

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi

12 novembre 2014

Séance de 16 heures 45

Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

- Suite de l'examen, pour avis, du projet de loi relatif à la réforme de l'asile (n° 2182) – Mme Chantal Guittet, rapporteure..... 2
- Chine : accord en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (n° 2344) – M. Michel Destot, rapporteur
- accord relatif à l'aide de l'UE dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 (n° 2147) – M. Jean-René Marsac, rapporteur.....
- Informations relatives à la commission.....

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



Suite de l'examen, pour avis, du projet de loi relatif à la réforme de l'asile (n° 2182) – Mme Chantal Guittet, rapporteure.

La séance est ouverte à seize heures quarante-cinq.

Mme Odile Saugues, présidente. Nous poursuivons l'examen, pour avis, du projet de loi relatif à la réforme de l'asile.

Article 8

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article 10

La Commission est saisie de l'amendement AE14 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Je propose de porter le délai de jugement à la Cour nationale du droit d'asile de cinq à six semaines lorsque le dossier a été examiné dans le cadre de la procédure accélérée par l'OFPRA.

M. Pierre Lellouche. J'avais pourtant cru comprendre que le projet de loi devait servir à raccourcir les délais. Les recours doivent être exercés dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision de l'office ; cette décision prend pour l'instant quelque dix-huit mois ; ensuite intervient ce délai d'un mois ; enfin, la CNDA doit statuer dans un délai de cinq mois. Au total, la durée de la procédure approche de deux ans et demi !

Mme la rapporteure pour avis. L'alinéa 3 de l'article prévoit que la CNDA statue normalement dans un délai de cinq mois ; cependant, l'alinéa 4 demande qu'en cas de procédure accélérée ou d'irrecevabilité devant l'OFPRA, un juge unique statue en cinq semaines à la CNDA.

M. Pierre Lellouche. Quels sont les cas permettant d'enclencher la procédure accélérée à l'OFPRA ?

Mme la rapporteure pour avis. Les dix hypothèses sont énumérées à l'article 7, alinéas 7 à 19.

La Commission adopte l'amendement.

Elle étudie l'amendement AE15 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement propose d'intégrer au sein de la formation collégiale de jugement de la CNDA – qui comprend trois personnes – un rapporteur nommé par le vice-président du Conseil d'État parmi les personnels de la Cour.

M. Pierre Lellouche. Cet amendement émane-t-il du Gouvernement ?

Mme la rapporteure pour avis. Ce n'est pas le cas. Mais la place Beauvau n'a pas semblé fermée sur ce sujet.

M. Pierre Lellouche. Pourquoi le proposer ? Sert-il à alléger la procédure ?

Mme la rapporteure pour avis. Trois personnes siègent au sein des formations collégiales : un magistrat, une personnalité qualifiée nommée par le HCR et une autre personnalité qualifiée – parfois un retraité, un préfet ou un membre du Conseil d'Etat – nommée par le vice-président du Conseil d'État sur proposition d'un ministre représenté au conseil d'administration de l'OFPRA. Ces personnes ne sont souvent disponibles que quelques jours par mois, ce qui peut poser des problèmes d'organisation, et l'on pourrait également continuer à renforcer la professionnalisation de la Cour. Je vous propose donc d'aligner le fonctionnement de la CNDA sur celui des tribunaux administratifs, où le conseiller rapporteur fait partie de la formation de jugement. Cette proposition figurait dans le rapport de Jeanine Dubié et d'Arnaud Richard au nom du Comité d'Evaluation et de Contrôle des politiques publiques.

M. Pierre Lellouche. Avec quelle fréquence la CNDA se réunit-elle ?

Mme la rapporteure pour avis. Quotidiennement, chaque formation de jugement traitant environ quatorze dossiers par jour.

M. François Loncle. Les assesseurs à la retraite appelés à siéger viennent-ils tous du Conseil d'État ?

Mme la rapporteure pour avis. Non, pas nécessairement.

M. Pierre Lellouche. Ne pourrait-on pas inclure des représentants de la police aux frontières, des démographes et des spécialistes de l'intégration ou des pays d'origine ?

Mme la rapporteure pour avis. Les personnalités nommées par le HCR disposent aussi de connaissances géopolitiques.

M. Pierre Lellouche. Mais le HCR, par définition favorable aux réfugiés, voit tout avec ses propres lunettes. Face à l'humanitaire, ne conviendrait-il pas d'ajouter un représentant du ministère de l'intérieur, familier des problèmes d'intégration, de territoire et d'accès aux droits ? Un sous-préfet me semblerait tout indiqué, avec un magistrat au sommet de la formation.

Mme la rapporteure pour avis. Il me paraît délicat d'introduire ainsi un représentant du ministère au sein d'une formation de jugement. Je propose le rapporteur, qui instruit déjà le dossier et qui dispose de connaissances géopolitiques et juridiques approfondies en matière d'asile.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 modifié.

Article 13

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

Article 18

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.

Article 19

La Commission examine, en présentation commune, les amendements AE16 à AE21 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Comme ce matin, je propose d'inclure les apatrides dans la loi. L'amendement AE16 vise à leur permettre de bénéficier de la procédure de réunification familiale. Les amendements suivants sont de cohérence.

*La Commission **adopte** successivement les amendements AE16 à AE21.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 **modifié**, achevant ainsi l'examen des dispositions dont elle est saisie.*

*

Chine : accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (n° 2344)

La commission examine, sur le rapport de M. Michel Destot, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (n° 2344).

M. Michel Destot, rapporteur. Le projet de loi qui nous est soumis tend à ratifier l'accord signé avec la Chine le 26 novembre 2013 à Pékin, qui se substituera à la convention fiscale franco-chinoise du 30 mai 1984 et qui, comme cette dernière, ne s'appliquera pas à Hong Kong, Taïwan et Macao. Cet accord comporte 31 articles et un Protocole et, comme toujours, ne peut être amendé.

Sa négociation a été engagée à la demande de la partie française. Celle-ci a obtenu satisfaction sur de très nombreuses demandes d'évolution, de l'utilisation du dernier modèle de convention de l'OCDE aux modalités de partage de l'imposition en passant par la préservation des intérêts du Trésor. L'accord a été signé à l'occasion de la première séance du dialogue économique et financier de haut niveau, dont la mise en place a été décidée lors de la visite d'Etat du président Hollande en Chine en avril 2013 et qui est conduit par le ministre français de l'Économie et des Finances et le vice-Premier ministre chinois en charge de ces questions, M. Ma Kai. Il manifeste la volonté forte de rééquilibrer par le haut la relation économique franco-chinoise, comme la mission d'information sur la Chine dont j'étais le rapporteur avait eu l'occasion de souligner

Notre déficit commercial est massif (26 milliards d'euros), le premier de notre pays. Les exportations françaises vers la Chine ont diminué à 14,7 milliards d'euros en 2013 (aéronautique pour un quart). La France est seulement le 19^e fournisseur de la Chine, mais le deuxième fournisseur européen. La part de marché de la France est modeste : 1,33 %, lorsque celle de l'Allemagne dépasse les 5 %. On recense quelques 1500 entreprises françaises présentes en Chine avec 2500 implantations qui génèrent un chiffre d'affaires annuel de près de 65 milliards d'euros et emploient environ 550 000 personnes. Selon les chiffres de la Banque de France, les flux d'investissement français en Chine se sont établis à 1 milliard en 2013. Les investissements français, tendent aujourd'hui à se diversifier en direction des villes du centre et de l'ouest comme Chengdu et Wuhan.

Quelques éléments méritent néanmoins d'être rappelés pour comprendre l'importance qu'il y a à disposer d'un cadre pertinent en matière fiscale.

La Chine, première puissance commerciale, devrait représenter dans les années à venir environ 20 % des importations mondiales, soit un fort potentiel macroéconomique. En outre, les besoins futurs de l'économie chinoise correspondront probablement davantage à ce que la France peut offrir à l'exportation en s'appuyant sur l'augmentation de la consommation intérieure. Le marché chinois est dans de nombreux domaines le premier marché du monde (11,5 % de part de marché mondiale). C'est donc un marché essentiel en termes de débouchés, pour exporter mais aussi pour s'implanter.

Il convient néanmoins de ne pas sous-estimer les difficultés que peuvent rencontrer les projets d'exportation ou d'investissement en Chine. En outre, depuis 2008, les investisseurs étrangers ne bénéficient plus d'un statut fiscal très privilégié. Même si la fiscalité demeure assez favorable, avec un taux d'impôt sur les sociétés de 25 % et de très nombreux régimes préférentiels, le besoin se fait sentir de clarifier et améliorer les règles bilatérales fiscales. Cette demande est devenue d'autant plus forte que les marges des entreprises sur leurs activités en Chine, pays ultra-concurrentiel, sont relativement faibles.

Dans ce contexte, la nouvelle convention fiscale franco-chinoise permet de mieux sécuriser les activités conduites par les entreprises d'un Etat sur le territoire de l'autre et réduit les impositions à la source. D'une manière générale, la répartition des droits d'imposer est modifiée en faveur de l'Etat de la résidence, ce qui constituera une simplification pour les entreprises.

La France a obtenu des modifications relatives à la qualification de l'établissement stable, qui est durcie et sécurisée. Par exemple, sera désormais considéré comme un établissement stable, sur le modèle OCDE un chantier dont la durée dépasse douze mois (contre six dans l'accord de 1984). Une mesure était particulièrement attendue par les entreprises françaises : la diminution du taux de retenue à la source sur les dividendes qui passera, dans la majorité des cas, de 10 % à 5 %. Le taux est fixé à 5 % maximum du montant brut des dividendes lorsque le bénéficiaire effectif est une société qui détient directement au moins 25 % du capital de la société qui verse les dividendes.

Cette convention concerne aussi les personnes physiques, sachant que 31 275 Français sont inscrits au registre et qu'au 30 septembre 2014 on estime à plus de 46 000 les ressortissants français qui résideraient en Chine. Le principe d'imposition dans l'Etat de la source des rémunérations des agents publics est étendu au personnel des établissements d'enseignement à but non lucratif d'un Etat. Cette stipulation s'appliquera au corps enseignant du lycée français de Pékin. L'exonération applicable aux étudiants, apprentis, personnes en

formation en entreprise dans l'autre Etat est étendue aux stagiaires, ce devrait mieux sécuriser la situation des volontaires internationaux en entreprise (VIE).

Pour toutes ces raisons, l'actualisation de la convention fiscale est bienvenue pour les personnes physiques et morales françaises. Pour l'Etat français, la nouvelle convention présente le grand avantage d'intégrer de nombreuses dispositions préservant la capacité d'imposer et d'adapter diverses clauses à des situations particulières de notre droit.

Tout d'abord des clauses anti-abus sont insérées dans les articles relatifs à certains revenus, ainsi qu'une clause de portée générale et des clauses spécifiques à certaines entités françaises. La France systématise ces dispositions qui excluent l'application des avantages lorsque la conduite des opérations a pour objectif principal de les obtenir.

Par ailleurs, conformément à la pratique française, la portée des obligations de non-discrimination à raison de la nationalité est limitée aux personnes physiques, ce qui permet de préserver notre législation prévoyant un traitement différencié entre les entreprises résidentes de France et les établissements stables d'entreprises étrangères sur le territoire français.

La définition donnée des dividendes est élargie aux revenus réputés distribués. Cet élargissement permettra à la France d'appliquer la retenue à la source à ces revenus, par exemple dans le cadre des redressements de prix de transfert.

Les spécificités de la législation française sont également prises en compte (sociétés de personnes et groupements assimilés, organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), sociétés et fonds d'investissement immobilier).

Le nouvel accord met aussi un terme au dispositif de crédits d'impôt forfaitaires prévu par l'actuelle convention, conformément à ce qu'ont déjà fait ceux de nos partenaires européens qui ont renégocié la convention les liant à la Chine. Cette suppression sera favorable aux intérêts du Trésor. Initialement destiné à stimuler les investissements dans les pays en développement, ce système aboutit à rembourser aux entreprises davantage que l'imposition effectivement supportée. C'est ce que l'on appelait les « crédits d'impôts fictifs ». Cette suppression est lissée au point 8 du Protocole pour ne pas mettre en difficulté les entreprises françaises.

L'article relatif à l'échange de renseignements est actualisé sur la base des derniers standards de l'OCDE (article 26 bien connu) offre une meilleure base pour lutter contre la fraude et l'évasions fiscales, notamment en élargissant son application à tous les impôts et en limitant les possibilités d'opposition (un Etat ne peut pas refuser une demande de renseignements uniquement parce que ceux-ci ne présentent pas d'intérêt pour lui ou parce que ceux-ci sont détenus par une banque ou un autre établissement financier).

La coopération fiscale est déjà très bonne avec la Chine, qui répond de manière satisfaisante et suffisamment rapide aux demandes françaises. C'est également l'appréciation portée par le Forum mondial de l'OCDE, qui juge la Chine « conforme » tant en ce qui concerne son cadre législatif (phase 1 de l'examen) que sa pratique effective (phase 2). La France a reçu la même. On notera enfin que la Chine fait partie des quatre-vingt-treize pays qui se sont engagés à passer à l'échange automatique d'ici à 2018. Dans l'attente, le nouvel accord entre la France et la Chine s'appliquera.

Quand on a dressé cette liste des évolutions favorables obtenues, on peut s'interroger sur l'intérêt de la Chine dans cette négociation. Certes, la Chine a obtenu le maintien de certaines dispositions qui figuraient dans la convention de 1984 et qui lui sont globalement favorables, notamment des impositions à la source, mais les autres pays émergents avec lesquels la France a conclu des conventions, comme Hong Kong, aussi. Pour les redevances, le taux de retenue à la source reste fixé à 10 % (6 % en ce qui concerne les redevances de crédit-bail), au même niveau que celui que viennent d'obtenir l'Allemagne et le Royaume-Uni. Le traitement des intérêts reste globalement inchangé (10 % des revenus à la source).

L'opportunité pour la Chine de négocier un nouvel accord qui limite ses avantages antérieurs s'explique d'abord dans le fait que le pays voit dans la signature de nouvelles conventions fiscales un moyen de renforcer son insertion dans l'économie internationale d'une manière adaptée à sa propre évolution économique. L'actualisation de la rédaction de l'article relatif à l'échange de renseignements par exemple lui permet de réaffirmer l'importance qu'elle attache à la coopération en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

De plus, la Chine attache une importance essentielle au traitement fiscal des fonds souverains, et plus généralement des investisseurs publics et elle a obtenu des concessions sur ce point dans la nouvelle convention. Les fonds souverains font l'objet d'une exonération sur les dividendes, intérêts et plus-values, à l'exception de celles de nature immobilière. Ce traitement favorable est réservé au fonds souverain chinois China Investment Corporation (CIC). Plusieurs banques publiques chinoises figurent sur la liste des prêteurs exonérés de retenue à la source sur les intérêts. Du côté de la France, les bénéficiaires de ce dispositif seront : BPIFrance, la Caisse des dépôts et consignations et les prêts garantis ou assurés par la COFACE.

Votre Rapporteur veut pour finir souligner que l'actualisation de la convention de 1984 a aussi pour vocation d'offrir un cadre pertinent pour les revenus réalisés et perçus en France et pour les flux sortants. Selon les données de la Banque de France, la Chine a investi 886 millions d'euros en France en 2013. Le stock des investissements chinois en France s'élevait à 2,7 milliards. On dénombrait en, 2012, 92 groupes chinois implantés en France au travers de 243 établissements. On estime que plus de 5 000 emplois ont aussi été créés ou maintenus (lorsqu'ils viennent en Europe, les Chinois travaillent avec les salariés locaux, n'impliquant qu'un ou deux cadres chinois). C'est aussi l'intérêt de la Chine de renforcer et développer les échanges économiques entre les deux pays et d'augmenter le potentiel des investissements croisés. Dans l'optique d'un accroissement prévisible et souhaitable des investissements chinois en France, la bonne élimination des doubles impositions et des taux de retenue à la source bas sont un facteur non négligeable.

En conclusion, je soulignerai à nouveau que l'accord est très attendu en Chine, mais aussi très favorable aux intérêts du Trésor français et que c'est la raison de l'essentiel des dérogations au modèle de l'OCDE, largement reproduit par l'accord.

La ratification de l'accord fiscal avant la fin de l'année ne présente pas seulement l'avantage symbolique de s'inscrire dans la myriade de contrats et de manifestations de la coopération franco-chinoise qui aura jalonné l'année 2014, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la reconnaissance de la République populaire de Chine. Elle permettra aussi de retirer tous les bénéfices des clarifications, des aménagements et des nouvelles clauses qu'il contient dès 2015 si la notification est transmise au cours de ce mois de novembre.

En effet, l'entrée en vigueur sera alors acquise au 31 décembre 2014 et l'accord applicable aux sommes imposables en 2015 pour les impositions à la source et aux exercices débutant à compter du 1er janvier 2015. Par note verbale du 15 avril 2014, la Chine a informé de l'accomplissement de ses procédures internes requises pour la ratification de l'accord. Le projet de loi a été adopté par le Sénat la semaine dernière. Je vous propose de faire de même.

Mme Odile Saugues, présidente. Merci monsieur le rapporteur pour la netteté et la concision de votre intervention. J'ouvre maintenant le débat.

M. Guy-Michel Chauveau. Un nombre important d'entreprises françaises et chinoises ont réalisé par le passé des opérations communes, que nous connaissons également sous l'appellation de *joint-venture*. Je suppose que ces structures font partie des établissements stables auxquels il est fait référence à l'article 5 ?

M. Michel Destot. Ces structures relèvent de la définition des établissements stables, comme toute entité établie en Chine, sous réserve notamment des chantiers lorsque leur durée n'excède pas douze mois, au lieu de six précédemment.

Mme Chantal Guittet. La plupart des investissements chinois en France se traduit par la reprise d'un établissement qui est laissée en l'état et détenu par une *holding* financière. A Brest, par exemple, la société Alcatel a été rachetée par un financier chinois qui a créé une *holding* en Chine. Peut-on considérer cette entité comme un établissement stable ?

M. Michel Destot. Dans la mesure où la *holding* est en Chine, elle n'est pas considérée comme un établissement stable français ; c'est l'entreprise située en France qui répond à cette définition. Les flux entre les deux entités sont concernés par l'accord.

M. Pierre Lellouche. Comme vous l'avez rappelé, notre déficit commercial avec la Chine est aujourd'hui de 26 milliards. Celui-ci ne s'est malheureusement pas amélioré. Nous œuvrons à l'ouverture d'outils de production en Chine qui permettent la garantie de nombreux emplois dans les domaines de l'automobile, de la construction d'infrastructures et de centrales nucléaires. Or, si l'on s'intéresse aux investissements chinois en France, on constate qu'ils sont extrêmement faibles. Les entreprises chinoises implantées sur notre territoire sont généralement de petites structures. Pouvez-vous nous dire combien sont installées en France ? Celles-ci sont souvent des sociétés de représentations qui emploient un nombre très limité de personnes. J'aimerais également que vous nous disiez en quoi cette convention fiscale aide à résorber le déséquilibre commercial. Enfin, quelle est la différence entre la précédente convention et celle-ci par rapport aux règles de l'OCDE ? Quels sont les progrès enregistrés ?

M. Michel Destot. Le présent accord procède à une actualisation en se fondant sur le modèle de l'OCDE de 2010, lorsque la convention en vigueur date de 1984. Il intègre donc les progrès réalisés sur ce modèle au cours de cette période, en matière d'échange de renseignements comme d'élimination des doubles impositions. Il s'agit d'une amélioration incontestable.

S'agissant des investissements chinois en France, ils sont effectivement très faibles. On dénombrait, en 2012, 92 groupes chinois implantés en France au travers de 243 établissements. Ces entreprises emploient aujourd'hui environ 11 000 personnes. Une quinzaine emploient plus de 100 salariés ; un grand nombre de ces implantations sont des

bureaux commerciaux, à effectif réduit. On estime qu'ils ont créé ou maintenu plus de 5 000 emplois.

Les raisons pour un pays de s'implanter ou pas à l'étranger ne dépendent pas seulement de considérations fiscales et il est évident que ce n'est pas cet accord qui va révolutionner notre relation commerciale. Des efforts restent à faire pour faciliter l'installation de nos entreprises en Chine, mais aussi œuvrer à l'implantation d'entreprises chinoises en France.

M. Pierre Lellouche. L'intérêt de cette convention pour la France est assez faible. Est-ce que cet accord fiscal vise à encourager la Chine à investir plus sérieusement dans notre pays ? Je n'en ai pas l'impression. Quels sont les avantages pour nous de cette convention ?

M. Michel Destot. Comme je l'ai déjà dit, en matière d'investissements chinois en France, les difficultés ne sont pas fiscales, même le fait de disposer d'un cadre juridique clair et de modalités d'élimination de la double imposition efficaces est toujours important pour un investisseur. D'autres actions sont nécessaires pour drainer les investissements chinois au service de l'emploi et de la croissance. Par exemple, l'organisation de filières thématiques pour attirer les intérêts chinois dans notre pays permettrait une meilleure situation. Nous accueillons aujourd'hui les investisseurs sans cibler des secteurs précis qui pourraient nous intéresser. Je pense au domaine de la santé et du numérique mais également aux domaines liés à nos propres investissements en Chine. C'est le cas de l'aéronautique et de l'énergie (le nucléaire en particulier). Il y aurait là des opportunités d'accords entre des entreprises françaises et des entreprises chinoises qui nous permettraient de progresser.

S'agissant de l'intérêt économique du nouvel accord, il résulte des précisions nouvelles, de la sécurisation des opérations, de l'amélioration de la définition des établissements stables et surtout de la baisse de la retenue sur les dividendes. J'ai expliqué par ailleurs l'intérêt du Trésor dans cette négociation et les améliorations en matière de transparence et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Mais encore une fois, nous ne pouvons pas rétablir l'équilibre de notre commerce extérieur avec la Chine par l'instrument fiscal.

Par ailleurs, il existe d'autres moyens d'améliorer la relation économique que la diminution du déficit. Nous aurions par exemple tout intérêt à augmenter notre capacité d'accueil des touristes chinois. Je rappelle souvent qu'un touriste chinois qui vient en France dépense 4.000 euros en moyenne pendant son séjour, alors qu'un Européen qui se rend en Chine ne dépense que 1.000 euros sur place. Aujourd'hui, un million de Chinois viennent en France sur cent millions qui quittent leur territoire chaque année. Il ne serait pas difficile de passer de un à cinq millions de touristes Chinois. Cet effort représenterait un total de recettes de vingt milliards d'euros qui permettrait de compenser une large partie de notre déficit commercial. Vous en conviendrez, le poids d'une telle initiative serait plus important que celui de la convention fiscale.

M. Thierry Mariani. Les Français résidant en Chine sont dans ma circonscription. Beaucoup de progrès ont été accomplis pour la délivrance de visas dans nos implantations chinoises ; de ce point de vue, je tiens à féliciter le Gouvernement. En revanche, l'image de notre pays en Chine est désastreuse en matière de sécurité : nombreux sont ceux qui rapportent des agressions subies lors de leur séjour en France. Par ailleurs, j'ai envoyé le texte de la convention à la Chambre de commerce franco-chinoise. J'ai découvert avec

surprise que tout le monde en ignorait l'existence ! Après analyse, mes interlocuteurs m'ont dit avoir du mal à comprendre les apports de ce nouveau texte.

Mme Marie-Line Reynaud. Vous avez dit que cette convention était très attendue par la Chine : pour quelle raison ? Autrement dit, quel effet aura cette convention sur les revenus fiscaux perçus par la France ? Dans ma circonscription, beaucoup de Chinois investissent dans le secteur viticole, dans le Cognac ou le Bordelais, souvent dans le cadre de structures mal définies. Cette convention aura-t-elle pour effet de ne rendre leurs revenus imposables qu'en Chine ?

M. Michel Destot. Au sujet des visas, c'est vrai que nous avons beaucoup progressé, tant sur la rapidité des procédures que sur les sites où il est possible d'accomplir ces démarches. Concernant les problèmes de sécurité en France, nous avons à l'évidence beaucoup à faire. C'est un enjeu important en termes d'attractivité, et j'ai montré tout à l'heure combien nous pourrions gagner à accueillir plus de touristes chinois en France.

Au sujet de la Chambre de commerce, je suis étonné de ce que vous me dites. Je suis allé en Chine à trois reprises en 2013, notamment dans le cadre des travaux de la mission d'information dont j'étais rapporteur, et j'ai eu l'occasion d'échanger avec de nombreux représentants d'entreprises françaises, qui ont attiré mon attention sur la renégociation de la convention fiscale. Ils appelaient de leurs vœux des clarifications et une diminution du taux de retenue à la source sur les dividendes.

Enfin, je n'ai pas dit que cette convention était très attendue par la Chine, mais très attendue en Chine, par certains de nos investisseurs français notamment. J'ai souligné dans mon propos plusieurs apports de l'accord par rapport à la convention antérieure : la définition de l'établissement stable est sécurisée et la durée requise fixée à douze mois contre six actuellement, le taux de retenue sur les dividendes est réduit à 5 % en cas de participation supérieure à 25 %, le principe de la résidence est étendu dans plusieurs cas de figure, par exemple pour les rémunérations des agents publics et des stagiaires, et la convention apportera des garanties supplémentaires au Trésor en termes de sécurisation des recettes dans des cas désormais clarifiés et de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. De son côté, le Gouvernement chinois attache de l'importance à cette convention dans la perspective de l'accompagnement de son développement économique : l'accord contribue, comme d'autres qu'il a récemment négociés ou renégociés, à son insertion dans le cercle des Etats en pointe en matière de coopération et de gouvernance fiscale.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2344).

Accord relatif à l'aide de l'UE dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 (n° 2147)

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-René Marsac, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord interne entre les représentants des Gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (n° 2147).

M. Jean-René Marsac, rapporteur. Le texte dont nous sommes saisis autorise l'approbation du 11^e FED. Le FED est le plus important des instruments de la politique d'aide au développement de l'Union européenne, tant en volume, quelque 30,5 milliards d'euros, que par le nombre de pays qu'il concerne, 78, soit l'ensemble des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Créé par le Traité de Rome en 1957, il a été reconduit par des conventions spécifiques entre 1963 et 1990, négociées tous les cinq ans en moyenne entre les États membres de l'Union européenne et la communauté des pays ACP. Après les deux Conventions de Yaoundé, en 1963 et en 1969, se sont succédé les quatre accords de Lomé. En 2000, l'Accord de Cotonou s'y est substitué, et a donné à la relation entre l'Europe et l'Afrique le caractère d'un véritable partenariat politique ambitieux et de longue durée. Il arrivera à échéance en 2020, mais les règles relatives aux dispositions financières sont restées inchangées. Le financement et l'affectation des aides doivent être définis régulièrement. Le 10^e FED est arrivé à échéance le 31 décembre 2013 et le 11^e, en vigueur depuis lors, a une durée exceptionnellement longue, puisqu'il court jusqu'au 31 décembre 2020, un peu-delà de l'Accord de Cotonou pour coïncider avec le cadre financier pluriannuel de l'UE, pour la période 2014-2020.

Il est utile de dresser un bilan du 10^e FED, d'autant plus que le ministère des affaires étrangères a fait procéder à une évaluation de la contribution de la France, dont les conclusions, dans leurs grandes lignes, ont montré qu'il s'agissait d'un instrument en très grande cohérence avec les priorités de la politique d'aide au développement de notre pays, telle qu'elles résultent des décisions du CICID de juillet 2013 et de la loi que nous avons adoptée en juin dernier.

C'est le cas au plan géographique : l'Accord de Cotonou concernant les pays ACP, l'Afrique est la principale destinataire des financements du FED. Elle en reçoit 90 %. Les seize pays pauvres prioritaires de notre APD ont même reçu plus de 40 % des décaissements du FED, et les cinq plus gros bénéficiaires – le Burkina Faso, la RDC, Madagascar, le Mali et le Niger - en ont obtenu à eux seuls le cinquième. La cohérence sectorielle entre la politique d'aide au développement de notre pays et celle que le FED met en œuvre est également bonne : les infrastructures, la gouvernance, l'agriculture, reçoivent le plus de soutien de la part du FED ; ce sont aussi parmi les priorités de notre politique.

Il y a aussi une forte proximité stratégique entre les axes défendus par la France et ceux que le FED met progressivement en place. Depuis plusieurs années la France promeut un certain nombre d'idées pour renforcer l'efficacité de l'aide. Ainsi la question des partenariats différenciés, sur lesquels s'articulent désormais les allocations de l'aide de notre pays, a été reprise dans les propositions de la Commission que le Conseil a adoptées dans le Programme pour le changement. Il en est de même de la concentration sectorielle ou de l'introduction de nouveaux instruments financiers visant à démultiplier les ressources disponibles pour mieux

répondre aux besoins et accroître l'impact de l'aide, tel que le mixage prêts/dons. Les solutions apportées à ces questions ont été incorporées à l'Accord de Cotonou qui prévoit par exemple désormais que les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme.

Depuis quelques années les modalités de gestion du FED évoluent. La Commission délègue par exemple une partie de ses fonds soit aux institutions internationales, aux Nations Unies en premier lieu, soit aux agences bilatérales, pour une meilleure efficacité. Cela lui est parfois reproché car on y voit une solution de facilité lui permettant de faire face à ses pesanteurs et de décaisser aisément. C'est cependant aussi une modalité qui a des avantages. La France fait partie des États membres particulièrement bien positionnés sur ce plan : l'AFD a ainsi reçu sur les six dernières années plus de 250 millions d'euros pour mettre en œuvre des projets européens selon ses propres modalités, la plupart en Afrique subsaharienne. Cela permet de conforter nos financements bilatéraux. Il en est de même avec les fonds fiduciaires que la Commission peut désormais créer. Le Fonds Bêkou pour la relance économique en RCA est un dispositif qui, moyennant un financement total de la part de la France de 10 millions permet d'en mobiliser 64, qui seront concrètement gérés sur le terrain par l'AFD.

En d'autres termes, le FED est un instrument que la France a porté depuis l'origine, qu'elle a contribué plus que tout autre, main dans la main avec l'Allemagne, à financer, et auquel elle continue d'imprimer une marque certaine.

En outre, le bénéfice que notre pays retire du FED n'est pas négligeable. Si chacun s'accorde à dire qu'en termes de visibilité, c'est la Commission elle-même qui en profite, bien plus que n'importe quel État membre, ce qui est indiscutable, il apparaît que la France est la première bénéficiaire des contrats de marché passés par la Commission sur financements du FED : les opérateurs économiques français se positionnent bien mieux que les Allemands par exemple, et remportent entre 20 et 25 % des contrats.

Ces aspects très importants ne masquent pas les critiques qui perdurent, malgré les progrès, et qui portent sur les lourdeurs de gestion, sur le manque de transparence, ou de coordination. Les changements introduits dans l'Accord de Cotonou seront pour certains longs et difficiles à mettre en œuvre. Les États membres devront maintenir leur vigilance et leurs exigences pour que la Commission modifie en profondeur ses pratiques.

Le 11^e FED est d'un montant total de 30,5 milliards d'euros, contre 22,7 milliards pour le précédent. Cela étant, la durée d'exécution sera de sept ans au lieu de six et en euros constants, le FED est quasi stable. Sur cette enveloppe globale, 29,1 milliards sont destinés aux États ACP, et près de 365 millions sont réservés aux pays et territoires d'outre-mer. Ces proportions sont quasiment semblables à celles du FED antérieur : à plus de 95 %, les financements du FED sont destinés aux pays ACP. Le milliard restant est alloué à la Commission pour financer les dépenses liées à la programmation et à la mise en œuvre du FED. Cette enveloppe est considérablement augmentée pour permettre à la Commission de répondre aux critiques : les États membres exigent des progrès en matière de transparence, de suivi, de contrôle, de résultats, d'évaluation des programmes, de gestion efficiente ; ce sont autant d'aspects pour lesquels la Commission a des obligations et désormais les moyens de satisfaire les attentes des États membres.

Le texte de l'accord financier reste général et n'entre pas dans les détails des sommes allouées aux différents pays ou régions. Cet aspect relève de la programmation, étape ultérieure, aux termes de laquelle 90 % de l'enveloppe ACP sont destinés à l'Afrique, 7 % pour les Caraïbes et 3 % le Pacifique. Il est néanmoins indiqué dans l'accord que l'enveloppe de 29,1 milliards destinée aux ACP est répartie en quatre : l'essentiel, quelque 21 milliards, est destiné aux programmes indicatifs nationaux des États ACP ; 3,3 milliards sont réservés pour les programmes indicatifs régionaux. 3,6 milliards servent à financer la coopération intra-ACP ou interrégionale, qui porte sur des problématiques transversales.

La France est satisfaite de la programmation qui continue de respecter ses priorités géographiques et sectorielles : les seize pays pauvres prioritaires seront ainsi destinataires de 5,9 milliards d'euros de financements de la part du 11^e FED ; cela représente 20 % des ressources du Fonds et 30 % de la programmation par enveloppe nationale.

Enfin, 1,1 milliard d'euros sont alloués à la Banque européenne d'investissement pour le financement de la Facilité d'investissement. Cette somme s'ajoute à un montant de 2,6 milliards, également attribué à la BEI. Si le FED intervient via des subventions, la BEI participe pour sa part à cette politique par la promotion du secteur privé en pays ACP via la Facilité d'investissement depuis maintenant plus de dix ans, au cours desquels elle a accordé près de 4 milliards de prêts. Elle appuie également les objectifs de développement de l'Union européenne par le soutien aux projets productifs dans tous les secteurs économiques au moyen de prêts concessionnels à long terme.

Depuis maintenant plus de quarante ans, les tentatives pour budgéter le FED se sont toujours heurtées à l'opposition de certains États membres. Il a été convenu que la question de sa budgétisation serait tranchée lors des discussions pour le « post-Cotonou », après 2020. Le 11^e FED reste donc hors budget pour les sept ans qui viennent. Les contributions de chaque État membre restent donc définies sur des clefs de contribution *ad-hoc* qui se sont néanmoins rapprochées des contributions au budget de l'UE. La France a obtenu que la sienne soit diminuée de 9 % par rapport à celle du 10^e FED : 17,81 %, contre 19,55 %. Notre pays acquittera quelque 5,43 milliards sur les sept ans, soit 775 millions par an. L'Allemagne reste le premier contributeur avec 20,58 % du total, soit 6,28 milliards. Avec le Royaume-Uni et l'Espagne, les quatre premiers contributeurs continuent d'assurer le financement des deux-tiers du FED. Tels sont les commentaires que l'on peut faire sur ces accord financier que je vous invite à approuver.

M. Guy-Michel Chauveau. J'aimerais insister sur le manque de visibilité pour les acteurs locaux qui s'investissent dans la coopération dans un cadre bilatéral. Leur action entre parfois en concurrence avec les priorités de l'Union européenne. Il arrive qu'ils définissent des priorités avec leurs partenaires bilatéraux, qui tombent ensuite car elles sont reprises par l'UE, j'en ai moi-même fait l'expérience dans ma circonscription. Sans compter les différences de méthode.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. En effet, vous mettez en lumière le fait que les différents échelons d'intervention, de programmation, – national, local, européen, doivent être d'avantage et mieux coordonnés. Je pense notamment à l'articulation du travail des ambassades et des délégations de l'Union européenne, qui mériterait d'être renforcée dans les pays bénéficiaires. Des marges de progrès existent indéniablement.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification les projets de loi (n° 2147).

*

Informations relatives à la commission

Au cours de sa réunion du mercredi 12 novembre 2014 à 16h45, la commission des affaires étrangères a nommé :

– M. Noël Mamère, rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves (n° 1238).

La séance est levée à dix-huit heures.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 12 novembre 2014 à 16 h 45

Présents. - M. Gérard Charasse, M. Guy-Michel Chauveau, M. Michel Destot, Mme Chantal Guittet, M. Benoît Hamon, M. Pierre Lellouche, M. François Loncle, M. Jean-René Marsac, Mme Marie-Line Reynaud

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Philippe Baumel, M. Alain Bocquet, M. Jean-Louis Christ, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Jean-Paul Dupré, M. Hervé Gaymard, M. Paul Giacobbi, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, Mme Françoise Imbert, M. Serge Janquin, M. Armand Jung, M. Lionnel Luca, M. Noël Mamère, M. François Rochebloine