transports maritimes, les services financiers, les services de réseau, les télécommunications, les marchés publics correspondant à des projets d'infrastructures et les professions juridiques.

Les dispositions sur la propriété intellectuelle sont également précises. On a notamment des engagements mutuels très précis quant à la protection des indications géographiques. La Corée s'est ainsi engagée à protéger de nombreuses appellations françaises : divers fromages – vous comprendrez que je sois attaché au Saint-Nectaire...–, vins et spiritueux bien connus, les pruneaux d'Agen, les huîtres de Marennes-Oléron, le jambon de Bayonne, *etc.* Cette protection sera large puisqu'elle interdira aussi les usages non directement trompeurs d'indications géographiques consistant à les faire précéder par des mots tels que « genre », « façon » ou « imitation ».

Enfin, conformément aux positions françaises, l'accord exclut de son champ certains secteurs, tels que les services audio-visuels et les armements. Les services audio-visuels sont traités dans un protocole à part dont l'entrée en vigueur a été conditionnée à la ratification par la Corée de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, ce qui a été fait.

Je serai beaucoup plus rapide sur l'accord-cadre, car c'est un document de portée très générale. Son objet est d'abord de solenniser l'attachement commun de l'Union européenne et

de la Corée du Sud à des valeurs et à de grands principes du droit international. Il faut rappeler que la Corée du Sud est une démocratie, ce qui n'est pas si fréquent en Asie ; c'est aussi un des rares pays de la zone qui n'applique plus la peine de mort. Cet accord se présente ensuite comme un catalogue d'engagements de coopération, le plus souvent génériques, dans de très nombreux domaines.

Assez étrangement, l'accord commercial dont nous avons à autoriser la ratification est en fait déjà appliqué depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2011 pour l'essentiel de ses clauses. Cela tient à sa nature d'accord dit « mixte » qui doit être ratifié par tous les États-membres de l'Union européenne, mais dont la plus grande partie, concernant les seules compétences communautaires, a pu être mise en œuvre dès lors que les seules instances européennes l'avaient ratifié. Les matières commerciales sont en effet essentiellement communautaires et la ratification des États-membres n'est requise dans le cas présent que pour certaines dispositions dans le domaine culturel et dans celui des sanctions du non-respect de la propriété intellectuelle.

De ce fait, on dispose d'ores et déjà de retours sur l'impact économique et les éventuelles difficultés d'application de cet accord, et l'on peut d'ailleurs comparer ces premiers résultats avec les évaluations qui avaient été faites *ex ante*.

Une étude préalable d'impact économique avait en effet été réalisée par un organisme français, le CEPIL, pour la Commission européenne. Cette étude concluait que l'accord serait bénéfique aussi bien à l'Union européenne qu'à la Corée du Sud. Compte tenu de la différence de taille entre les deux économies, cette étude estimait que les gains relatifs seraient plus perceptibles pour la Corée que pour l'Union : le gain de PIB serait de l'ordre de 0,5 % à 0,8 % pour la première, alors qu'il serait à peine perceptible pour la seconde ; les exportations coréennes augmenteraient globalement de 4 % à 5,5 %, contre seulement 1 % à 1,4 % pour celles de l'Union.

Pour ce qui est des seuls flux commerciaux bilatéraux, l'étude concluait en revanche à une augmentation bien plus importante des exportations européennes vers la Corée que des exportations coréennes vers l'Europe. Ceci s'explique par le fait que la Corée avait, avant l'accord, un niveau moyen de protection tarifaire et non-tarifaire bien plus élevé que l'Union et fait donc un effort plus important dans le cadre de l'accord. L'étude prévoyait donc un rééquilibrage de la balance commerciale au bénéfice de l'Union européenne à hauteur de 7 à 10 milliards d'euros, avec des gains très importants dans plusieurs domaines : la chimie, les machines, les produits de l'élevage notamment. Mais dans l'autre sens, l'étude anticipait une forte dégradation de la balance bilatérale euro-coréenne dans deux secteurs : le textile et surtout l'automobile, où le déficit bilatéral de l'Union, actuellement de 1,4 milliard d'euros, pourrait gonfler de 5 à 13 milliards !

Que s'est-il passé en fait depuis deux ans que l'accord est appliqué ?

La Commission européenne a publié dès juin 2012, un an après l'entrée en vigueur de l'accord, un communiqué triomphal censé démontrer les gains considérables de l'accord pour les exportateurs européens. Ces arguments sont repris dans le rapport annuel qu'a produit la même Commission en février de cette année.

Moi-même, j'ai regardé ces documents et les chiffres et je suis moins convaincu. Pour aller vite – vous trouverez le détail dans mon rapport écrit – il est vrai que l'on constate un rééquilibrage du commerce entre l'Union européenne et la Corée du Sud. On est même

parvenu en 2012 à un quasi-équilibre de ce commerce, qui était traditionnellement très déficitaire pour l'Union. Mais d'une part ce rééquilibrage se poursuit depuis plusieurs années et il me paraît donc difficile de l'attribuer à un accord entré en vigueur mi-2011. D'autre part, il est probable qu'il est surtout lié à la différence de conjoncture économique entre l'Europe et la Corée. On sait en effet que le niveau des importations d'un pays est largement lié à sa situation économique. La croissance étant bien plus élevée en Corée qu'en Europe, il n'est pas étonnant que les importations coréennes depuis l'Europe soient plus dynamiques que les importations européennes depuis la Corée.

Seul élément de satisfaction, le solde commercial entre l'Europe et la Corée a peu évolué dans le secteur de l'automobile, où il y a, comme je l'ai dit, des inquiétudes.

L'analyse de l'évolution des échanges franco-coréens n'est pas beaucoup plus concluante : à court terme du moins, l'accord ne semble pas affecter la tendance de moyen terme, qui tend d'ailleurs plutôt à un rééquilibrage en faveur de notre pays dans plusieurs secteurs. Dans l'automobile, le solde continue à se dégrader en notre défaveur, mais sans atteindre en soi un niveau catastrophique. Les constructeurs français ne vendaient pas en Corée avant l'accord et n'y vendent toujours pas grand-chose.

Je conclurai en citant une note de la direction générale du Trésor qui m'a été communiquée et qui fait le constat suivant : le rééquilibrage des flux commerciaux entre l'Union européenne et la Corée au bénéfice de la première n'est sans doute qu'en partie dû à l'accord de libre-échange, mais la corrélation apparente entre l'accord et cette évolution a généré des réflexes protectionnistes en Corée du Sud. Le climat post-entrée en vigueur de l'accord y est devenu défavorable aux entreprises étrangères. Par ailleurs, selon ce document, de nombreuses difficultés d'accès au marché coréen se maintiennent, voire se renforcent. Ainsi, l'accord n'a-t-il pas permis de lever certains obstacles, par exemple l'embargo sur le bœuf européen ; des difficultés subsistent dans de nombreux domaines et de nouvelles exigences apparaissent dans des champs non traités par l'accord, avec par exemple un projet de législation surtaxant certains alcools, une obligation nouvelle d'étiquetage en coréen sur les produits cosmétiques, *etc.*

Cette note appelle en conséquence à une grande vigilance sur l'application de l'accord de libre-échange et à un approfondissement du dialogue entre les autorités coréennes et la Commission européenne.

Je partage cette observation. Je vous propose donc de ratifier les deux accords qui nous sont soumis parce que la Corée du Sud est un partenaire économique incontournable et un marché dynamique, parce que nos exportations restent trop dirigées vers nos voisins européens, parce que c'est aussi une démocratie et donc un partenaire politique appréciable, parce que ce pays, partant d'un niveau plus élevé de barrières tarifaires et non-tarifaires, a donc accepté des concessions plus importantes que l'Union européenne.

Mais il faut aussi que le suivi de l'accord soit vigilant et que la Commission européenne ne cède pas à une forme de triomphalisme libre-échangiste. Car cet accord présente des risques pour certains secteurs industriels européens, en premier lieu l'automobile. Et aussi car la Corée, à la différence de l'Europe telle qu'elle fonctionne, n'est pas à l'abri de la tentation de nouvelles mesures de protectionnisme plus ou moins déguisé.

**Mme la présidente Elisabeth Guigou.** Merci pour ce rapport de grande qualité.

**M. Avi Assouly.** Cet accord prévoit une disparition presque totale des droits de douane. Cela peut inquiéter le secteur automobile. L'accès des constructeurs coréens au marché européen va être facilité. Le marché européen risque d'être déstabilisé par les industriels coréens, moins touchés que les marques européennes. N'est-ce pas un cheval de Troie ?

**M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur.** Sur le solde bilatéral, il y a un déficit de 1,4 milliards d'euros qui a peu évolué de 2011 à 2012. Les exportations de l'Union européenne ont augmenté de 27 % en 2012.

**M. Jacques Myard.** Je veux rappeler que l'Union européenne est une organisation internationale. Or, dans l'intitulé de l'accord, elle précède les Etats-membres. A l'avenir, il faudra qu'il en soit autrement car seuls les Etats ont la compétence de leur compétence. Sur le fond, je suis dubitatif sur les effets de cet accord. En Corée, les normes sont faites par l'industrie coréenne. Un jour, j'ai voulu acheter une tablette *Apple* à Seoul. Ce produit était commercialisé partout depuis deux ans, mais Samsung sortait sa tablette et avait bloqué la sortie de la tablette *Apple* ! De même, le ministre de l'économie siège à la banque centrale quand il est question de déterminer le taux de change vis à vis de l'extérieur. Comme le yuan chinois, ils manipulent leur monnaie pour en tirer avantage à l'exportation. Cet accord est un marché de dupes. L'économie coréenne est administrée de A à Z comme l'est le capitalisme chinois.

**M. Jean-Louis Christ.** L'article 29 parle d'éducation. Y a-t-il des écoles françaises en Corée ? Nous savons que les échanges bilatéraux ne fonctionnent que s'il y a des échanges culturels.

**M. Pouria Amirshahi.** Votre rapport est instructif. D'un point de vue stratégique, tout ce qui a un lien avec les coopérations – notamment dans les domaines scientifiques et de la recherche – sont indispensables. On a intérêt à aller dans ce sens avec la Corée, y compris en bilatéral. On devrait impliquer nos centres de recherche et les grandes universités dans ces accords de coopération. En revanche, je suis très inquiet sur la signification de ces accords de libre échange pour une raison stratégique plus globale. L'Europe comprend 28 Etats-membres et 17 de la zone euro qui ont parfois l'impression de se faire imposer des règles par ceux qui n'y sont pas. Ça mérite que nous posions clairement la pertinence d'un juste échange, d'écluses tarifaires, pour être aussi intelligents, dans la compétition internationale, que les Etats-Unis. On ne peut pas choisir deux voies contradictoires : celle d'un juste échange (avec, notamment, la réciprocité commerciale) et le libre-échange. Je nous vois difficilement faire un tel écart. On ne pourra pas en tirer bénéfice.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Je rejoins ce qu'a dit Jean-Louis Christ sur l'enseignement du français dans ces pays. Lors du vote de la loi sur l'université, quand nous avons parlé de l'emploi de la langue anglaise, nous avons insisté sur le fait que ça pouvait permettre des échanges universitaires avec les pays d'orient. Il faudrait insister pour qu'il y ait des accords universitaires accompagnant ce genre de traité. Ce serait un élément de rapprochement pour ensuite avoir des conditions économiques améliorées.

**M. Philippe Cochet.** Tout d'abord, lorsqu'il y'a un accord-cadre de ce type, bien qu'il faille être vigilant, nous pouvons tout de même nous réjouir des marchés que cela peut nous ouvrir. J'ai le sentiment que dès qu'il est question d'ouvrir un marché, nous sommes systématiquement sur la défensive. Or cela signifie aussi pour nous la possibilité d'aller conquérir des parts de marchés.

Ceci étant dit, et je tiens à remercier la qualité du rapport fourni, je constate que dans les accords cadre de ce type il n'est que rarement fait référence à la lutte sur la contrefaçon. J'ai pu voir qu'il y a bien une coopération en matière de justice, liberté, *etc...* mais quant à la contrefaçon, il n'y est systématiquement fait aucune référence dans les accords. Or pour nous Européens, et Français en particulier, c'est une vraie préoccupation.

Deuxièmement, je souhaiterais savoir, tant au niveau européen que français, si nos entreprises seront en droit d'obtenir des marchés publics coréens ?

**M. Jean Claude Guibal.** Ma question s'inscrit dans la lignée de celles ayant été posées précédemment quant aux interrogations générales en matière de protectionnisme et libre-échange. Tout d'abord, je remercie également Jean-Paul Bacquet et salue un rapport très intéressant. Mais cet accord n'est-il pas déjà obsolète tant sa conception, à l'évidence libre échangiste, montre ses limites ? Je prends comme référence le livre de François Lenglet « *La fin de la mondialisation* » : on commence à percevoir certaines réactions protectionnistes des Etats face à des échanges trop libérés. On peut penser qu'il s'agit d'un des derniers accords du genre.

**M. Jean Paul Bacquet, rapporteur.** Je relève que la majorité des questions reflète des inquiétudes. J'étais également inquiet au début mais, et je rejoins la réflexion de Philippe Cochet, quand nous avons près de 60 % de nos exportations qui se font dans une Europe où les taux de croissance ne dépassent pas 2 %, alors qu'en même temps, en Asie, ces taux avoisinent les 8 %, ne devons-nous pas aller vers ces marchés, malgré les risques ?

Mais il faut aussi savoir évaluer les enjeux et, à cet égard, Jean-Claude Guibal a raison, les Coréens savent mieux le faire que nous. C'est là notre point faible, nous devrions être en mesure, en permanence, d'évaluer les perspectives et les résultats des accords commerciaux. Le démantèlement des droits de douane avec la Corée va prendre 21 ans : il est clair que nous avons besoin d'un suivi extrêmement strict de l'application de l'accord.

Pour ce qui est des matériels électroniques, l'accord est clair : la Corée n'aura plus le droit de mettre en application des tests lui étant propres, tests non pas de conformité, mais de non-conformité car il s'agissait d'une mesure de protectionnisme déguisé. Cependant, c'est à nous d'être en mesure de faire respecter le texte de l'accord.

Pour répondre à Jean-Louis Christ, il y a 146 entreprises françaises en Corée, qui y emploient 20 000 personnes, et 2 000 Français y vivent. Dans l'autre sens, il y a 28 groupes coréens en France, avec 4 300 emplois à la clef. Il y a également un lycée français à Séoul.

Sur l'université, nous devons renforcer les accords. J'étais justement en Corée il y a quelques mois et j'ai pu aisément voir le potentiel de développement et d'investissement que nous avons, spécifiquement en matière universitaire et de recherche.

S'agissant de la contrefaçon, le chapitre 10 de l'accord est consacré à la propriété intellectuelle et certaines de ses dispositions vont au-delà des clauses de l'accord OMC sur la question, dit ADPIC, avec notamment la possibilité d'obtenir la saisie en douane de produits contrefaits. Il y a donc des dispositions, mais encore faut-il qu'elles soient respectées.

Sur la question des appels d'offres pour les marchés publics coréens, il y a effectivement une ouverture accrue aux entreprises françaises et européennes, mais il faudra les gagner, ce qui n'est pas chose aisée.

**Mme la présidente Elisabeth Guigou.** Je partage l'opinion de Jean-Paul Bacquet : dans la situation de très faible croissance à laquelle nous devons faire face au sein de l'Union européenne, nous devrions être beaucoup plus offensifs sur les marchés étrangers. Même si nos grands groupes le font, nos PME ne sont pas incitées à prendre des risques.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* les projets de loi (n<sup>os</sup> 1330 et 1331).

\*

**Examen du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la région wallonne du Royaume de Belgique sur l'accueil des personnes handicapées (n° 1332)**

La commission examine, sur le rapport de M. Philip Cordery, rapporteur, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la région wallonne du Royaume de Belgique sur l'accueil des personnes handicapées (n° 1332)

**M. Philip Cordery, rapporteur.** L'accueil de personnes handicapées françaises dans des établissements implantés en Wallonie remonte à un siècle, au départ de certaines congrégations de l'autre côté de la frontière lors de la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

D'autres facteurs expliquent aujourd'hui l'accueil important de personnes handicapées et notamment handicapées mentales, en Wallonie : l'insuffisance de places en France et la différence d'approche de ces handicaps, jugée dans certains cas plus satisfaisante.

Ce développement s'est longtemps fait de manière assez informelle. Les institutions françaises ne sont intervenues qu'à titre d'établissement payeur, qu'il s'agisse de l'assurance maladie ou des conseils généraux, au titre de leur compétence en matière médico-sociale. Côté wallon, les services accueillant exclusivement des Français n'étaient pas nécessairement agréés ni même inspectés. Ce n'est qu'en 1995 qu'a été créé en Wallonie, par décret, un régime dit d'autorisation de prise en charge, qui est un régime de contrôle administratif indépendant de la question du financement lequel est assuré par la France. Ce n'est qu'en 2009 qu'une nouvelle réglementation est intervenue pour encadrer les services fonctionnant sous autorisation de prise en charge, en renforçant les normes notamment d'encadrement définies en 2001-2002 et en prévoyant des inspections par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH).

La situation actuelle est donc caractérisée par trois éléments décrits tant par l'IGAS, l'inspection générale des affaires sociales, dans le rapport de 2005 intitulé « Le placement à l'étranger des personnes handicapées françaises », que dans le rapport présenté en 2008 de Mme Cécile Gallez, députée, sur « L'hébergement des personnes âgées et handicapées en Belgique ».

D'abord, notre connaissance du phénomène - combien de patients ? quels types de handicaps ? - est très approximative. Il n'y a, en effet, pas de recensement précis, sauf pour les dépenses relatives aux enfants et relevant de l'assurance maladie, car la caisse d'assurance maladie du Nord-Pas-de-Calais joue le rôle de caisse pivot. Il n'y a rien de tel pour les adultes. On ne dispose que d'estimations. On évalue ainsi à environ 6.600 le nombre des

personnes handicapées aujourd'hui accueillies dans des établissements wallons, dont 1.900 enfants en établissement spécialisé et 2.900 dans l'enseignement adapté belge, ainsi que 1.800 adultes.

Bien sûr, une forte proportion des familles réside dans le Nord ou le Pas-de-Calais, mais l'ampleur de cet hébergement montre que l'on est au-delà de cette seule logique transfrontalière : un grand nombre de personnes viennent, en effet, d'autres départements, notamment de la région parisienne (14%).

On a une vision par conséquent parcellaire de l'impact financier correspondant, sauf naturellement pour les dépenses relatives aux enfants et relevant de l'assurance maladie.

Enfin, le contrôle sur ces établissements est insuffisant, voire inexistant, ce qui est particulièrement problématique non seulement sur le plan des principes, mais surtout en raison de la fragilité des populations concernées.

Même si la plupart des centres semblent offrir un accueil de qualité, les associations font remonter des dysfonctionnements et inadaptations, notamment la situation déplorable de quelques établissements appelés « usines à Français », ou encore l'absence de contrôle sur les cas de surmédication, des ruptures dans la continuité de l'accueil et aussi des financements insuffisants, les prix de journées n'étant pas toujours correctement calibrés.

Par conséquent, un accord-cadre, selon le modèle de celui en vigueur en matière de coopération sanitaire transfrontalière, a été conclu en 2011 entre la France et la Wallonie pour combler les lacunes actuelles. Il est demandé à l'Assemblée nationale d'en autoriser l'approbation.

Pour être très clair, cet accord concerne uniquement les personnes handicapées, adultes ou enfants, accueillies en établissements spécialisés, ainsi que l'hébergement d'une partie des enfants scolarisés dans l'enseignement spécialisé. Il ne concerne pas les personnes âgées dépendantes, qui relèvent d'un autre cadre. Il ne concerne pas non plus la question de la scolarisation des enfants en tant que telle.

Ce n'est pas un accord classique puisqu'il est conclu avec une région et non avec un Etat, mais il s'agit bien d'un accord international. Dans le cadre de la Fédération belge en effet, la région wallonne, entité fédérée, dispose de la capacité à signer des accords internationaux dans ses domaines de compétence exclusive.

L'autorisation parlementaire est nécessaire à son approbation, compte tenu du caractère législatif de certaines de ses dispositions, notamment celles concernant les transferts de données personnelles.

La Wallonie a déjà approuvé cet accord-cadre le 17 avril dernier.

Pour sa part, le Sénat a déjà adopté le présent projet de loi, le 25 juillet 2013, suivant l'avis favorable de sa rapporteure, Mme Michelle Demessine.

L'objectif de l'accord est d'établir la base juridique d'un dispositif permettant :

- d'assurer un meilleur accompagnement et une prise en charge de qualité ;
- d'organiser la continuité de cet accompagnement et de cette prise en charge ;

- d’optimiser les réponses, en favorisant la fluidité dans le recours aux matériels comme aux compétences ;
- de favoriser le transfert et l’échange de bonnes pratiques.

Les dispositions de l’accord sont les suivantes.

Pour connaître avec précision le nombre et la situation des personnes handicapées concernées, l’article 3 prévoit que les autorités wallonnes établiront un Relevé d’informations recensant les personnes accueillies en Belgique. La communication de ces éléments aux autorités compétentes wallonnes et françaises se fera dans le respect des règles européennes, nationales et locales en matière de transfert de données à caractère personnel.

La centralisation des données relève pour la France de l’Agence régionale de santé (ARS) du Nord-Pas-de-Calais, ce qui permettra une uniformisation du traitement des dossiers.

Concernant le contrôle des établissements d’accueil, l’article 4 prévoit des inspections communes franco-wallonnes, de manière à s’assurer de la qualité de la prise en charge. Ces inspections communes se feront selon les règles de droit applicables en Wallonie sans autre élément d’extraterritorialité que la compétence des agents français. Ces inspections sont très importantes, car il s’agit de vérifier concrètement ce qui se passe. Leur champ est large. Il couvre les modalités d’accueil et d’hébergement, les modalités de prise en charge socio-éducative, la prise en charge par un régime de sécurité sociale, la promotion de la bientraitance, la formation continue des personnels, ainsi que la transmission des données du Relevé d’informations.

Ces inspections communes répondent à des attentes exprimées de part et d’autres : l’AWIPH souhaite l’appui des autorités françaises vis-à-vis de leurs ressortissants (répartition de la charge de travail et garantie contre le « délaissement ») ; c’est aussi pour la partie française le moyen de répondre aux préoccupations exprimées par de nombreuses associations.

La principale question est de savoir dans quelles conditions précises seront décidées les inspections et quelles suites seront données aux signalements des familles et des associations.

Selon les éléments communiqués, il devrait y avoir des inspections à l’initiative de la partie wallonne, de la partie française et également sur signalement des familles. Des travaux sont en cours notamment pour ce qui concerne la circulation de l’information et la transmission par l’AWIPH, aux autorités française, des éléments dont elle dispose et de ses constats.

Enfin, le conventionnement et la coordination des établissements d’accueil sont organisés aux articles 6 et 7.

Actuellement, la situation est très diverse avec des conventions qui ne sont pas harmonisées, sauf pour le placement des enfants relevant de la caisse pivot de sécurité sociale du Nord-Pas-de-Calais et avec, dans certains cas, un empilement de conventions.

L’objectif du dispositif est de rationaliser et de simplifier les démarches de la manière suivante :

– pour les personnes orientées vers un établissement financé par l'Assurance maladie, un dispositif unique de conventionnement et d'autorisation de paiement des prises en charge sera mis en place ;

– pour les personnes orientées vers un établissement financé par les départements, les conseils généraux qui le souhaitent pourront établir des conventions avec les établissements belges en s'appuyant sur une convention-type qui s'inspirera des bonnes pratiques.

Sur l'entrée en vigueur et la durée d'application, le texte de l'accord est des plus classiques : l'accord entrera en vigueur au 1er jour du 2eme mois suivant la dernière notification de la ratification ; sa durée est indéterminée et un délai de six mois est prévu en cas de dénonciation par l'un des signataires.

Comme il s'agit de régler des difficultés très concrètes, la mise en œuvre de l'accord sera essentielle. Aussi l'article 9 prévoit-il une commission mixte.

En complément, est prévu en France un comité de suivi. Ce comité sera présidé par le directeur général de l'ARS Nord-Pas-de-Calais qui en assurera le secrétariat et sera notamment composé de représentants de l'État, des ARS, des associations et des conseils généraux, ainsi que du consul général de France en Belgique et du parlementaire représentant les Français établis en Belgique.

Ce comité sera essentiel pour évoquer et régler les nombreux points sensibles qui ne sont pas abordés en tant que tels et notamment la surmédication et les cas d'abus de tutelle, qui ne sont pas suivis actuellement par l'AWIPH.

Cet accord est donc tout à fait opportun parce qu'il apporte des réponses à des lacunes. Son suivi et sa mise en œuvre seront également essentiels.

Cependant, la situation ne deviendra pas pour autant satisfaisante. Parce qu'il ne relève plus d'une seule logique transfrontalière mais répond à une nécessité plus large, l'hébergement en Wallonie des personnes handicapées implique pour elles et leurs familles de la fatigue, de l'éloignement et de l'isolement.

Il faut donc voir cet accord comme relevant d'une logique d'équilibre : il ne s'agit ni d'organiser un rapatriement massif en France, ni de se décharger sur la Wallonie d'un manque de places structurel pour éviter d'avoir à développer les capacités d'accueil correspondantes.

Il s'agit uniquement d'améliorer l'existant tout en mettant en avant, en parallèle, l'exigence pour la France de combler son retard en matière d'accueil des personnes handicapées, et plus particulièrement de celles atteintes d'autisme.

Il faut donc saluer l'effort du Gouvernement qui, malgré des conditions budgétaires difficiles, réalise un effort conséquent avec, d'une part, l'augmentation de 40 000 du nombre des hébergements prévue par le programme pluriannuel 2008-2018 de créations de places en établissement et services pour personnes handicapées et, d'autre part, leur adaptation aux besoins.

En outre, il faut mentionner 10 000 places en Etablissement et services d'aide par le travail (ESAT).

Au-delà du nombre de places, le troisième plan autisme prévoit pour sa part une rupture d'approche fondée sur le développement de nouvelles méthodes comportementales et éducatives en vigueur dans d'autres pays.

Enfin, il faut se féliciter de l'annonce au mois d'août dernier par le Premier ministre de la titularisation progressive des auxiliaires de vie scolaire assistant les élèves handicapés.

Des éléments plus détaillés figurent dans le rapport.

Dans l'ensemble, la combinaison d'un effort quantitatif et d'une amélioration qualitative de méthode devrait permettre à la France de mieux accueillir à l'avenir ses ressortissants en situation de handicap.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose donc d'adopter le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord cadre.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Voilà encore un excellent rapport, sur un sujet très sensible. Pour être une élue de Seine-Saint-Denis, je connais cette situation et heureusement qu'il est possible pour des personnes en situation de handicap d'être accueillies en Wallonie.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Cet accord est très bienvenu et je félicite le rapporteur pour son analyse approfondie. Je m'exprimerai en qualité de médecin. Nous ressentons depuis des années un sentiment de culpabilité par rapport à ce que nous ne faisons pas en France et qui se fait en Belgique, sentiment alimenté par des acteurs reconnus. Si cet accord est bienvenu, c'est aussi parce qu'il nous donne une information qui souligne une différence entre ces prises de positions et la réalité, à savoir que tout cela n'est pas qu'une question de places. Les médecins savent que quand une famille demande le placement d'un enfant ou d'une personne âgée, cela peut recouvrir deux situations : celle où la famille ne peut plus assumer cette charge, et celle où le placement apporte plus ce que ce que l'on peut apporter à la maison, démarche plus complète. Le fait qu'il n'existe aujourd'hui pas de contrôle, ne serait-ce qu'en matière d'hygiène, est tout à fait inacceptable. Nous devons offrir plus de lits, mais le problème n'est pas seulement là. Une analyse succincte ne suffit pas à régler les problèmes. C'est avant tout la question de la qualité de la prestation à une population fragilisée qui doit être posée.

**M. Jacques Myard.** Je me félicite sur le fond de cet accord et l'approuverai. Mais est-ce bien un accord international ? Vous actez en le votant l'éclatement de la Belgique. Il nous est soumis sur la base de l'article 53 de la Constitution. À titre personnel je m'en félicite : ayant assisté à plusieurs congrès de « rattachistes », je peux affirmer qu'effectivement la Belgique est morte.

**M. Serge Janquin.** J'ai été le premier dans ma commune à ouvrir un établissement d'accueil pour adultes handicapés. Cela s'est passé dans des conditions terribles, compte tenu des compétences partagées entre l'État et le département, et de la question du prix de journée. Il faut savoir nommer les choses. Nous étions, il faut le dire, dans une logique de marché et cette logique s'est traduite par un manque de places et un différentiel de prise en charge conduisant au placement d'enfants dans des établissements éloignés des familles, avec une douloureuse rupture du lien. L'accord apporte des améliorations, sous réserve de l'efficacité dans sa mise en œuvre, mais vous avez aussi évoqué la question de la politique menée par le gouvernement pour multiplier les places, notamment en faveur des handicapés vieillissants. Il

nous faut espérer que ce sera le cas car la situation actuelle est très angoissante pour les familles et constitue une rupture d'égalité devant la citoyenneté.

**Mme Marie-Louise Fort.** Mon département accueille de nombreuses structures, Instituts médicaux professionnels, centres d'aide par le travail etc ; ce qui me gêne c'est le manque de places offertes. La Wallonie accueille des enfants qui viennent de bien plus loin que le Nord. Dans nos établissements, avec nos critères de regroupement, la place coûte beaucoup plus cher qu'en Wallonie. On dit que de nouvelles places vont être créées ; je l'espère. Mais ce que je voudrais savoir c'est sur quels critères s'exercera la surveillance vu la différence de points de vue. Jean-Paul Bacquet a évoqué l'hygiène, mais il y a beaucoup d'autres sujets.

**M. André Schneider.** Bien entendu, j'approuve cet accord. Dans ma région, nous faisons des partenariats avec l'Allemagne dans le domaine médical. Dans la négociation, il y a la question du partage du financement, mais aussi ne craignez-vous pas que l'on aille vers une politique de quotas ? Les handicapés français auront-ils des places pour remplir les établissements ou la possibilité d'accueil est-elle sécurisée ?

**M. François Scellier.** En qualité de président de conseil général, j'ai été interpellé par le nombre important de personnes handicapées accueillies en Belgique, avec les problèmes d'extra-territorialité et de conditions d'accueil à régler lors de la conclusion des conventions passées par le département. Il y a certes la question de l'insuffisance de places sur notre territoire, mais aussi celle du coût du placement. Je me suis interrogé sur les raisons de ce différentiel de coût ; il est notamment dû au coût du travail et à la distinction forte et normative des tâches des différentes catégories de personnels dans les établissements. C'est une explication à ce que nous vivons et à la difficulté que nous aurons à multiplier les places. N'y a-t-il pas lieu pour la France d'amortir un certain nombre de prestations très coûteuses ?

**M. Philip Cordery, rapporteur.** Merci à tous et à Jean-Paul Bacquet pour son témoignage. La question du placement et surtout de la qualité du placement est effectivement la question essentielle sur ce sujet.

A M. Jacques Myard, je dirais que nous ne sommes pas ici pour discuter du droit constitutionnel belge. Il se trouve que la Région wallonne est autorisée à signer cette convention : on ne pourrait pas signer cette convention avec l'Etat fédéral belge qui n'a pas de compétence en la matière. La Région wallonne est l'autorité exclusivement compétente sur ces sujets.

En réponse à M. Serge Janquin, je crois qu'effectivement la question du coût et du marché est centrale sur cette question. Les normes en France sont bien plus strictes qu'en Belgique. Se pose aussi la question de la flexibilité des métiers : une infirmière en Belgique assure une gamme de tâches beaucoup plus large, couvrant notamment des tâches d'aide-soignante, qu'elle ne peut pas faire en France. Il y a des situations très différentes qui font que le prix de journée en Wallonie est moins élevé. Mais cet accord-cadre est essentiel pour bien encadrer la question du prix de journée et du coût que devra supporter le conseil général.

Il y a aujourd'hui des abus : certains conseils généraux cherchent à réduire les prix, y compris pour les établissements situés en Wallonie. Cette situation a des conséquences directes sur la qualité de l'accueil en Belgique. L'accord-cadre permettra, par des conventions-type d'encadrer, d'améliorer et de garantir des normes en Wallonie, même si

celle-ci restera évidemment maître de ce qui se passe sur son territoire. Les normes resteront des normes wallonnes.

Pour répondre à Mme Marie-Louise Fort, les critères d'inspections seront des normes belges puisqu'on ne peut pas dicter à un pays étrangers ses normes d'accueil. Pour revenir sur la question du coût, le Pas-de-Calais est un bon exemple - Serge Janquin le sait - d'un département qui a créé un nombre très important de places. **Il plaçait en Wallonie autant de personnes handicapées que le Nord il y a une vingtaine d'années ; aujourd'hui, la proportion correspondante est de 24% pour le Nord et de 12% pour le Pas-de-Calais.** Il y a eu un effort important de création de places, qui montre que cet objectif doit être central. L'accord permet de marcher sur les deux jambes : prévoir l'amélioration des conditions de vie des personnes hébergées en Belgique mais aussi, et c'est souligné dans le rapport, rappeler que l'objectif reste l'augmentation du nombre de places en France.

A M. Schneider, qui a évoqué le principe de « qui décide finance », je répondrai que l'on ne peut pas agir avec une telle logique. Il y a une question de territorialité que je viens de souligner. Mais il n'y a pas de problème de places réservées ou de quotas car les établissements concernés sont à 100% financés par la France et pour 100% de Français. Il ne s'agit donc pas de personnes françaises qui sont hébergées dans des établissements belges. Les ministres belges l'ont répété : les Français ne prennent donc pas la place de personnes handicapées belges. Dans cette logique de marché, il y a d'ailleurs un intérêt pour la Belgique à créer ces centres car ils permettent la création d'emplois sur son territoire. La question de la scolarisation est différente : la scolarisation des enfants autistes ou handicapés se fait dans l'enseignement public belge et il y a là un véritable problème de places. Mais ce n'est pas le sujet d'aujourd'hui.

Je crois avoir répondu à toutes les questions. L'objectif, je le rappelle, est double : améliorer la situation de nos personnes handicapées en Belgique mais aussi mener à bien la politique française d'augmentation du nombre de places.

**Mme la présidente Elisabeth Guigou.** Je vous remercie pour la qualité de votre rapport.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1332).

*La séance est levée à onze heures trente*

—

## Membres présents ou excusés

### Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 16 octobre 2013 à 9 h 45

*Présents.* - M. Pouria Amirshahi, M. Avi Assouly, Mme Danielle Auroi, M. Jean-Paul Bacquet, M. Christian Bataille, M. Philippe Baumel, M. Jean-Luc Bleunven, M. Gwenegan Bui, M. Jean-Claude Buisine, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Guy-Michel Chauveau, M. Jean-Louis Christ, M. Philippe Cochet, M. Philip Cordery, M. Jacques Cresta, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, M. François Fillon, Mme Marie-Louise Fort, Mme Estelle Grelier, M. Jean-Claude Guibal, Mme Élisabeth Guigou, Mme Thérèse Guilbert, M. Jean-Jacques Guillet, Mme Françoise Imbert, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Pierre Lequiller, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, M. Jean-Philippe Malle, M. Noël Mamère, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. Didier Quentin, M. Boinali Said, M. François Scellier, M. André Schneider, M. Michel Terrot

*Excusés.* - Mme Nicole Ameline, M. Alain Bocquet, Mme Pascale Boistard, M. Édouard Courtial, M. Jean-Louis Destans, M. Hervé Gaymard, M. Paul Giacobbi, M. Jean Glavany, Mme Chantal Guittet, M. Serge Janquin, M. Thierry Mariani, M. Jean-Claude Mignon, M. François Rochebloine, M. René Rouquet, Mme Odile Saugues, M. Guy Teissier, M. Michel Vauzelle