

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XV^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Séances du lundi 18 décembre 2017

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1^{re} séance 6725

2^e séance 6763

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

102^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du lundi 18 décembre 2017

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

1. **Annulation de l'élection de deux députés** (p. 6728)
2. **Approbation de conventions et d'accords internationaux** (p. 6728)

CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE AVEC LE COSTA RICA (p. 6728)

CONVENTION D'EXTRADITION AVEC LE COSTA RICA (p. 6728)

ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE RELATIF À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE (p. 6728)

ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE RELATIF À LA COOPÉRATION TECHNIQUE ET À L'ASSISTANCE MUTUELLE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE (p. 6728)

PROTOCOLE DE MONTRÉAL RELATIF À DES SUBSTANCES QUI APPAUVRISSENT LA COUCHE D'OZONE (p. 6728)

3. **Accord entre la France et la Suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse** (p. 6728)

PRÉSENTATION (p. 6729)

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères

M. Bruno Fuchs, rapporteur de la commission des affaires étrangères

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6732)

M. Jean-Luc Mélenchon

M. Jean-Paul Lecoq

Mme Olga Givernet

M. Jean-Luc Reitzer

M. Michel Fanget

M. Olivier Becht

M. Christian Hutin

Mme Marion Lenne

M. Joachim Son-Forget

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État

DISCUSSION DE L'ARTICLE UNIQUE (p. 6742)

EXPLICATION DE VOTE (p. 6742)

M. Laurent Furst

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE (p. 6742)

4. **Accord de partenariat entre l'Union européenne et le Kazakhstan** (p. 6742)

PRÉSENTATION (p. 6742)

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères

M. Jean-Luc Reitzer, suppléant M. Guy Teissier, rapporteur de la commission des affaires étrangères

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6745)

M. Jean-Paul Lecoq

M. Pierre Cabaré

M. Jean-Luc Reitzer

M. Bruno Fuchs

M. Philippe Gomès

M. Christian Hutin

M. Jean-Luc Mélenchon

Mme Mireille Clapot

DISCUSSION DE L'ARTICLE UNIQUE (p. 6753)

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 6753)

M. Jean-Paul Lecoq

M. Laurent Furst

M. Bruno Fuchs

M. Jean-Luc Mélenchon

M. Philippe Gomès

M. Pierre Cabaré

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 6755)

5. **Protocole annexe à la convention France-Algérie sur la Sécurité sociale** (p. 6755)

PRÉSENTATION (p. 6755)

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères

M. Michel Fanget, rapporteur de la commission des affaires étrangères

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6758)

Mme Isabelle Rauch

M. Jean-Luc Reitzer

M. Frédéric Petit

6. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 6761)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à seize heures.)

1

ANNULATION DE L'ÉLECTION DE DEUX DÉPUTÉS

Mme la présidente. En application de l'article L.O. 185 du code électoral, le président a reçu du Conseil constitutionnel communication d'une décision portant annulation de l'élection législative des 11 et 18 juin 2017 dans la huitième circonscription du département de la Haute-Garonne, à la suite de laquelle M. Joël Aviragnet avait été proclamé élu, et dans la quatrième circonscription du département du Loiret, à la suite de laquelle M. Jean-Pierre Door avait été proclamé élu.

2

APPROBATION DE CONVENTIONS ET D'ACCORDS INTERNATIONAUX

Procédure d'examen simplifiée

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, de cinq projets de loi autorisant l'approbation de conventions et accords internationaux (n^{os} 160, 440 ; n^{os} 159, 439 ; n^{os} 168, 442 ; n^{os} 167, 441 ; n^{os} 270, 415).

Ces textes n'ayant fait l'objet d'aucun amendement, je vais mettre aux voix l'article unique de chacun d'entre eux.

CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE AVEC LE COSTA RICA

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

CONVENTION D'EXTRADITION AVEC LE COSTA RICA

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE RELATIF À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE RELATIF À LA COOPÉRATION TECHNIQUE ET À L'ASSISTANCE MUTUELLE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

PROTOCOLE DE MONTRÉAL RELATIF À DES SUBSTANCES QUI APPAUVRISSENT LA COUCHE D'OZONE

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

3

ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LA SUISSE RELATIF À LA FISCALITÉ APPLICABLE DANS L'ENCEINTE DE L'AÉROPORT DE BÂLE-MULHOUSE

Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi adopté par le Sénat

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse (n^{os} 373, 443).

PRÉSENTATION

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Madame la présidente, madame la présidente de la commission des affaires étrangères, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, je vous présente aujourd'hui, au nom du Gouvernement, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

En dépit de certaines remarques qu'on a pu entendre, je crois que nous vivons un moment historique, car nous mettons un terme à une incertitude fiscale et juridique qui dure depuis près de soixante-dix ans.

Plusieurs députés élus de circonscriptions frontalières sont présents aujourd'hui. Ils savent que cet aéroport présente la spécificité d'être intégralement situé sur le territoire français tout en ayant un statut binational.

La convention bilatérale de 1949 a créé un établissement public franco-suisse administré de façon paritaire par les deux pays. Il est divisé en deux secteurs douaniers, suisses et français. La convention de 1949 prévoit le principe selon lequel la législation et la réglementation française sont seules applicables dans l'enceinte de l'aéroport, mais elle prévoit également que les conditions d'application des impôts et taxes fiscales françaises, à la charge de l'aéroport, des compagnies de navigation aérienne et des entreprises chargées des travaux immobiliers pour l'aéroport feront l'objet d'un accord entre les deux gouvernements – article 14 de l'annexe II.

Il en est résulté une incertitude juridique nuisible puisque, en l'absence d'accord prévu à l'article 14 de l'annexe II, la Suisse soutenait qu'aucun impôt ou taxe française n'était dû par l'aéroport, les compagnies aériennes et certaines entreprises actives dans l'aéroport.

À l'inverse, la France considérait que la fiscalité française s'appliquait. Cette incertitude a été tranchée par une décision du 31 juillet 2009 du Conseil d'État, saisi par une compagnie suisse : la fiscalité française doit s'appliquer au sein de l'aéroport.

La Suisse a alors souhaité la conclusion de l'accord prévu à l'article 14 de l'annexe II pour doter l'aéroport d'un régime juridique pérenne, permettant d'assurer son développement.

À ce propos, cette infrastructure a connu un essor économique considérable, générant d'importantes retombées pour l'agglomération trinationale. Ainsi, en 2016, avec 7,3 millions de passagers, une soixantaine de compagnies aériennes et un fret de plus de 100 000 tonnes par an, un chiffre d'affaires de 133,2 millions d'euros et un bénéfice net de 24,8 millions d'euros, l'aéroport de Bâle-Mulhouse représente le cinquième aéroport le plus important de France, en dehors de l'aéroport de Paris, et le troisième aéroport pour la Suisse.

Il dessert un bassin de population de 3,2 millions de personnes résidant à moins de soixante minutes en voiture et génère directement plus de 6 400 emplois et autant d'emplois indirects. 75 % des personnes qui y travaillent habitent en France et contribuent donc au développement économique des collectivités locales dans lesquelles ils résident.

Il convenait d'assurer la pérennité de cette infrastructure afin de préserver ces retombées locales très importantes. L'insécurité juridique aurait en effet pu faire obstacle à certains investissements publics comme le projet de raccordement ferroviaire direct de l'aéroport à la gare de Saint-Louis, et privés, tels que ceux envisagés mais suspendus par la compagnie EasyJet.

Par ailleurs, il était important d'éviter que se développe une zone franche de fait, dans laquelle des entreprises n'auraient été soumises à aucune forme d'imposition, ni en France ni en Suisse. Cela était susceptible de concerner l'aéroport lui-même, qui ne payait pas d'impôt sur les sociétés, les compagnies aériennes, qui ne payaient pas la taxe sur l'aviation civile, et certaines entreprises actives dans l'aéroport.

L'objectif des autorités françaises, lorsqu'elles ont ouvert les négociations, était, d'une part, de doter l'infrastructure d'un régime pérenne, d'autre part de fixer des conditions équitables d'application de la fiscalité française et suisse dans l'aéroport.

La volonté commune d'avancer sur ce dossier a d'abord pris la forme de plusieurs déclarations conjointes en 2015, puis en 2016. Ces déclarations ont jeté les principes de l'accord et permis de préciser son équilibre général. Elles ont débouché sur la conclusion d'un accord international le 23 mars 2017, qui fait l'objet du projet de loi soumis aujourd'hui à votre approbation.

La négociation a permis de parvenir à un accord qui atteint ces objectifs de doter l'aéroport d'un régime pérenne et équitable. Il prévoit d'assujettir l'aéroport à l'impôt français sur les sociétés et le partage du produit de l'impôt entre la France et la Suisse, d'assujettir toutes les entreprises exerçant dans le secteur douanier suisse en France à l'impôt français sur les sociétés. En revanche, la TVA suisse s'appliquera dans le secteur douanier suisse, et la France a obtenu pour cela une dérogation au Conseil de l'Union européenne, qui lui a été accordée le 21 février 2017.

En outre, l'accord a pour objectif d'éviter le double assujettissement des entreprises qui sont résidentes fiscales en Suisse et exercent une activité dans le secteur douanier suisse de l'aéroport à des impôts de nature identique ou analogue existant en France et en Suisse. C'est donc sur le principe de non-double imposition que repose l'exonération des taxes locales et des taxes annexes sur les salaires français pour les entreprises dès lors qu'elles sont soumises à l'impôt suisse sur le capital prélevé par le canton de Bâle-Ville. Il s'agit en principe de succursales dont le siège est une société basée en Suisse et qui acquitte, dans la Confédération, une taxe locale sur l'ensemble de son chiffre d'affaires.

Les autorités françaises ont par ailleurs veillé à ce que l'accord prévoit un mécanisme au bénéfice des autorités territoriales françaises concernées – la région, le département et les communes de Saint-Louis, Blotzheim et Héisingue, regroupées en communauté d'agglomération, afin de compenser la perte de recettes résultant de cette exonération.

J'ai pris connaissance des débats qui ont eu lieu en commission. Le rapport est très précis, mais, alors qu'il n'existe aucun régime constitutionnel d'obligation de compensation, il était normal de trouver un dispositif, même si certains l'estiment imparfait. Compte tenu de la dynamique à laquelle est promis l'aéroport dans les prochaines années, il assure un socle qui a le mérite d'exister. Je tenais à le souligner et à vous affirmer que j'ai bien pris note des remarques que vous avez soulevées.

L'accord consacre également la solution dégagée dans la déclaration bilatérale du 14 avril 2015 en matière de fiscalité aéronautique propre aux compagnies aériennes effectuant des vols commerciaux au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, sous droits de trafic suisse. Ainsi, en contrepartie de l'exonération de la taxe française de l'aviation civile, les compagnies aériennes concernées sont soumises à une contribution spécifique qui vise à financer les missions d'intérêt général, assurées par les services de la Direction générale de l'aviation civile, localement en rapport avec ce trafic. À cet égard, dans le prolongement de la déclaration commune précitée, l'accord entérine l'évolution législative qui a été actée par la loi de finances pour 2016, modifiant les dispositions afférentes du code général des impôts.

Telles sont les principales observations qu'appelle cet accord. Je suis à votre écoute pour poursuivre les débats.

Mme la présidente. La parole est à M. Bruno Fuchs, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Bruno Fuchs, rapporteur de la commission des affaires étrangères. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, chers collègues, l'accord du 23 mars 2017 entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse vise enfin à mettre un terme à une situation de vide juridique et fiscal, qui perdure depuis près de soixante-dix ans, ce qui ne manquera pas de vous surprendre.

C'est en effet en 1949, qu'avait été prévu un accord franco-suisse sur la fiscalité de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, mais ce n'est qu'en 2017, c'est-à-dire aujourd'hui, qu'il voit le jour. Cet accord est sans équivalent, car il s'applique à une institution binationale également très originale, l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Pour en comprendre toutes les subtilités, toutes les singularités et toute la portée, il me faut ici faire un peu d'histoire. C'est en 1946 que la France et la Suisse décident de la construction d'un aéroport localisé, en territoire français, dans le Haut-Rhin, sur les communes de Blotzheim, Héisingue et Saint-Louis – je salue Jean-Luc Reitzer, député de cette circonscription.

En 1949, la France et la Suisse signent une convention bilatérale qui fixe les grandes lignes de son statut. Le principe général posé dans ce texte est que la loi française s'applique dans l'aéroport, sauf deux dérogations majeures prévues par la convention elle-même.

La première est que chacun des deux pays dispose dans l'aéroport d'un secteur douanier et policier où ses agents appliquent sa réglementation et sont seuls compétents pour les contrôles sanitaires, douaniers et policiers. Une partie de l'aéroport forme donc ce que l'on appelle le secteur suisse, relié à la frontière suisse par une route afin que l'on puisse y accéder directement depuis la Suisse sans passer les douanes et la police des frontières.

La seconde concerne les droits de trafic, c'est-à-dire le pavillon national sous lequel se font les vols. Ces droits peuvent être octroyés aux compagnies aériennes par chacun des deux pays. L'aéroport, quant à lui, est administré par un établissement public binational.

Il s'agit là d'une institution tout à fait originale, puisque aucun autre aéroport ne relève d'un régime binational comparable.

Ce régime très particulier n'a pas empêché le développement de l'aéroport, et de la zone territoriale qui l'entoure. Il dessert une agglomération transfrontalière trinationale très

dynamique, celle de Bâle, et au-delà, une région européenne densément peuplée et très prospère – 3,2 millions de personnes résident à moins d'une heure de voiture de l'aéroport, et le PIB moyen par habitant est proche de 40 000 euros.

Il faut ajouter à ce panorama la présence d'une soixantaine de compagnies aériennes et plus d'une centaine de destinations desservies. Le site de l'aéroport représente près de 6 400 emplois directs.

J'en viens maintenant à l'accord lui-même. Une annexe de la convention de 1949 prévoyait la rédaction d'un accord entre les deux pays pour fixer les règles fiscales applicables à l'aéroport et aux entreprises. Or cet accord n'a jamais été signé, ou plutôt il l'a été en 2017 – c'est le texte que nous examinons.

Pendant soixante-dix ans, l'incertitude fiscale a régné et les acteurs locaux ont pu prospérer au gré de leurs intérêts.

Deux thèses s'affrontaient. Selon la première – française –, le droit fiscal français s'appliquait à l'aéroport, car il était situé intégralement sur le territoire français. À l'inverse, on pouvait soutenir que la fiscalité suisse s'appliquait du côté suisse, en s'appuyant sur une lacune fiscale.

En pratique, le contrôle des entreprises situées dans le secteur douanier suisse de l'aéroport, administré par les Suisses, n'était pas aisé. Certaines sociétés suisses, installées sur le territoire français, en profitaient pour ne pas payer d'impôt du tout.

L'incertitude a conduit à un non-assujettissement assez général aux impôts français non seulement des entreprises du secteur suisse, mais également de l'établissement public binational, gestionnaire de l'aéroport, qui n'a commencé à payer l'impôt sur les sociétés qu'en 2015!

Autre source d'étonnement, les taxes aéronautiques qui apparaissent sur nos billets d'avion, ne sont pas appliquées aux compagnies aériennes opérant à Bâle-Mulhouse sous droits de trafic suisses.

Le résultat n'est pas surprenant: 90 % des vols à Bâle-Mulhouse sont opérés sous droits de trafic suisses. Et sur les 6 400 emplois du site, 4 900 relèvent des entreprises du secteur suisse. C'est ce secteur qui prospère particulièrement, au détriment du secteur français.

À la suite d'un contrôle fiscal, le Conseil d'État confirme en 2009 que le droit fiscal français s'applique bien dans le secteur suisse.

En 2013, la Direction générale de l'aviation civile – DGAC – a alors essayé d'imposer la fiscalité aéronautique française aux vols sous droits de trafic suisse, mais elle a dû faire machine arrière face au tollé suscité par son initiative.

Ce qui était pour les entreprises une lacune juridique s'est transformé en risque fiscal avéré et, de fait, la majorité d'entre elles se sont alors mises en règle avec le fisc français. D'autres ont menacé de partir. D'autres encore, comme EasyJet, qui est la principale compagnie à Bâle-Mulhouse, ont suspendu leurs investissements dans l'attente d'une clarification des règles fiscales.

L'accord mêle donc les fiscalités française et suisse, la seconde étant en général plus légère. Sur les bases fiscales actuelles, il garantit 15 à 20 millions d'euros de ressources supplémentaires dans l'ensemble de nos caisses publiques. Il vise enfin à éviter les doubles impositions.

Les grandes lignes du compromis sont les suivantes : l'établissement public binational gestionnaire de l'aéroport paiera désormais l'impôt français sur les sociétés, le produit étant toutefois partagé à parts égales avec la Suisse.

S'agissant de la fiscalité aéronautique, les vols commerciaux sous droits de trafic suisses sont exonérés de taxe de l'aviation civile, mais ils sont soumis en contrepartie à une contribution spécifique de 1,73 euro par passager, qui est moins lourde que la taxe de droit commun.

Pour ce qui est enfin des entreprises du secteur suisse de l'aéroport, elles seront assujetties à l'impôt français sur les sociétés, mais à la TVA suisse, dont les taux sont plus faibles qu'en France.

Enfin, concernant les impôts locaux, c'est-à-dire la question la plus intéressante et la plus délicate de cet accord, les entreprises du secteur suisse seront assujetties à l'impôt sur le capital du canton de Bâle-Ville et seront, en conséquence, exonérées de contribution économique territoriale au bénéfice des collectivités françaises.

Cette exonération entraîne une perte de recettes significative pour les collectivités concernées, car, malgré les contestations sur le droit applicable, la collecte était assez importante ces dernières années : 3,15 millions d'euros en 2015 et 3,34 millions en 2016, tous niveaux de collectivités confondus.

L'accord prévoit, à partir de 2018 – il doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier –, au profit des collectivités un prélèvement annuel de 3,2 millions d'euros sur le montant de l'impôt sur les sociétés de l'aéroport, à titre de compensation.

Cette compensation n'est cependant pas parfaite, et inquiète les collectivités concernées. En effet, si l'aéroport ne versait pas d'impôt sur les sociétés ou versait moins que 3,2 millions, le versement de la compensation serait en conséquence supprimé ou réduit. Par ailleurs, ce chiffre est fixe et ne tient pas compte des perspectives de développement de l'activité de l'aéroport, et d'un évident manque à gagner, si l'activité devait se développer comme les prévisions le laissent à penser. Il est certes prévu une actualisation du montant du prélèvement, mais sans que les modalités en soient précisées. Nous recommandons donc aux parties prenantes d'engager dès la mise en œuvre de ce texte une négociation pour clarifier les modalités d'éventuelles compensations à venir au-delà de 3,2 millions d'euros et permettre ainsi à l'aéroport de se développer dans une relation harmonieuse avec tous les acteurs territoriaux.

Ce compromis entre les fiscalités française et suisse devrait préserver l'attractivité de Bâle-Mulhouse et même la renforcer grâce à la sécurité juridique qu'il apporte, ainsi qu'à la perspective de nouveaux investissements très importants – de nombreuses compagnies, comme EasyJet ont déjà annoncé qu'elles comptaient reprendre leurs investissements.

La commission des affaires étrangères a adopté le présent projet de loi, et je vous invite à faire de même.

Mme la présidente. La parole est à Mme la présidente de la commission des affaires étrangères.

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, je veux tout d'abord remercier pour la qualité de leurs travaux les rapporteurs des textes que nous venons d'adopter en procédure simplifiée.

Depuis le début de la législature, notre commission aura examiné seize projets de loi portant autorisation de ratification d'un accord international. Chacun de ces projets a fait l'objet d'un rapport, et d'un débat approfondi avant son adoption au sein de la commission.

Le règlement de notre Assemblée prévoit, et c'est pour moi une très bonne chose, que la procédure d'examen simplifiée, procédure habituelle retenue par la conférence des présidents à la demande du Gouvernement, peut être levée, dès lors que la présidente de la commission saisie au fond, ou le président d'un groupe politique, en fait la demande. C'est le cas pour les trois conventions que nous allons examiner. C'est heureux, parce que cela permet, lorsqu'il y a des interrogations, d'éclairer le Parlement par un débat dans notre hémicycle. Cela permet aussi de nous donner du temps pour conduire un travail d'approfondissement, lorsque nous le jugeons nécessaire.

J'en viens maintenant à l'accord relatif à la fiscalité de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Permettez-moi de remercier notre rapporteur Bruno Fuchs, pour la très grande qualité et la lisibilité de son rapport. Permettez-moi également de saluer les collègues qui participent à notre débat, et qui vont s'exprimer dans quelques minutes.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse est un exemple remarquable de coopération européenne transfrontalière. Il est intéressant de constater que, dès 1946, à une époque où les États n'étaient pas prêts à transiger sur le contrôle strict de leurs frontières et avant même le début de la construction européenne, la France et la Suisse ont pu s'entendre pour construire cet aéroport.

Mais on ne peut qu'être stupéfait de découvrir qu'il a fallu attendre 2017 pour clarifier les règles fiscales concernant l'aéroport, alors que, dès 1949, les gouvernements français et suisse étaient convenus qu'ils devaient passer un accord spécifique dans le domaine fiscal.

Ajoutons que la découverte – ou plutôt la redécouverte – de cette situation pour le moins baroque est due à un contrôle fiscal d'une entreprise située dans l'aéroport, lequel contrôle a débouché en 2009 sur un arrêt du Conseil d'État affirmant l'application du droit français à défaut d'accord dérogatoire. Sans ce contrôle, la situation aurait pu encore continuer longtemps tant certains semblaient s'en satisfaire!

M. Jean-Luc Mélenchon. Et pour cause!

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. On ne peut que s'interroger sur la longue inaction qui a conduit à la situation présente, inaction qui ne concerne d'ailleurs pas seulement le droit fiscal, puisqu'il a aussi fallu attendre 2012 pour que soit signé un accord destiné à clarifier les règles applicables en matière de droit du travail.

De telles situations d'incertitude en matière fiscale ne sont tout simplement pas acceptables. Certains en ont tiré profit par le passé afin d'échapper à l'impôt. Elles ne sont pas tolérables, que l'on se place du point de vue de la morale publique, ou de celui de l'intérêt économique, car un risque fiscal avéré peut amener des entreprises à mettre un terme à leurs investissements.

C'est cet intérêt bien compris qui, en définitive, aura permis d'obtenir cet accord. Désormais, les règles françaises s'appliqueront pour certains impôts, les règles suisses pour d'autres, les produits fiscaux étant partagés entre les deux pays.

Une dernière remarque sur le calendrier. Cet accord a été signé en mars de cette année. Il a déjà été ratifié par la Suisse et approuvé par le Sénat. Il ne manque plus que le vote de notre Assemblée. Ce texte comprend des dispositions fiscales et budgétaires qui ne peuvent entrer en vigueur qu'un 1^{er} janvier. Faisons en sorte, par notre vote positif, qu'il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018, pour rattraper soixante-huit années d'inaction!

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Luc Mélenchon.

M. Jean-Luc Mélenchon. Je vous félicite, monsieur le rapporteur et madame la présidente de la commission, pour la qualité de vos interventions qui avaient le mérite de la franchise.

Pour le cas où quelques-uns ici auraient perdu tout le sel de cette affaire, je voudrais en rappeler le point de départ. Depuis 1947, sur le territoire de la République française, sont installés des gens, qui ne paient aucun impôt d'aucune sorte, et ne respectent ni le droit fiscal ni le droit social, et, pourtant, chacun se tient à sa place. J'entends parfaitement que localement, nos compatriotes y trouvent leur compte – notamment en raison de l'activité économique. Mais cela ne doit pas nous faire oublier que nous sommes les porteurs de l'intérêt général et de la loi qui est aussi une et indivisible que la République elle-même.

Nous sommes passés d'une situation dans laquelle personne ne payait rien à un accord qui apporte les améliorations suivantes. D'abord, il semble excessif pour la Suisse de payer la TVA au taux français : dans le secteur suisse, ce sera donc le taux suisse qui s'appliquera – 8 % au lieu de 20 %. Il ne faut pas s'étonner que, dans le passé, 90 % du trafic ait été effectué sous droits de trafic suisses et non français.

Ensuite, les entreprises qui assurent ces 90 % de trafic sont exonérées de la taxe de l'aviation civile alors que l'État français assure toutes les missions régaliennes pour cet aéroport. L'accord prévoit également de les exonérer de taxe de solidarité sur les billets d'avion, dite taxe Chirac – cette taxe tombe sous le sens de quiconque possède un minimum de sentiment humain, mais pas pour eux. Cette taxe permet de financer la lutte contre le sida au plan mondial. C'est une excellente idée que nous devons au président Chirac.

Enfin, les entreprises ne paieront pas non plus la contribution économique territoriale. Nos compatriotes sont priés de croire que, quelle que soit l'activité économique à l'avenir, une recette de 3,2 millions sera versée : je n'en crois pas un mot!

J'ai saisi l'occasion de cette étrange convention – vous avez rappelé qu'elle doit sa signature à un contrôle fiscal sans lequel chacun serait resté bien tranquillement à sa place sans être embêté par quiconque – pour pouvoir dire du haut de la tribune de l'Assemblée nationale française que plusieurs collègues – au minimum ceux de La France insoumise, et sans doute bien d'autres sur tous les bancs, y compris ceux qui resteront muets – jugent cette situation parfaitement anormale et considèrent que la relation fiscale avec la Suisse doit changer. Puissent les dirigeants suisses entendre la voix des Français dès lors qu'elle est portée avec bonhomie, tranquillité et patience – cela dure depuis soixante ans, je doute qu'on laisse durer les choses ainsi sur d'autres sujets.

La Suisse est considérée par les gens honnêtes et par les organisations non gouvernementales spécialisées comme un paradis fiscal dont nous sommes parmi les premières victimes. Oxfam la classe ainsi au quatrième rang des pires paradis fiscaux du monde. Nous, Français, avons notre mot à dire sur le sujet!

La Suisse offre certainement une qualité de l'air particulière, puisque la moitié des milliardaires français y sont installés, ce qui leur permet d'échapper à l'impôt français. On estime que 25 % des fortunes mondiales sont domiciliées en Suisse pour l'unique raison que cela permet à leurs propriétaires de se soustraire à l'imposition dans leur propre pays. C'est inadmissible. Aussi peut-on considérer la Suisse comme un centre international de blanchiment.

Encore une fois, ce n'est pas moi qui vais parler mais les rapports internationaux. Il y a en Suisse 245 entrepôts douaniers et vingt ports francs, qui sont des zones de non-droit total. Personne ne sait ce qu'ils renferment et nul ne nous dit où l'on en est. La Suisse ne pratique pas l'échange automatique d'informations fiscales. Elle s'est engagée à le faire en 2018, mais ses engagements sont si nombreux que je me demande si elle compte réellement tenir parole. En tout cas, il faut qu'elle entende, depuis la tribune de l'Assemblée nationale française, qu'il y a des parlementaires qui s'intéressent de près au sujet.

Nous avons en effet des questions à poser. Sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse, je crois que tout a été dit. Je n'ai rien à ajouter qui puisse contrarier mes collègues intéressés à la situation locale, quoique je leur demande encore une fois d'y réfléchir. Mais, aux Suisses, nous avons le devoir de demander des comptes. D'ailleurs, nous ne nous en sommes pas privés.

J'ai trouvé dans *La Tribune de Genève* l'écho d'une rencontre, en octobre 2016, au cours de laquelle le ministre des finances de l'époque – ce n'était donc pas moi, Jean-Luc Mélenchon, député de La France insoumise, que vous pourriez soupçonner de manquer d'objectivité, mais Michel Sapin – appelait l'attention de ses homologues sur le très grand port franc de Genève, qui est, à portée de route de la France, l'équivalent de la caverne d'Ali Baba.

Le ministre français a d'ailleurs affirmé en avoir parlé avec le conseiller fédéral Ueli Maurer, présent également aux États-Unis pour l'assemblée annuelle du Fonds monétaire international. Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous instruire des suites de cet échange? Depuis que vous êtes en fonction, les Suisses se sont-ils rapprochés de vous en vous rappelant ce qu'ils ont répondu à M. Sapin et ce qu'ils ont à vous dire à vous, pour que cesse ce scandale?

Le gouvernement français d'alors, comme, j'imagine, le gouvernement actuel voulait connaître l'identité des propriétaires des œuvres d'art déposées dans ces ports francs, entrepôts exemptés de droits de douane et de TVA. N'est-ce pas magnifique?

Pour ceux qui n'auraient pas vraiment compris le poids de l'intérêt moral qu'il y a à ne pas permettre l'évasion fiscale, le ministre français avait fait valoir la menace du terrorisme. À l'époque, il y avait un doute sur la question. Chacun croyait que les puissants et les importants étaient tous loyaux, à l'instar de M. Lafarge, dont nul voulait admettre que son entreprise rémunérait Daech pour pouvoir continuer à faire du ciment.

En 2016, le ministre français a donc demandé à son homologue s'il se rendait compte que les entrepôts genevois contenaient des œuvres d'art volées en Irak et en

Syrie, afin de permettre des trafics qui financeront nos ennemis. A-t-on reçu la réponse des dirigeants suisses ? Ceux-ci ont-ils pris la mesure du risque qu'une telle situation nous fait courir ? Vous ont-ils fait savoir quelque chose ? Rien ne nous a été dit, ce qui est fort dommage.

Deux parlementaires, l'un ancien député, l'autre sénateur actuel, Alain et Éric Bocquet, ont rédigé une étude dont l'honnêteté a été unanimement saluée. Ils montrent comment ces entrepôts servent à faire circuler des sommes qui voyageaient autrefois dans des valises de billets.

Tout cela est intolérable, surtout si l'on considère l'âpreté de la négociation qu'il a fallu mener. Car enfin, monsieur le secrétaire d'État, je suis persuadé que vous-même comme votre prédécesseur, ainsi que le personnel qui vous entoure, avez fait pour le mieux, en tenant compte d'une situation locale qui nous intéresse tous, mais vous avez dû discuter avec des gens qui trouvent insupportable de payer une malheureuse taxe sur un billet d'avion pour concourir à un fonds mondial pour la lutte contre le sida. Oui, même cette taxe, ils n'en veulent pas !

Nous sommes donc fondés à penser que ces gens sont moralement suspects, et cela de toutes les façons possibles à nos yeux. M. Jean Ziegler, député suisse ayant le défaut d'être socialiste, ce qui malgré tout ne me semble pas insurmontable,...

M. Jean-Luc Reitzer. Encore que...

M. Jean-Luc Mélenchon. ...dit tenir de Mme Carla Del Ponte que 80% des fonds déposés à Genève sont constitués d'argent illégal. D'où provient-il ? Non seulement de la fraude fiscale mais de la mafia, du trafic de drogue ou d'êtres humains. Bref, c'est l'argent du sang ! Selon M. Ziegler, ce chiffre est réaliste.

Je n'en dirai pas davantage. Je voulais seulement profiter de l'occasion pour faire entendre par ma voix ce qui correspond à la conviction profonde – j'en suis certain – du plus grand nombre d'entre nous.

Il ne s'agit pas de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Que la ville de Mulhouse vive aussi longtemps qu'elle le pourra et qu'elle profite du mieux possible de ses talents. Mais, pour le reste, que l'on entende qu'en France, personne n'est dupe de ce qu'est la Suisse aujourd'hui dans l'univers de l'évasion fiscale, de la fraude et des trafics. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*)

M. Christian Hutin. Très bien !

M. Jean-Luc Reitzer. Allons-nous déclarer la guerre à la Suisse ?

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Il faut toujours laisser passer un temps quand on parle après Jean-Luc Mélenchon... (*Sourires.*)

Avant d'en venir à l'aéroport de Bâle-Mulhouse, je remercie le rapporteur pour la qualité du travail qu'il a mené et des débats en commission. Je remercie également Jean-Luc Mélenchon qui nous permet de discuter de cet accord en séance publique et d'élargir la discussion.

Rassurez-vous, monsieur Fuchs, en souhaitant parler, à partir de ce texte, de la fiscalité internationale et de l'évasion fiscale qui défraye tant la chronique, je ne prends pas le projet de loi en otage. Cela a été fait avant moi. Je me contenterai d'aller dans le même sens que mon prédécesseur et d'utiliser ses points forts et ses points faibles pour élargir la réflexion.

L'accord avec la Suisse sur la fiscalité applicable dans l'aéroport de Bâle-Mulhouse est le fruit de négociations très longues, vous l'avez dit, sur le statut juridique extrêmement complexe de cet aéroport. Bien que situé intégralement sur le territoire français, l'infrastructure est soumise à un régime juridique binational entre la Suisse et la France, ce qui en fait une exception mondiale.

Presque soixante-dix ans après sa création, sa situation à proximité de la Suisse et de l'Allemagne a permis un développement rapide de son activité. En 2016, tous les voyants sont au vert et l'on y dénombre peu ou prou 6 000 emplois indirects dans 115 entreprises, en plus des 360 salariés de l'aéroport.

L'accord se doit d'être subtil : il s'agit de ménager les entreprises suisses et françaises ayant des régimes fiscaux différents, sans déstabiliser le tissu économique local. Mais, selon nous, cet équilibre entre respect des régimes juridiques et respect du rayonnement économique de l'aéroport n'est pas parfait.

Deux doutes majeurs planent sur sa qualité. S'ils ont été abordés en commission, ils n'ont toutefois pas été dissipés. Premièrement, l'accord pose de gros problèmes sur les compensations de l'État aux collectivités territoriales, du fait des exonérations fiscales qu'il prévoit. Même si nous reconnaissons aujourd'hui qu'il résulte d'un long travail, un avenant pourra toujours être ajouté à l'avenir afin d'améliorer le volet fiscal pour les collectivités françaises. Qui peut le plus, peut le moins. Il est de votre responsabilité, au niveau gouvernemental, d'améliorer les choses.

Deuxièmement, tous les manques ne sont pas comblés quant à la solidité juridique de l'accord en matière fiscale, notamment en ce qui concerne l'échange automatique d'informations fiscales.

À propos de l'exonération de contribution économique territoriale, il faut insister sur le fait que l'accord est un échec, que paieront tôt ou tard les collectivités territoriales. L'État entérine une coupe fiscale au détriment des collectivités concernées, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, le montant compensatoire de 3,2 millions d'euros est arbitraire et ne correspond pas aux derniers résultats de l'impôt, qui sont plus élevés. Il s'agit donc d'une perte sèche. Ensuite, l'État ne fait que compenser une exonération, ce qui soulève deux problèmes : la fin du dynamisme fiscal pour les collectivités territoriales et le risque d'un rabotage progressif de la compensation. C'est une spécialité gouvernementale, qui n'est pas seulement le fait du gouvernement actuel. Cela fait des années qu'on la constate partout.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État. La situation s'améliore !

M. Jean-Paul Lecoq. Nous verrons. Globalement, on suit le mouvement amorcé avec la fin de la taxe d'habitation : l'État redistribue ce que bon lui semble, mais lorsque l'on a été élu local, on sait très bien qu'au début, l'État compense à 100 % et qu'après on justifie toujours les diminutions de dotation.

M. Laurent Furst. Il est bien dommage qu'il n'y ait plus d'élus locaux dans cet hémicycle !

M. Jean-Paul Lecoq. Eh oui ! Le mouvement de centralisation de la perception de l'impôt est insupportable pour la libre administration des communes. La fin de la dynamique fiscale déconnectera les collectivités locales de l'avenir économique de l'aéroport – alors même qu'une forte croissance est prévue pour ce dernier –, même si l'accord comporte une

actualisation visant à tenir compte de l'inflation. Ce sont donc les entreprises suisses qui bénéficieront intégralement des fruits de la croissance.

Parlons maintenant de la modification de la fiscalité applicable au sein de l'aéroport. On peut entendre l'argument selon lequel il a fallu tout remettre à plat, depuis qu'un contrôle fiscal a révélé un vide juridique et l'a transformé en risque d'incertitude fiscale élevé pour les entreprises de droit suisse. Nous déplorons en revanche des manques à gagner face aux nombreux défis que la nation doit relever.

Même si l'application de la fiscalité française de droit commun à toutes les entreprises n'est pas pensable, il semble que la négociation penche en faveur des entreprises suisses et crée un certain manque à gagner pour le fisc français – Jean-Luc Mélenchon l'a remarqué avant moi –, alors que l'aéroport se trouve sur notre territoire.

Ainsi, l'article 2 de l'accord exonère de taxe de l'aviation civile les vols commerciaux sous droits de trafic suisses, en introduisant une contrepartie beaucoup moins lourde. Pourquoi celle-ci est-elle aussi faible ?

Dans le même aéroport, coexistent des entreprises françaises qui acquittent une taxe de 4,48 euros par passager et des entreprises suisses qui n'en paient que 1,73. Ce déséquilibre pourrait causer des dégâts au sein des entreprises de l'aéroport.

D'autre part, l'article 4 soumet les entreprises suisses au régime suisse de TVA, dont les taux sont plus faibles que les nôtres, 2,5 % et 7,7 %. Là encore, un compromis aurait pu être trouvé. Il était par exemple envisageable de répartir les points de TVA entre la France et la Suisse. Quitte à construire un dispositif original, pourquoi ne pas avoir poussé l'originalité jusqu'au bout ?

Mais le manque le plus criant de l'accord est l'absence d'échanges d'informations automatisées en matière de fiscalité. Dans le cadre international que nous connaissons en matière fiscale, la France et la Suisse sont toutes deux parties prenantes à la fameuse évolution que proposent les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE – sur le BEPS, acronyme anglais désignant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires.

Le BEPS est la référence mondiale en matière de lutte contre l'érosion fiscale, qui, rappelons-le, désigne les stratégies d'optimisation sauvage de la fiscalité par des entreprises qui exploitent les failles légales mais immorales d'un système incomplet. Le cadre inclusif rassemble plus de 100 pays et juridictions qui collaborent pour mettre en œuvre les mesures du BEPS et lutter contre l'érosion de la base fiscale et les transferts de bénéficiaires.

Loin de nous l'idée de jeter la suspicion sur les personnes morales ou physiques ayant une activité notamment douanière en rapport avec l'aéroport, ni sur d'autres partenaires, mais l'accord ne fait nulle mention de l'automatisme d'échanges entre institutions fiscales. Nous rappelons que l'objectif dudit accord, voire de tous les accords, est moins d'éviter la double imposition que d'aboutir à une imposition effective.

Ce manquement étant grave, je demande au Gouvernement de s'engager aujourd'hui à lancer des négociations avec la Suisse pour intégrer dans l'avenir à l'accord l'automatisme des échanges entre institutions fiscales. Celle-ci nous permettrait de nous prémunir contre tout dysfonctionnement avant d'avoir à souffrir d'une histoire semblable à celle que la convention devait régler. La situation juridique de l'aéroport

est tellement complexe qu'il nous paraît indispensable que les administrations fiscales puissent s'entendre dès à présent et agir de manière coordonnée.

Cela n'est possible qu'avec un échange d'informations effectif. N'oublions pas que le système d'évasion et d'érosion fiscale est extrêmement puissant et que, scandale après scandale, de l'*Offshore Leaks* aux *Paradise papers*, en passant par les *Swiss Leaks*, la diplomatie, notamment à l'OCDE, même si elle commence à se mouvoir, le fait bien trop lentement.

Il est donc temps que la France soit à la hauteur des enjeux et que, de manière très pragmatique – n'est-ce pas votre culture, maintenant ? –, à chaque accord de ce type, elle pousse toujours l'autre partie à être la plus transparente possible en matière fiscale. La France a totalement manqué une occasion d'exercer une pression sur la Suisse pour la faire avancer sur le chemin de la transparence fiscale.

Pour toutes ces raisons, il me paraît difficile de voter le traité. Les gages concernant la compensation de l'exonération de contribution économique territoriale par l'État sont absents, ce qui diminuera encore un peu plus l'autonomie fiscale des communes. De plus, un vrai doute subsiste sur la solidité fiscale de l'accord face aux fraudeurs. L'absence de la notion d'échange automatique entre les services fiscaux français et suisses est injustifiable et nourrit le doute que j'ai mentionné.

Sans échange automatique, la tentation d'utiliser les failles juridiques du régime fiscal de l'aéroport de Bâle-Mulhouse va être grande pour les trop nombreux délinquants en col blanc. D'un autre côté, il nous semble important de mettre fin à la période de forte incertitude juridique qui plane depuis plusieurs années sur cet aéroport.

Nous nous abstenons donc sur ce texte, pour ne pas entraver la construction juridique de l'aéroport, qui, nous l'espérons, s'améliorera. Mais il faut tout de même souligner la force de l'Eurodistrict trinational de Bâle, qui est la source d'une formidable créativité politique, culturelle, urbanistique, que je soutiens pleinement. Il y a beaucoup de choses à apprendre en ce lieu. Toutefois, pour marquer notre insatisfaction à l'égard du fait que cet accord ne comporte pas d'instrument de régulation financier, nous n'émettons pas un vote favorable.

M. Christian Hutin. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Olga Givernet.

Mme Olga Givernet. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous devons nous rappeler que nous sommes ici pour parler d'une problématique locale, qui touche un territoire, un bassin de vie et d'emploi. Dans votre intervention, monsieur Mélenchon, vous avez semblé oublier cet enjeu transfrontalier. De fait, il s'agit certes d'une relation bilatérale entre deux États, mais, pour les habitants de France, comme pour ceux de Suisse et d'Allemagne, nous parlons ici du quotidien, rythmé par la frontière, qui fait partie de la vie de chacun. L'aéroport contribue fortement à la mobilité transfrontalière : les trois quarts des employés de Bâle-Mulhouse résident en France et alimentent substantiellement les ressources fiscales des communes situées à proximité de l'aéroport. De plus, la relation entretenue par la France et la Suisse se distingue par de nombreux échanges culturels, favorisés par des infrastructures de transport performantes.

Notre groupe ne souhaite donc pas s'inscrire dans un débat de politique générale sur les conditions fiscales de la Suisse, car cela est à des années-lumière de ce que vivent les Français et les Suisses qui partagent ce territoire. Ce n'est d'ailleurs pas spécifique à Bâle-Mulhouse, mais concerne tous les frontaliers franco-suisses. C'est bien d'économie locale que nous parlons, d'emplois qui font vivre des familles et permettent à toute une région de prospérer.

L'accord dont il est question met fin à une incertitude fiscale. De fait, l'instabilité induite par les règles floues de la convention de 1949 menaçait le développement de l'aéroport. La dynamique d'accroissement de la coopération franco-suisse en matière de droit fiscal et douanier se traduit aujourd'hui par un compromis entre les fiscalités des deux pays, qui offre une sécurité juridique renforcée.

Cet accord est donc une garantie pour l'avenir. Il recueille un consensus, ce qui n'était pas évident, entre nos deux États. En effet, comme vous avez pu le relever, nous ne partageons pas nécessairement la même philosophie en matière de fiscalité, mais il était important d'arriver à cette entente pour maintenir les emplois. Nous nous devons de redonner la possibilité aux entreprises du secteur d'envisager sereinement l'avenir. Les investissements étaient suspendus; ils peuvent maintenant reprendre leur cours.

Considérons surtout que cet accord ne constitue pas seulement une garantie pour l'avenir de l'aéroport, mais marque aussi la solidité des relations entre la France et la Suisse. Les élus de la frontière le savent: négocier avec nos partenaires suisses n'est pas toujours chose aisée. Les institutions sont différentes et les interlocuteurs nombreux; il nous faut concilier des intérêts parfois divergents. Mais l'excellence de nos relations et la qualité de nos échanges permettent très souvent d'aboutir à des solutions intelligentes. Celle proposée aujourd'hui respecte les attentes des deux États, l'intérêt général et les besoins des habitants. Elle est le résultat d'une réflexion et de discussions qui se sont révélées fructueuses. Il n'y a donc aucune raison de s'y opposer.

La Suisse n'est certes pas un État membre de l'Union européenne, mais c'est une nation qui joue de plus en plus le jeu de l'Europe. Elle appartient à de nombreuses instances européennes et accomplit d'importants efforts en matière d'échanges d'informations et d'accords bilatéraux. Nous ne pouvons qu'encourager cette ouverture.

Le groupe La République en marche souhaite la réussite de nos territoires dans leurs spécificités et l'épanouissement des Françaises et des Français. Il fait confiance à leurs représentants élus pour identifier les mesures au plus proche des besoins. Par cet accord, nous permettons à 30 000 personnes d'être reconnues dans leur travail et de contribuer à la solidarité nationale. Nous permettons à une région française de poursuivre son développement et d'accroître ses échanges internationaux. Cela bénéficiera à tous: aux États, aux collectivités locales, mais surtout, et c'est le plus important, aux Bâlois et aux Alsaciens.

Sachez, monsieur le secrétaire d'État, qu'un autre aéroport, sur le sol suisse, celui-là, nous concerne également, nous Françaises et Français: il s'agit de l'aéroport de Genève, qui est frontalier de ma circonscription de l'Ain, et qui appellera également une discussion nationale. Nous remercions M. le rapporteur pour la qualité et la précision de son rapport et félicitons les acteurs qui ont participé à la réussite de l'accord. Nous voterons en faveur de ce projet de loi.

M. Bruno Fuchs, rapporteur et **M. Jean-Luc Reitzer**. Très bien!

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Reitzer.

M. Jean-Luc Reitzer. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le texte que nous examinons aujourd'hui revêt une importance particulière pour la région dite « des Trois Frontières », dont je suis le député, mais aussi pour l'Alsace tout entière et, j'ose le dire, pour notre pays dans son ensemble.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse, communément appelé « EuroAirport » dispose d'un statut particulier, que je qualifierais d'unique au monde. Or ce statut, monsieur Mélenchon, était jusqu'à présent particulièrement efficace, puisque l'EuroAirport fonctionne très bien: le nombre de passagers est passé de quelque 5 millions à 7,3 millions entre 2011 et 2016, ce qui en fait, comme cela a été rappelé précédemment, le troisième aéroport suisse derrière Genève et Zurich et le cinquième aéroport français, hors Aéroports de Paris. Son attractivité économique n'est plus à démontrer: on y dénombre quelque 120 entreprises internationales ou tournées vers l'international, qui profitent de sa situation géographique idéale, puisqu'il est situé en France tout en étant à quelques kilomètres de l'Allemagne et de la Suisse.

La convention franco-suisse de 1949, qui déterminait les grandes règles relatives à cet aéroport, ne posait pas de problème particulier. Certes, des incertitudes existaient sur le plan social, mais nous avons conclu un accord de méthode, grâce au soutien de M. Xavier Bertrand, alors ministre du travail, afin de sécuriser les questions de droit du travail. Par ailleurs, dans le domaine fiscal, quoique vous en ayez dit, tout allait bien également. Il a fallu que le précédent gouvernement, certes à l'issue d'une décision de justice...

M. Jean-Luc Mélenchon. Un détail!

M. Jean-Luc Reitzer. ...remette en cause la convention de 1949 en décidant que toutes les entreprises présentes sur l'aéroport seraient assujetties à la fiscalité française, ce qui a déstabilisé un état de choses satisfaisant pour tous – pour les salariés, les collectivités locales et les entreprises concernés.

M. Jean-Luc Mélenchon. N'exagérez pas!

M. Jean-Luc Reitzer. Cela a provoqué – disons-le, monsieur Mélenchon – une panique généralisée. Les entreprises ont menacé de ne plus investir, voire – ce n'était pas du chantage, mais cela traduisait une réalité que les élus de terrain que nous sommes avons vécue – de quitter l'aéroport de Bâle-Mulhouse pour se rendre à Genève ou à Zurich, ce dernier aéroport n'étant distant que de quelque 80 kilomètres. Il fallait donc trouver un compromis, qui a pris la forme de cet accord. Je m'en réjouis et remercie notre rapporteur pour la qualité de sa présentation.

Il reste naturellement des incertitudes qu'il faudra préciser dans les prochains mois, mais sans remettre en cause la philosophie de cet accord fiscal. En effet, les entreprises recherchent avant tout la stabilité, la sécurité et la visibilité, comme l'atteste la récente déclaration du directeur commercial d'EasyJet, qui a annoncé que sa compagnie allait réinvestir à l'EuroAirport, après avoir gelé ses investissements depuis la remise en cause de la convention de 1949.

Je souhaiterais néanmoins rendre la représentation nationale attentive à la problématique des ressources des collectivités territoriales françaises – région Grand Est, département du Haut-Rhin et communes. Cet accord entraîne en effet une perte sèche pour ces collectivités locales, qui percevront certes 3,2 millions, mais ne bénéficieront plus d'une dynamique fiscale. Il ne faudrait pas, monsieur le secrétaire

d'État, qu'il se produise ce qui arrive malheureusement depuis six bonnes années avec les dotations aux collectivités : une baisse progressive et constante de leur montant.

M. Jean-Paul Lecoq. Ça peut changer !

M. Jean-Luc Reitzer. De fait, un risque existe que ces 3,2 millions se réduisent à 3 millions, puis à 2,8 millions. Il faudrait au minimum sécuriser la dotation perçue par nos collectivités.

Monsieur Mélenchon, quoique vous ayez dit, il convient de rappeler que cet aéroport représente 6 000 emplois directs, dont 75 % sont occupés par des citoyens français, et 25 000 emplois indirects. Par ailleurs, 40 000 travailleurs frontaliers passent tous les jours la frontière, gagnent de l'argent en Suisse et le dépensent en France. Si l'on ajoute à cela la Franche-Comté, le Jura, la Savoie et la Haute-Savoie, on mesure combien le travail frontalier est une chance, non seulement pour la région des Trois Frontières, mais aussi pour notre pays tout entier. C'est pourquoi j'insiste pour que notre assemblée accepte cette convention, à laquelle le groupe Les Républicains apportera son vote. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR et UAI.*)

M. Jean-Luc Mélenchon. Autrefois, au RPR, vous vous occupiez de l'intérêt général !

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Fanget.

M. Michel Fanget. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, mes chers collègues, notre assemblée doit se prononcer aujourd'hui sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement français et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse.

Comme l'a dit Bruno Fuchs, dont je veux saluer la qualité du travail de rapporteur, son approbation est très attendue par les acteurs économiques qui gravitent autour de cet aéroport. Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés compte leur donner satisfaction en votant en sa faveur.

Je voudrais ici détailler les raisons de ce choix avant de solliciter votre attention sur une difficulté, soulignée par d'autres orateurs, qu'il nous faudra prendre en compte lors de l'application de l'accord, si notre assemblée décide de l'approuver.

Si nous soutenons ce texte, c'est d'abord parce qu'il favorise le développement d'une belle infrastructure, très importante tant symboliquement qu'économiquement.

Sur le plan symbolique, l'aéroport de Bâle-Mulhouse, que l'on appelle à juste titre « EuroAirport », est le produit d'une initiative binationale originale, qui s'inscrit parfaitement dans le projet européen. Sa création au printemps 1946, quelques mois seulement après la fin de la Seconde guerre mondiale, a, en quelque sorte, inauguré le mouvement de reconstruction du continent européen au-delà des frontières. Mais, comme le projet européen aujourd'hui, l'aéroport de Bâle-Mulhouse a besoin d'un second souffle, que lui procure cet accord.

Par ailleurs, sur le plan économique, il suffit de citer quelques chiffres pour se convaincre de son importance : principal aéroport du Grand Est, troisième aéroport suisse, il génère une forte activité, accueillant 126 entreprises et plus de 6 000 emplois directs ; cette activité profite tant à la France et à la Suisse qu'à l'Allemagne, pays également voisin, qui est aujourd'hui associé, à titre consultatif, à la gestion de l'aéroport. Nous saluons cette belle réussite européenne et pensons que l'accord franco-suisse, loin de la fragiliser, permet de la conforter.

Deuxième raison de notre soutien, l'accord vient corriger, et c'est heureux, une anomalie très ancienne et très désavantageuse pour la France, causée par une incertitude juridique. En l'absence d'accord entre les gouvernements français et suisse sur les conditions d'application de la fiscalité française au sein de l'aéroport, accord pourtant exigé par la convention bilatérale de 1949, la fiscalité française n'a pas été appliquée au sein du secteur douanier suisse de l'aéroport. En conséquence, la fiscalité suisse, plus avantageuse, y étant seule appliquée, ce secteur s'est révélé beaucoup plus attractif que le secteur français.

Aujourd'hui, alors que l'aéroport est un établissement public franco-suisse administré de façon paritaire par les deux pays, mais installé en France et employant très majoritairement des citoyens et résidents français, 90 % des vols au départ de l'aéroport se font sous droits de trafic suisses, tandis que 75 % des entreprises implantées dans son enceinte relèvent du secteur douanier suisse.

En 2009, le Conseil d'État a considéré au contraire que la fiscalité française devait s'appliquer dans l'ensemble de l'aéroport, ce qui a eu un effet bloquant sur le développement de ses activités. Il était donc temps de parvenir à un compromis permettant de rétablir l'équilibre entre la satisfaction des intérêts français et celle des intérêts suisses.

L'accord que nous sommes invités à ratifier par ce projet de loi est le fruit de ce compromis. Il vise à généraliser l'application de l'impôt français sur les sociétés à l'ensemble de l'aéroport tout en ménageant le secteur douanier suisse en l'exonérant de quelques autres impôts français. Ce compromis pragmatique nous paraît globalement satisfaisant.

Les entreprises de la plate-forme aéroportuaire demandaient d'ailleurs cette clarification et l'attendaient pour planifier leurs activités et investir. Il est intéressant de constater, comme l'a souligné l'orateur qui m'a précédé, que la compagnie aérienne EasyJet, confiante quant à l'approbation de cet accord après son examen préalable en commission des affaires étrangères, vient d'annoncer l'achat de deux nouveaux avions basés à l'aéroport de Bâle-Mulhouse et l'ouverture de six nouvelles routes, qui devraient se traduire par l'embauche immédiate de 72 personnes et la création de 750 emplois indirects à moyen terme. L'approbation de l'accord validera ce choix et devrait donner des idées comparables à d'autres investisseurs.

Enfin, la troisième raison de notre soutien est que cet accord est en quelque sorte un laboratoire de l'harmonisation fiscale que nous appelons de nos vœux à l'échelle européenne, afin d'empêcher la concurrence déloyale entre États et entre entreprises.

Il participe aussi, à son niveau, de la normalisation de la situation de la Suisse en matière fiscale. En effet, on a souvent qualifié la Suisse de paradis fiscal. C'est sans doute encore le cas en partie, mais il est important de souligner les efforts consentis par la Confédération depuis des années. La Suisse se met progressivement au niveau des standards internationaux en matière de transparence fiscale ; elle a notamment accepté l'échange automatique de renseignements, qui sera effectif à partir du 1^{er} janvier prochain. En juin dernier, elle a aussi signé, à Paris, la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ; en d'autres termes, les mesures de lutte contre l'évasion fiscale des multinationales préconisées par l'OCDE.

M. Mélenchon trouvera sans doute que cela n'est pas suffisant ; nous aussi. Toutefois, au sein du groupe du Mouvement démocrate et apparentés, nous préférons

soutenir les initiatives qui vont dans le bon sens plutôt que passer notre temps à nous indigner de ce qui n'est pas assez abouti. Cela ne nous empêche pas, évidemment, d'appeler les autorités européennes à aller plus loin dans le combat pour la justice fiscale et contre l'évasion fiscale, qui mine tant la confiance de nos sociétés. La publication récente par la Commission européenne d'une liste noire des paradis fiscaux est, de ce point de vue, une autre bonne nouvelle, même si, là encore, il faut aller plus loin.

Pour toutes ces raisons, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés votera donc en faveur de ce projet de loi et appelle l'ensemble des bancs de cette assemblée à faire de même.

J'appelle toutefois votre attention, à l'instar d'autres orateurs, sur un point potentiellement problématique. Une quote-part fixe de 3,2 millions d'euros est réservée aux collectivités locales en compensation de l'exonération d'impôts locaux dont profitent les entreprises du secteur douanier suisse de l'aéroport. Cette compensation est le fruit d'un compromis, elle a le mérite d'exister, mais elle ne tient pas suffisamment compte de l'évolution des bases fiscales liée à la situation économique de l'aéroport. Si celui-ci poursuit sa croissance, les collectivités pourraient se retrouver lésées. Le développement physique de l'aéroport pourrait aussi s'en trouver affecté, puisque les collectivités propriétaires de terrains n'auraient aucune incitation à lui en céder.

J'invite donc les autorités françaises et suisses à bien prendre en compte, en envisageant peut-être des mesures correctrices, les effets potentiellement négatifs de ce dispositif sur les collectivités et sur le développement de l'aéroport. Mon groupe sera particulièrement vigilant sur ce point et nous faisons confiance à notre collègue Bruno Fuchs, député de Mulhouse, pour nous alerter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

M. Bruno Fuchs, rapporteur. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Becht.

M. Olivier Becht. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, chers collègues, c'est avec un plaisir tout particulier que je m'adresse aujourd'hui à vous afin de défendre cet accord entre la France et la Suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

En effet, cet accord vient conclure plusieurs années de travail et de négociations auxquelles j'ai eu l'honneur de contribuer lorsque j'occupais les fonctions de président délégué de l'agglomération de Mulhouse. Il vient surtout clôturer près d'une décennie de crise autour de cet aéroport, crise qui a profondément menacé l'attractivité et la compétitivité de toute la région Alsace et des régions frontalières qui l'entourent.

Pour comprendre le texte qui nous est soumis, il est indispensable de remonter le temps et d'interroger l'histoire. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, l'Alsace, annexée par le III^e Reich, redevient française. Pour la troisième fois en soixante-dix ans, l'Alsace ressort meurtrie d'un conflit opposant la France et l'Allemagne.

Plus que jamais, l'Alsace a envie de tourner la page des nationalismes et de se lancer dans la construction européenne. L'année 1949 marque pour elle une date importante, avec la signature de deux accords internationaux fondamentaux : le traité de Londres, qui fonde le Conseil de l'Europe, dont le siège est installé à Strasbourg, et la convention de Berne, relative à la construction et à l'explo-

tation d'un aéroport international dans le sud de l'Alsace entre Mulhouse et Bâle, situé en grande partie sur le territoire de la commune de Blotzheim.

La convention de Berne est exemplaire à plusieurs titres. C'est d'abord une belle illustration de la coopération entre la France et la Suisse autour d'intérêts objectifs de développement d'une même zone, celle du Rhin supérieur, en la dotant d'infrastructures communes. C'est aussi la naissance d'un compromis subtil entre nos deux nations : la France apporte le terrain, la Suisse apporte l'argent nécessaire pour construire les aéroports, les parkings et les pistes.

Ce compromis aboutit à un système unique, puisque l'aéroport, qui sera baptisé plus tard EuroAirport, est un modèle unique au monde. Seul aéroport binational, il est construit de manière symétrique : d'un côté une partie pour la France, de l'autre, une partie pour la Suisse. La partie suisse, qui se situe à quelques kilomètres seulement de Bâle, est reliée à la Suisse par une route douanière sécurisée, de sorte qu'il est possible de rejoindre directement l'aéroport en venant de Suisse sans franchir de frontière, celle-ci se situant à l'intérieur même de l'aérogare. D'ailleurs, détail amusant, c'est le seul endroit au monde où l'on trouve une frontière amovible : au cinquième étage de l'aéroport, dans le restaurant, une cloison amovible, qui se déplace au gré des besoins, délimite la frontière.

L'équilibre était assuré par l'application du droit français dans la partie française et du droit suisse dans la partie suisse.

Ce modèle, avantageux pour les deux parties, est à la base d'un succès incroyable. Alors que la ville de Mulhouse et son agglomération ne comptent respectivement que 110 000 et un peu moins de 300 000 habitants, elles bénéficient d'un aéroport de dimension européenne. Le trafic de l'aéroport atteint 7,5 millions de passagers par an, et plus de 100 destinations sont desservies. Il est possible de relier depuis l'EuroAirport toutes les capitales européennes, y compris les capitales régionales, ainsi que les grands sites du bassin méditerranéen et certaines destinations dans le monde. Depuis quelques années, l'aéroport est aussi équipé d'un terminal cargo qui relie la région à tous les continents et permet ainsi de faire passer rapidement des produits aux quatre coins de la planète.

À cette dynamique aéroportuaire s'est rapidement ajoutée une dynamique économique sur site propre grâce à l'arrivée d'industries dites de bord de piste. Après Lufthansa Technik, Swissport et Air Service Basel, Jet Aviation et Amac Aerospace se sont installées dans les zones industrielles situées à l'intérieur du périmètre de l'aéroport. Ces deux dernières entreprises sont devenues les leaders mondiaux de l'aménagement intérieur d'avion,...

M. Laurent Furst. Avec de la sous-traitance !

M. Olivier Becht. ...entraînant la création de nombreux emplois spécialisés, notamment dans l'artisanat : ébénistes, tapissiers, designers en plus des traditionnels mécaniciens, électriciens et autres spécialistes de l'aviation.

Au total, l'EuroAirport va créer plus de 6 500 emplois permanents, dont deux tiers sont français, et plus de 20 000 emplois indirects, devenant ainsi un atout majeur pour toute l'attractivité et la compétitivité de la région du Rhin supérieur, qui s'étend des cantons de Bâle et de Fribourg jusqu'à Strasbourg, dont le statut de capitale européenne est lié à son accessibilité.

Vous l'aurez compris : le modèle franco-suisse fut un succès incontestable pour le développement et le rayonnement de l'EuroAirport et, au-delà, de toute une région. Ce modèle

semblait profondément pérenne, mais la crise de 2008 est venue écorner légèrement la dynamique des emplois. C'est à ce moment-là que le modèle commence à se fragiliser. En effet, si les juridictions locales font une juste application du droit et des coutumes appliquées depuis 1949, les juridictions nationales estiment quant à elles que l'aéroport étant situé sur sol français, c'est bien le droit français qui doit s'y appliquer, y compris dans la zone suisse de l'aéroport.

L'arrêt du Conseil d'État, puis celui de la Cour de cassation du 23 mars 2011 sont ainsi venus résonner comme un coup de tonnerre pour l'ensemble de la région, d'autant plus que, après l'administration du travail, ce fut au tour de l'administration fiscale de s'appuyer sur les conclusions de la Cour et sur le concept de territorialité pour imposer le droit français dans la zone suisse de l'aéroport.

Or, au fil des ans, l'EuroAirport était devenu le témoin criant de la perte de compétitivité du droit français par rapport à ses voisins. Il est simple de se représenter la situation : le droit français, avec ses trente-cinq heures par semaine, s'applique à quelques mètres de distance du droit suisse, resté à quarante et une heures, une différence tout de même de sept heures, soit l'équivalent d'une journée de travail en plus par semaine.

M. Jean-Paul Lecoq. On peut discuter des salaires !

M. Jean-Luc Reitzer. Les salariés sont bien payés !

M. Olivier Becht. Les charges sociales sont également plus favorables en Suisse, puisque moins élevées, les salaires bruts y étant toutefois bien plus importants. Le droit fiscal, enfin, est plus avantageux en Suisse.

En d'autres termes, le passage rapide de l'application du droit suisse à celle du droit français dans la zone suisse de l'aéroport – qu'il est faux de qualifier de zone de non-droit, puisque c'est bien le droit suisse, en particulier la fiscalité suisse, qui s'y applique – entraînait une hausse globale des charges des entreprises de 20 à parfois 50 %, ce qui était totalement insupportable pour la plupart d'entre elles. L'application de cette jurisprudence signait d'une certaine manière non seulement la mort du modèle binational de l'aéroport, mais aussi la mort probable de l'aéroport lui-même, avec ses 6 500 emplois directs et ses 20 000 emplois induits. Elle constituait donc une menace pour toute l'attractivité de la région du Rhin supérieur.

Il devenait dès lors indispensable de rétablir par le droit l'équilibre de la situation d'origine et la compétitivité de la zone suisse de l'EuroAirport, afin de garantir le maintien des emplois ainsi que la continuité de la dynamique économique. C'est ainsi que, le 22 mars 2012, un accord de méthode relatif à la législation du travail et annexé à la convention de Berne fut conclu entre la France et la Suisse.

Il restait alors à traiter la question épineuse de la fiscalité, dossier d'autant plus complexe qu'il s'inscrivait dans un contexte de rigueur budgétaire et de baisse des dotations des collectivités locales. C'est la réponse à cette question qu'il vous est proposé d'apporter cet après-midi. Comme l'ont très justement présenté le Gouvernement et le rapporteur du texte, cette réponse est équilibrée, car elle maintient le principe d'un droit français avec des exceptions, notamment en matière de taxes aéroportuaires, de TVA, d'imposition sur le capital et d'impositions locales dans le secteur suisse de l'aéroport, et prévoit un partage entre la France et la Suisse des recettes des impositions sur les sociétés.

Je voudrais ici remercier les gouvernements successifs, de France comme de Suisse, qui ont œuvré depuis 2012 à l'émergence d'un tel accord. En autorisant aujourd'hui son

approbation, mesdames, messieurs les députés, vous ne ferez pas que refermer près d'une décennie de crise sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Vous restaurerez l'esprit des fondateurs de la convention de Berne et vous écrirez une nouvelle page de la compétitivité et de l'attractivité de toute une région. Au-delà des 26 500 emplois sauvés, ce sont demain des emplois nouveaux qui seront créés, comme les 72 annoncés la semaine dernière par une compagnie aérienne qui salue la perspective de l'entrée en vigueur de l'accord. C'est toute une région, celle du Rhin supérieur, qui vous remercie de faire triompher la voie de la volonté, du pragmatisme, de l'élan européen et du dynamisme économique sur celle de l'immobilisme, du dogmatisme et de la résignation. Puisse cette voie, choisie aujourd'hui, inspirer l'avenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Hutin.

M. Christian Hutin. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, chers collègues, je ne suis pas un spécialiste de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Député de Dunkerque, je suis en outre issu du vieux monde, ce qui rend la chose encore plus complexe. Découvrant ce petit paradis fiscal, je me suis demandé s'il existait d'autres enclaves françaises peu ou prou équivalentes.

Tout à l'heure, de jeunes élèves des Pyrénées se trouvaient dans les tribunes de notre hémicycle, ce qui m'a fait penser à l'enclave de Llivia, composée de Catalans vivant en France. Tout s'y déroule normalement, tant les transports scolaires que les rapports entre Français et Espagnols catalans – et point de paradis fiscal !

Le discours de notre collègue qui m'a précédé à cette tribune, et qui a résumé assez rapidement les conflits franco-allemands, m'a fait penser à la forêt de l'Obermundat, dont la superficie avoisine – de mémoire – 500 ou 600 hectares. Annexée de façon assez particulière par la France en 1946, elle est désormais administrée par l'Office national des forêts en tant que territoire français situé en Allemagne, sur lequel la TVA française s'applique.

J'ai aussi songé à la villa Médicis, mais l'on n'y trouve point de paradis, sinon culturel ! J'ai enfin pensé à Longwood, territoire français situé sur l'île de Sainte-Hélène susceptible de nous relier par les airs à notre texte, dans la mesure où celle-ci est desservie par avion depuis un an, ce qui constitue une première.

M. Jean-Luc Mélenchon. De Bâle-Mulhouse ?

M. Bruno Fuchs, rapporteur. Bientôt ! (*Sourires.*)

M. Christian Hutin. Mais tous ces lieux ne sont pas des paradis fiscaux. Monsieur Fuchs, je vous félicite pour la qualité de votre rapport, qui est d'une clarté exceptionnelle. Chacun peut s'y retrouver, comme l'ont rappelé les orateurs qui m'ont précédé. Il procède à une présentation honnête et raisonnée – soit dit de façon républicaine – de la situation. Il est économiquement clair. On y apprend notamment qu'il existe une zone de non-droit, disons-le clairement !

M. Laurent Furst. Non !

M. Christian Hutin. Il s'agit d'une zone de droit suisse en France, où le droit français doit s'appliquer.

M. Laurent Furst et M. Jean-Luc Reitzer. Il existe une convention !

M. Christian Hutin. L'existence d'une zone de non-droit est dangereuse pour tout le monde, y compris les investisseurs, qui tendent à se placer en retrait en cas d'incertitude. En outre, cela n'avait rien d'avantageux pour la France.

Si la convention que nous examinons aujourd'hui n'a rien d'exceptionnel, elle n'en comporte pas moins certaines avancées.

Celles-ci sont peut-être dues au fait que la Suisse – personne ne l'a rappelé – se montre plus coopérative depuis quelques années, fût-ce modestement. Député du vieux monde, j'irai à contre-courant de l'air du temps et évoquerai une vieille campagne d'affichage : pour l'heure, la Suisse n'enlève que le haut, et ce n'est pas forcément le plus intéressant ! Il s'agit donc d'une évolution très modérée. *(Exclamations sur plusieurs bancs.)*

On a tout de même le droit, chers collègues, d'avoir un peu d'humour et de ne pas s'obliger à un moralisme de tous les instants ! L'image me semble en effet assez juste : la Suisse n'enlève que le haut. Par conséquent, nous ne sommes pas certains du degré de transparence auquel nous pouvons nous attendre.

M. Laurent Furst. C'est la coiffe alsacienne !

M. Christian Hutin. Plus sérieusement, le Conseil d'État a sifflé en 2009 la fin de la récréation, indiquant que la situation ne pouvait plus durer. Il y a là une autre raison d'étudier et de ratifier la convention. Comme vous l'avez clairement affirmé, monsieur le rapporteur, il fallait mettre un terme à l'incertitude. Il y avait urgence, notamment en matière d'emploi.

Cette convention présente plusieurs intérêts. Tout d'abord, elle préserve l'attractivité économique de la région, conformément à ce que vous souhaitez, à l'unisson des 7 000 personnes directement employées par l'aéroport et des 25 000 dont l'emploi en dépend.

Ensuite, elle introduit une sécurité juridique. Tout investisseur doit s'assurer de la base juridique sur laquelle il agit. Cette convention est nécessaire, car nous avons failli aboutir à un *no man's land* qui n'est pas fait pour rassurer les gens qui investissent, qu'ils soient français ou suisses.

M. Jean-Luc Reitzer. Très juste !

M. Christian Hutin. Il est clair que l'imposition demeure injuste, mais elle l'est moins qu'auparavant. Ainsi, elle n'est toujours pas inscrite dans un cadre national. En dépit de la déperdition de recettes à laquelle les collectivités locales peuvent s'attendre, une garantie existe.

En revanche, le taux de TVA demeure distinct de celui en vigueur ailleurs en France, ce qui est fort dommageable et même dommageable, s'agissant d'un territoire français. Toutefois, l'imposition suivra le droit français et les recettes seront partagées à égalité.

Enfin, l'essentiel demeure l'emploi. De nombreux ouvriers et manutentionnaires travaillent dans cet aéroport. Il serait délicat de ne pas faire preuve de raison républicaine et de ne pas s'assurer qu'ils conserveront leur emploi, en dépit de nos réticences.

Tel est l'avis d'un Dunkerquois sur ce sujet, dont il n'est pas spécialiste. Il existe une zone franche dans ma ville, instaurée par Jean-Louis Borloo ; elle a fait beaucoup de bien à Dunkerque. Certes, elle échappe aux règles traditionnelles de l'égalité devant l'impôt, mais elle sauve beaucoup de démunis. Peut-être n'est-ce pas le cas ici, mais j'ai des zones franches une vision fondée sur mon expérience personnelle.

Nous, Français, sommes volontiers donneurs de leçons ; nous croyons toujours avoir raison. Je me suis donc demandé s'il n'existait pas une enclave française dans un paradis fiscal. Il en existe une : la maison de Victor Hugo à Guernesey – mais là, point de paradis fiscal ! *(Applaudissements sur les bancs des groupes RÈM et LR.)*

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Excellent ! Nous avons voyagé !

M. Laurent Furst. Bravo ! Belle conclusion !

Mme la présidente. La parole est à Mme Marion Lenne.

Mme Marion Lenne. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, l'originalité de l'aéroport de Bâle-Mulhouse a été maintes fois rappelée. Localisé sur le sol français, à la croisée des chemins entre la France, l'Allemagne et la Suisse, il relève d'un régime binational franco-suisse. Son statut particulier, notamment son régime fiscal singulier, découle de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 arrêtant les conditions d'application des impôts et taxes fiscales au sein de l'aéroport.

Enfin, un accord est prévu ! On emploie souvent l'expression de « justice fiscale ». En l'espèce, cet accord est juste, car il soumet l'EuroAirport de Bâle-Mulhouse à l'impôt sur les sociétés. Il mettra donc un terme à une situation fiscale défavorable à la France. Outre cet aspect purement fiscal, il comporte de véritables enjeux aux conséquences concrètes pour les frontaliers.

Cet aéroport est situé dans l'un des bassins transfrontaliers économiquement les plus importants d'Europe. En mettant un terme aux incertitudes juridiques, cet accord permettra d'encourager l'investissement des entreprises suisses dans le secteur suisse, et donc de maintenir les emplois dans cette zone et d'y faciliter la création de nouveaux emplois.

Classé à la septième place des aéroports français en 2016, l'aéroport de Bâle-Mulhouse déploie une offre au service des voyageurs du monde entier. Il accueille en effet plus de vingt compagnies aériennes, propose plus de quatre-vingt-dix destinations dans une trentaine de pays, dont plusieurs liaisons intercontinentales chaque jour, et héberge quatre prestataires de fret express.

La ratification du texte est donc essentielle pour préserver l'attractivité de ce site aéroportuaire, dans l'intérêt de toute la région trinationale. À l'heure actuelle, la France et la Suisse travaillent ensemble dans de nombreux domaines. S'agissant des transports, l'un des enjeux majeurs consiste à développer la mobilité transfrontalière, comme en témoignent le projet de raccordement ferroviaire de l'EuroAirport et celui du tronçon Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, le CEVA, centré sur le Grand Genève, qui date de plus d'un siècle et verra le jour en 2019.

La poursuite de l'ambitieux projet du Léman Express permettra de relier par le rail les rives du lac Léman depuis l'aéroport international de Genève-Cointrin, réalisant un rêve partagé d'une rive à l'autre et répondant à une nécessité absolue dans une zone tendue au relief contraint.

Agir en faveur de la mobilité transfrontalière suppose l'existence d'une volonté politique forte de chaque côté de la frontière. Ratifier le texte adressera un signal positif à nos amis suisses, en attendant que les autorités françaises en émettent d'autres, notamment au sujet de la reprise des travaux sur le tronçon sud du futur Léman Express, qui sera le premier RER transfrontalier.

Présidente du groupe d'amitié France-Suisse et élue dans une circonscription limitrophe de la Suisse, je remercie le Conseil fédéral d'avoir approuvé dès le mois de janvier dernier l'accord que nous examinons aujourd'hui. Le Sénat français l'a ratifié au mois de novembre dernier. Son adoption au sein de cet hémicycle symbolisera la robustesse des principes qui nous unissent et l'ancienneté de nos relations, parfois complexes mais en tout état de cause de plus en plus complètes.

La détermination politique visant à maintenir le caractère binational de l'aéroport prouve à quel point il constitue un atout pour nos deux pays. Je me joins aux propos tenus par nos collègues et soutiens la ratification de l'accord afin de rassurer toutes les parties prenantes, tant économiques que politiques, ainsi que les citoyens frontaliers.

Pour que l'accord entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018, la représentation nationale doit ratifier le texte avant la fin de l'année. Ainsi, pour une bonne entente avec la Suisse – dont l'Assemblée fédérale vient d'élire le nouveau président, Alain Berset, que je félicite –, finissons-en avec le contentieux fiscal et poursuivons sereinement notre coopération transfrontalière! (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et LR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Joachim Son-Forget.

M. Joachim Son-Forget. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la représentation nationale est invitée à se prononcer sur un accord fiscal binational unique en son genre. En effet, comme l'a rappelé M. le rapporteur, le cas de l'aéroport de Bâle-Mulhouse est sans équivalent historique en matière de coopération internationale.

Cette spécificité, consubstantielle au contexte de sa création il y a plus de soixante-dix ans, ainsi qu'à sa localisation sur le territoire français en dépit de son statut franco-suisse, a naturellement donné lieu à certaines distorsions du droit fiscal. Celles-ci ont alimenté une incertitude juridique préjudiciable aux États et aux acteurs concernés, incertitude que cet accord lève avec efficacité.

Fruit d'une longue négociation entre les autorités françaises et helvétiques, dont les conceptions en matière de fiscalité sont parfois divergentes, l'accord sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse fait figure de compromis innovant. Il résulte de plusieurs consensus entre les deux administrations, et même les trois si l'on prend en compte le niveau cantonal suisse, qui est très important. Comme tout compromis, il est partiellement insatisfaisant pour chaque partie contractante. Toutefois, j'insisterai sur les dispositions qui nous rapprochent, car elles l'emportent très largement sur celles qui nous divisent.

Situé à la croisée des frontières française, suisse et allemande, l'aéroport de Bâle-Mulhouse-Fribourg est au cœur de l'un des bassins économiques transfrontaliers les plus importants d'Europe. L'Alsace, le Nord-Ouest de la Suisse et le Bade-Wurtemberg sont trois régions fortes dont le dynamisme transparaît dans la réussite économique des infrastructures de l'aéroport.

En 2016, celles-ci ont en effet accueilli plus de 7,3 millions de passagers. C'est donc bien vers la fidélisation et non vers l'attrition que mène l'aéroport de Bâle-Mulhouse, le bien nommé EuroAirport. Pour les dix prochaines années, les prévisions tendent au maintien d'une progression annuelle moyenne de 4 % du trafic passager et de 2,4 % de l'activité de fret, essentiellement tirée par l'expansion de l'*e-commerce*.

Par ailleurs, le projet de raccordement de l'aéroport au réseau ferroviaire trinational contribuera à la croissance de son activité et à l'attractivité de toute la région. En matière d'emploi, environ 6 400 personnes étaient employées par l'aéroport ou par l'une des 115 entreprises établies sur le site en 2016, soit une augmentation annuelle de 3 %. Les trois quarts d'entre elles résident en France et participent activement aux activités économiques et aux ressources fiscales locales.

En outre, l'aéroport forme un centre de compétences industrielles spécialisées en matière d'aménagement du territoire et d'entretien des avions privés, employant dans ce seul secteur majeur plus de 2 000 collaborateurs.

Enfin, l'aéroport constitue une opportunité majeure de promotion du tourisme régional, notamment auprès des voyageurs extra-européens, y compris venus des États-Unis. En 2016, le nombre de touristes dans la région s'élevait à près de 1 million, en hausse de 60 000 par rapport à l'an dernier. Les touristes constituent environ 30 % des passagers à l'arrivée à Bâle-Mulhouse.

Les retombées économiques sont essentielles : l'impact estimé du tourisme sur le chiffre d'affaires des entreprises de la région trinationale est estimé à 230 millions d'euros – ce n'est pas Jean-Luc Reitzer qui me contredira !

L'apport de l'EuroAirport au dynamisme économique local est indéniable. Pour autant, depuis la signature de la convention constitutive de 1949 et en dépit des dispositions figurant en son annexe II, aucun accord bilatéral n'a été contracté en matière de fiscalité. Dès lors, il incombe aux États français et suisse de doter enfin cette structure et les entreprises qui y exercent de règles fiscales claires, susceptibles de garantir la sécurité juridique des acteurs, car c'est la condition du développement d'une activité prospère.

Celle-ci s'organise autour de trois axes : l'accord apporte une clarification bienvenue du statut fiscal du site aéroportuaire et de l'établissement public qui le régit. Celui-ci est désormais soumis à l'impôt français sur les sociétés, auquel il échappait jusqu'en 2015. Au regard des performances économiques, cet écueil représentait un manque à gagner fiscal considérable. En 2016, l'EuroAirport déclarait un résultat de 24,8 millions d'euros après avoir acquitté 6,9 millions d'euros au titre de cette imposition.

L'accord contient une rationalisation de la fiscalité aéronautique qui reste avantageuse pour les compagnies aériennes, puisqu'elles sont soumises à une contribution spécifique de 1,73 euro par passager, bien moindre que la taxe de l'aviation civile de droit commun. Cette contribution régularise toutefois une situation illégitime : 90 % des vols relevant des droits de trafic suisses, la grande majorité n'étaient pas soumis à la taxation française, alors que la gestion de la direction et du contrôle de la navigation aérienne incombe à l'aviation civile française, conformément à l'article 4 de la convention de 1949.

Enfin, l'accord encadre la fiscalité des 61 entreprises suisses situées sur secteur douanier suisse de l'aéroport, qui emploient à elles seules 4 900 personnes, soit plus des trois quarts des emplois effectifs. Jusqu'alors, la plupart se soustrayaient à l'imposition française, profitant de la réglementation lacunaire et de leur établissement dans ce secteur douanier, sans pour autant être assujetties à une imposition équivalente par les administrations suisses, du fait de leur localisation sur un sol étranger.

Elles sont désormais imposées équitablement entre les administrations nationales et cantonale, en étant soumises à l'impôt français sur les sociétés, à la TVA suisse et à l'impôt du canton de Bâle-Ville sur le capital. À ce titre, elles sont exonérées des taxes locales françaises et principalement de la contribution économique territoriale, le manque à gagner pour les collectivités étant compensé par le mécanisme de prélèvement annuel de 3,2 millions d'euros sur l'imposition de l'établissement gestionnaire prévu à l'article 1^{er}.

Cet accord bilatéral est, j'en suis convaincu, le compromis le plus efficace que l'on puisse atteindre. Il lève les incertitudes qui perduraient depuis trop longtemps, apporte la clarté indispensable à un encadrement fiscal juste des acteurs économiques, tout en préservant le dynamisme de leurs activités.

Plus largement, cet accord constitue une nouvelle étape dans le renouvellement des relations franco-suisse, désormais placées sous le signe de la coopération, et tourne la page d'une certaine méfiance ou d'une incompréhension qui avaient pu s'installer ces dernières années.

Il est dans l'intérêt de nos concitoyens et de nos entreprises d'entretenir cette dynamique positive et de promouvoir une approche de coopération sur les dossiers, qui nous implique aux côtés de tous nos voisins. Cette philosophie porte indéniablement ses fruits, au-delà même du dossier spécifique de la fiscalité de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et des entreprises qu'il abrite.

L'ensemble des domaines de coopération entre nos deux pays doit désormais bénéficier d'une telle approche, et ainsi être à même de concourir efficacement à la prospérité commune. Parmi ceux-ci, la coopération scientifique mérite d'être soulignée, avec le centre européen pour la recherche nucléaire, de nombreux échanges d'étudiants, des doubles diplômes entre les universités. En matière fiscale, nos deux administrations bénéficient de la reprise, le 12 juillet, du travail conjoint sur l'échange de renseignements fiscaux. Cet accord, fondé sur le respect du principe de spécialité, a été obtenu quelques jours avant la visite en France de la présidente de la Confédération, Mme Leuthard.

La coopération économique est tout aussi primordiale : la France est le troisième partenaire économique de la Suisse et a réalisé un excédent commercial de 1,3 milliard d'euros en 2016. En matière de lutte contre le terrorisme et son financement, nos services profitent également de méthodes et de données convergentes. En termes de gestion des flux migratoires, il est à noter que la Suisse a été très active dans le dispositif de relocalisation des réfugiés. Enfin, cette coopération bilatérale, et multilatérale, est cruciale en matière de lutte contre le réchauffement climatique, notamment à travers le rôle de la Suisse dans la mise en place du Fonds vert pour le climat.

Plus concrètement, la France et la Suisse mènent ensemble des projets qui donnent corps à nos volontés d'actions communes. Les projets d'infrastructures de transport transfrontaliers en sont un bel exemple, comme la réouverture aux voyageurs, l'an prochain, de la ligne ferroviaire Belfort-Delle-Bienne. Comme l'ont rappelé Olga Givernet et Marion Lenne, le projet de liaison des réseaux ferroviaires du canton de Genève et de la Haute-Savoie, et plus particulièrement le tronçon Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, doit permettre la connexion des réseaux ferroviaires français et suisse : le 8 décembre, la gare de Lancy-Pont-Rouge a été mise en service. Nous nous réjouissons de l'avancée de ces projets, qui permettent une alternative efficace et écologique en matière de transports publics.

Par ailleurs, l'accord sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse dépasse la relation franco-helvétique *stricto sensu*. L'Allemagne bénéficie de cette infrastructure et de la porte qu'elle ouvre sur le monde. Avec la présence de la Suisse dans l'espace Schengen, on peut qualifier cet accord de réussite de la coopération européenne. Le chemin qui a abouti à la conclusion de cet accord est un exemple pour l'ensemble des projets de coopération transfrontalière que la France souhaite mettre en place avec ses voisins.

Je tiens à remercier nos partenaires suisses pour leur aptitude au consensus tout au long de ces négociations, et j'espère que notre coopération ne fera que se renforcer à l'avenir. Je pense notamment à la source d'inspiration qu'elle constitue pour son modèle de formation duale, *via* des filières d'apprentissage avec une grande valeur ajoutée en termes d'employabilité, qui concourt à son statut de grand pays industriel – plus de 20 % du PIB –, et, fait intéressant, notamment dans ses régions les plus rurales.

Cette avancée annonce de nouvelles possibilités de développement de nos relations bilatérales au bénéfice tant de nos concitoyens et de nos entreprises que de leurs homologues helvétiques, dans tous les domaines. Encore faut-il que cette volonté s'exprime dans le cadre des institutions européennes, et pas seulement dans le cadre des accords bilatéraux. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM, MODEM et UAI.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État. Plusieurs remarques ont été formulées, et je me dois d'apporter quelques précisions.

S'agissant des relations franco-suisse en matière de fiscalité, la Suisse respecte les stipulations de l'accord bilatéral, notamment pour ce qui est de l'échange d'informations. Dans une perspective de modernisation de la convention, nous cherchons à aller jusqu'à l'assistance au recouvrement, afin de gagner en efficacité. La Suisse s'est engagée, dans le cadre du projet CR9, à échanger certaines informations bancaires à compter de 2018.

Par ailleurs, elle est partie au traité multilatéral de l'OCDE, qui met en œuvre le projet BEPS, *Base Erosion and Profit Shifting*. Tout l'enjeu, pour la France, est d'obtenir que la Suisse accepte de mettre en œuvre au plan bilatéral des mesures similaires, pour plus d'efficacité dans l'échange d'informations. Le Gouvernement souhaite faire avancer ces dossiers ; je m'y emploierai lors de mon déplacement, dans les prochains mois, à Berne et dans le Jura suisse.

Le régime de franchise des ports francs est un sujet de débat au sein du groupe d'action financière – GAFI. Là encore, la France n'hésitera pas à remettre l'ouvrage sur le métier.

La compensation aux collectivités locales constituait un enjeu à même de faire achopper les négociations, même s'il était dans l'intérêt des deux parties d'aboutir à un système pérenne et clair. Nous avons trouvé cet équilibre, malgré le peu d'appétence manifestée par nos voisins. La compensation de 3,2 millions ne prend certes pas en compte la dynamique économique de l'aéroport. Elle sera néanmoins partagée à parts égales entre les deux parties, étant défalquée de l'impôt payé par l'établissement public. Par ailleurs, l'article 5 de l'accord prévoit une clause de rendez-vous : les parties se réuniront dans cinq ans pour ajuster éventuellement les dispositions à la dynamique économique de l'aéroport.

Je ne peux puiser à meilleure source qu'au rapport, dans lequel Bruno Fuchs précise que le présent accord « constitue un compromis et les collectivités sur le territoire desquelles

l'aéroport est implanté doivent prendre en compte l'ensemble des intérêts économiques et fiscaux qui s'attachent à la clarification de la situation fiscale ». Le développement de l'activité devrait compenser quelques pertes, qui seraient survenues de toute façon puisque l'on observait une certaine érosion dans la collecte.

Mme la présidente. La discussion générale est close.

DISCUSSION DE L'ARTICLE UNIQUE

Mme la présidente. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, l'article unique du projet de loi.

EXPLICATION DE VOTE

Mme la présidente. Pour une explication de vote, la parole est à M. Laurent Furst, pour le groupe Les Républicains.

M. Laurent Furst. Je voudrais commencer par un rappel historique. Après la guerre, il a semblé naturel de construire un seul aéroport. Il a bien fallu faire en fonction de la géographie, la montagne d'un côté, un terrain plat de l'autre. Il a bien fallu faire en fonction des moyens, qui, à ce moment-là, se trouvaient du côté suisse. C'est le bon sens qui a conduit à la création de l'aéroport, et l'aéroport a été un succès. Rendons hommage à ceux qui l'ont réalisé.

Où seraient allés les passagers qui fréquentent aujourd'hui cette plate-forme, si celle-ci n'avait pas été créée, entraînant une telle dynamique? Ils se seraient rendus à Zurich, mais surtout à Stuttgart, à Francfort et à Baden-Airpark.

M. Jean-Luc Reitzer. Très juste!

M. Laurent Furst. Aucun salarié français n'y est employé, alors que ce sont 25 000 emplois, dont 6 000 emplois directs, qui sont liés à l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Les Français en sont les grands bénéficiaires. Si cet aéroport n'était pas dynamique, la France n'aurait rien, ni recettes fiscales, ni emplois, ni cotisations sociales. Si vous voulez vous en assurer, regardez le sort de l'aéroport de Strasbourg, dont le développement a été annihilé par celui des aéroports allemands voisins. C'est bien du régime fiscal appliqué aux aéroports que dépend leur développement.

M. Jean-Luc Reitzer. Exact!

M. Laurent Furst. J'aimerais remercier ceux qui ont pris en charge ce dossier politique, pas au sens politicien, mais parce qu'il est simplement utile pour la nation.

Une dernière phrase, chers collègues: j'aime la Suisse! (*Sourires.*) Cette déclaration peut faire sourire, mais n'oublions pas que la Suisse, ce sont 130 000 emplois frontaliers pour les Français – 30 000 pour les Alsaciens. Il peut nous arriver d'entretenir des rapports difficiles avec nos voisins, mais cette relation est fructueuse pour notre pays et, si nous devons avoir des débats avec eux, nous avons surtout une obligation: les respecter.

M. Jean-Luc Reitzer. Excellent!

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

M. Jean-Paul Lecoq. Abstention!

(*L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.*)

4

ACCORD DE PARTENARIAT ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE KAZAKHSTAN

Discussion d'un projet de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part (n^{os} 152, 242).

PRÉSENTATION

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Madame la présidente, madame la présidente de la commission des affaires étrangères, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, nous sommes réunis cet après-midi pour examiner le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et le Kazakhstan, signé en 2015. Cet accord, le premier de ce type avec un pays d'Asie centrale, a vocation à remplacer l'accord de partenariat et de coopération classique signé avec le Kazakhstan en 1995, et entré en vigueur en 1999.

Les négociations du présent accord ont débuté en 2011, à la demande du Kazakhstan, et se sont achevées en 2014. L'accord a ensuite été paraphé, puis signé en deux temps: par les États membres, d'abord, en marge d'un conseil des affaires étrangères, puis par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Federica Mogherini. Il a été ratifié par le Kazakhstan en 2016, ainsi que par dix-sept États membres de l'Union européenne.

Les dispositions de cet accord portent sur le respect des valeurs démocratiques et de l'État de droit et sur le renforcement de notre coopération en matière de politique étrangère. Le Kazakhstan ayant une politique étrangère qu'il qualifie lui-même de « multivectorielle », nous trouvons régulièrement des terrains de coopération avec lui, dans les crises qui secouent le monde. Cet accord prévoit également, cela va de soi, le renforcement de nos relations commerciales, ainsi qu'une plus grande coopération en matière de justice, de liberté et de sécurité.

Les enjeux de ce texte sont multiples.

Premièrement, nous avons souhaité rehausser le partenariat qui lie le Kazakhstan à l'Union européenne, puisque cet accord a une dimension plus stratégique. Il répond aussi à une logique de différenciation, qui a toujours été la nôtre vis-à-vis des pays d'Asie centrale. Notre responsabilité est d'encourager ces pays dans leur volonté d'intensifier leurs relations avec l'Union européenne et de souligner l'engagement de la France à cet égard.

Deuxièmement, il nous appartient de soutenir le Kazakhstan dans son développement économique et social. Ce pays a l'économie la plus dynamique de la région, puisqu'il représente à lui seul 70 % du PIB de celle-ci.

M. Jean-Paul Lecoq. Ce n'est plus le cas !

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État. L'Union européenne est le premier partenaire commercial du Kazakhstan et le premier investisseur étranger dans ce pays, avec un stock de 42 milliards d'euros. Malgré un climat des affaires encore difficile, marqué par la prépondérance du secteur public kazakh, le pays affiche une volonté forte de devenir une plate-forme de transit régional entre l'Europe, la Russie et la Chine. Son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce en 2015 et sa remontée à la cinquantième place dans le classement « *Doing Business* » témoignent d'une amélioration du cadre économique dans lequel évoluent les entreprises.

Le Kazakhstan participe par ailleurs, avec l'Union européenne, à l'initiative pour l'État de droit, qui a pris la forme d'une plate-forme, pilotée par l'Allemagne et la France. C'est, là encore, le signe que le pays évolue dans le bon sens.

Cet accord a une résonance toute particulière pour la France, puisque le Kazakhstan est son unique partenaire stratégique en Asie centrale depuis 2008. Nous entretenons avec les autorités kazakhstanaïses un dialogue politique de haut niveau, alimenté par des rencontres très régulières. La France est le troisième partenaire européen du Kazakhstan, avec un stock d'investissement de 11,2 milliards et 3 milliards d'échanges commerciaux en 2016. Je me suis rendu au Kazakhstan il y a quelques semaines pour prendre part à une commission économique mixte franco-kazakhstanaïse et j'ai alors pu constater que de nombreuses entreprises françaises, comme Airbus, Air Liquide, Alstom, Areva, Thales, Total ou Vicat, pour n'en citer que quelques-unes, y sont engagées, y compris sous la forme de coentreprises.

Le présent accord ne fera donc que conforter cette présence française. Il va également créer un cadre plus sécurisant pour les acteurs européens et rendre les autorités du pays plus responsables devant l'Union européenne, du fait de certaines dispositions juridiques.

Cet accord s'inscrit, enfin, dans un cadre plus général, la stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale, qui a été lancée en 2007 et qu'il nous faudra revisiter en 2019. Tous les travaux que votre commission des affaires étrangères pourra produire sur l'évolution de cette région seront examinés avec intérêt et serviront de base au renforcement et à la réactualisation de nos liens avec ces pays.

Telles sont les grandes lignes de cet accord. Je suis allé à l'essentiel, pour laisser à notre rapporteur le soin de vous donner davantage de détails. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe REM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Reitzer, suppléant M. Guy Teissier, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Jean-Luc Reitzer, suppléant M. Guy Teissier, rapporteur de la commission des affaires étrangères. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, mes chers collègues, je me dois d'excuser notre collègue Guy Teissier, rapporteur de ce projet de loi qui, pour des raisons majeures, ne peut être présent ce jour et m'a demandé de vous présenter son rapport.

L'Union européenne et le Kazakhstan ont conclu, en décembre 2015, un accord dit « de partenariat et de coopération renforcé », destiné à remplacer le premier accord de partenariat et de coopération qu'ils avaient signé en 1995. Les accords de partenariat et de coopération, dits APC, constituent un outil classique de la diplomatie de l'Union européenne. Des APC ont en effet été signés à partir des années 1990 avec tous les pays de l'ex-URSS, puis avec plusieurs pays asiatiques. Le Kazakhstan est toutefois le premier avec lequel est conclu un APC dit « renforcé », destiné à prendre la suite du premier accord. Cela montre l'importance que les Européens, d'une part, et ce pays, d'autre part, attachent à leurs relations.

Le Kazakhstan est un partenaire important. Vu de chez nous, ce pays relativement modeste, puisqu'il ne compte que 17 millions d'habitants...

M. Christian Hutin. Et la Suisse ?

M. Jean-Luc Reitzer, rapporteur suppléant. ...n'est certes pas un partenaire économique majeur. Il ne représente que 0,5 % du commerce de l'Union européenne et 0,3 % du commerce de la France. Il joue cependant un rôle stratégique important pour certaines matières premières : c'est, par exemple, le premier producteur mondial d'uranium et, s'agissant du pétrole, le deuxième fournisseur de la France et le cinquième ou sixième de l'Union européenne. Le Kazakhstan cherche par ailleurs à se diversifier, en s'appuyant sur l'innovation, les nouvelles technologies et le développement durable. Il veut, enfin, se positionner comme une interface entre l'Asie et l'Europe, en développant ses infrastructures de transport – près de 2 500 kilomètres de voies ferrées ont été construits au cours des dernières années.

Ces initiatives font d'ailleurs écho au projet lancé par la Chine, et dont on parle beaucoup en ce moment, de « nouvelle route de la soie », qui prévoit – tenez-vous bien ! – 40 milliards de dollars d'investissement pour le seul Kazakhstan. Ce pays est bel et bien en train de devenir un espace de passage entre l'Asie orientale et l'Europe.

Le Kazakhstan réalise près de 40 % de son commerce extérieur avec les pays européens, et l'Union européenne est donc, globalement, son premier partenaire commercial, devant la Russie et la Chine. De même, plus de la moitié des investissements étrangers réalisés au Kazakhstan provient d'entreprises européennes.

Ce pays a une diplomatie active et positive, et deux voisins très puissants, la Russie et la Chine. De plus, il y subsiste une importante minorité russophone, ce qui en fait un allié et un ami fidèle de la Russie. Il s'efforce néanmoins de jouer un rôle modérateur. D'ailleurs, il accueille actuellement, à Astana, les négociations sur la Syrie. Il a renoncé aux armes nucléaires soviétiques et est aussi un avocat de la dénucléarisation.

Enfin, le Kazakhstan ne veut pas se laisser enfermer dans des relations trop exclusives avec ses voisins, qu'ils soient russes ou chinois. C'est pourquoi il attache un grand prix au partenariat avec l'Union européenne, laquelle, de son côté, ne veut pas non plus se désintéresser – et c'est heureux ! – de l'Asie centrale. C'est donc bien l'intérêt commun du Kazakhstan et de l'Union européenne que de développer ce partenariat.

L'accord que nous examinons aujourd'hui est un document qui traite de nombreuses questions et comporte plusieurs centaines de pages. Il faut cependant reconnaître qu'il comprend de nombreuses dispositions déclaratives et,

globalement, assez peu de dispositions normatives. Je rappelle que l'Union européenne passe plusieurs types d'accords avec ses partenaires : des accords de libre-échange, d'abord, qui sont dits complets et approfondis, comme le CETA – *Comprehensive Economic and Trade Agreement* –, signé avec le Canada, qui pose les problèmes que nous savons ; des accords d'association, ensuite, passés avec certains de nos voisins, à l'Est et au Sud, qui ont également un caractère et un contenu très normatif ; les accords sur les visas, enfin, qui sont très demandés par nos partenaires, et qui ont des incidences migratoires évidentes.

Les accords de partenariat et de coopération ne sont rien de tout cela, et celui que nous examinons comprend principalement des déclarations de principe : les unes autour du partage des valeurs de la démocratie, des droits de l'homme, de l'économie de marché et du développement durable ; les autres, en vue de l'établissement de coopérations bilatérales en matière de politique étrangère et dans un grand nombre de domaines économiques. Des engagements un peu plus précis concernent le commerce ou l'accès au marché, mais il s'agit pour l'essentiel de la reprise d'engagements pris par le Kazakhstan au moment de son entrée dans l'Organisation mondiale du commerce, en 2015. De toute façon, le Kazakhstan ayant adhéré à l'Union économique eurasiatique, il ne peut pas passer avec l'Union européenne d'accords préférentiels qui iraient au-delà des engagements généraux de non-discrimination pris dans le cadre de l'OMC.

De plus, les engagements du Kazakhstan comprennent diverses restrictions, concernant l'entrée des expatriés européens sur son territoire et l'accès des entreprises étrangères au secteur minier, qui est le principal secteur de l'économie kazakh. Il n'y a guère que dans le domaine des marchés publics que l'accord, en tant que tel, ouvre sans aucun doute des droits et des avantages nouveaux aux entreprises européennes.

Je voudrais, pour terminer, aborder une question sensible, celle des valeurs démocratiques et des droits de l'homme. Comme tous les APC, celui que nous examinons comprend des clauses de principe sur ces questions.

M. Jean-Luc Mélenchon. Magnifique !

M. Jean-Luc Reitzer, rapporteur suppléant. Mais, comme bien d'autres pays signataires de ces APC, le Kazakhstan a encore bien du chemin à faire dans ce domaine.

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est honteux !

M. Jean-Luc Reitzer, rapporteur suppléant. Il faut toutefois souligner, monsieur Mélenchon, qu'en dépit de ces problèmes, certains progrès ont été accomplis récemment. Une réforme constitutionnelle a été lancée en 2017, pour redistribuer une part du pouvoir entre le Gouvernement et le Parlement.

M. Jean-Luc Mélenchon. Cela a bien marché !

M. Jean-Luc Reitzer, rapporteur suppléant. Et le président Noursoultan Nazarbaïev, au pouvoir depuis 1990, c'est vrai, prépare sa succession et a apparemment renoncé à l'hypothèse d'une transmission dynastique du pouvoir. Par ailleurs, le régime en place – il faut aussi avoir le courage de le reconnaître – a assuré une certaine stabilité au Kazakhstan, ce qui n'est pas le cas de tous ses voisins. Il combat, en outre, les déviances de l'islam – ce point aussi doit être souligné – et la Constitution garantit la laïcité.

Il ne faut pas négliger non plus les enjeux sécuritaires. Il importe de rappeler que le Kazakhstan a subi deux attaques terroristes en 2016, qui ont fait plus d'une trentaine de

morts, et que 500 à 600 jeunes venus de ce pays seraient actuellement engagés en Syrie et en Irak. Dans ce contexte, que peut apporter un accord comme celui-ci à la cause des droits humains fondamentaux ?

La thèse traditionnellement défendue par les diplomates européens est celle des petits pas par le dialogue. Plutôt que de dénoncer certains abus, ce qu'il faut évidemment faire, il s'agit surtout de faire de la pédagogie. Il s'agit de convaincre les élites locales que l'État de droit, qu'une administration honnête et efficace, qu'une justice fiable et indépendante sont dans leur intérêt, que cela correspond aux attentes de leurs populations et que ce sont aussi des conditions du développement économique.

J'ajoute que l'accord permet de prendre des « mesures appropriées » en cas de violation de ses dispositions essentielles, notamment celles relatives aux valeurs démocratiques. Bref, le cas échéant, il pourrait voir son application suspendue, et ce n'est pas pure théorie, puisque, il y a quelques années, un tel accord avec l'Ouzbékistan avait été suspendu après des événements sanglants qui s'étaient déroulés dans ce pays.

En conclusion, il s'agit d'un accord qui n'est certes pas parfait avec un pays qui ne l'est pas non plus – mais qui est véritablement parfait ? Il répond néanmoins à des intérêts partagés de ses signataires dans le domaine économique mais aussi dans le domaine politique, car l'Asie centrale ne peut pas être abandonnée aux seules influences de la Russie et de la Chine.

L'accord a déjà été ratifié par une majorité d'États membres de l'Union européenne, dix-sept pour être précis. Le présent projet de loi permettra sa ratification par la France. La commission des affaires étrangères l'a adopté, et son rapporteur M. Teissier, à qui votre serviteur vient de prêter sa voix, vous invite à faire de même.

Mme la présidente. La parole est à Mme la présidente de la commission des affaires étrangères.

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur suppléant, mes chers collègues, le Kazakhstan est le premier pays d'Asie centrale auquel l'Union européenne a proposé de conclure un accord de partenariat et de coopération renforcé. C'est en effet un partenaire important, non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan diplomatique.

Sur le plan économique, cela a été rappelé, le Kazakhstan est traditionnellement un fournisseur important de matières premières, mais nous ne devons pas négliger non plus sa position stratégique, entre la Chine et l'Eurasie : c'est l'un des pays les plus concernés par l'initiative chinoise de la nouvelle route de la soie.

Sur le plan diplomatique, comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur suppléant, le Kazakhstan, tout en étant proche de ses deux puissants voisins – la Russie et la Chine –, s'est toujours montré soucieux de diversifier sa politique étrangère, en entretenant ou en souhaitant entretenir, par exemple, de bonnes relations avec l'Union européenne. Ce pays a fait le pari de s'affirmer par l'action diplomatique et la médiation. Je pense bien sûr aux négociations sur la Syrie qui se déroulent depuis janvier 2017 à Astana, sous l'égide de la Turquie, de l'Iran et de la Russie ; ces négociations, dites « processus d'Astana », se tiennent, je le rappelle, en parallèle de celles de Genève, menées, elles, sous l'égide des Nations unies.

Le présent accord couvre des domaines de coopération très larges et très variés entre l'Union européenne et le Kazakhstan, notamment l'environnement, les transports, l'industrie, le commerce, l'éducation ou la recherche.

Il rappelle – c'est un point de vigilance, à l'évidence important pour nous – l'attachement des parties aux principes démocratiques et aux droits de l'homme, renvoyant expressément aux grands textes fondateurs dans ce domaine, notamment à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'acte final de la conférence d'Helsinki. Il comprend également des dispositifs destinés à promouvoir l'indépendance des médias ou encore le renforcement des capacités de la société civile.

Nous serons évidemment très attentifs sur toutes ces questions. Nous savons bien que cet accord est non pas contraignant mais incitatif. Nous souhaitons que, par le développement économique et par le dialogue engagé notamment par l'Union européenne, l'État de droit progresse et s'installe dans ce pays. Même si la situation n'est pas satisfaisante, des progrès ont été accomplis récemment, vous l'avez rappelé, notamment avec une réforme constitutionnelle, qui a enfin créé les conditions d'un meilleur équilibre des pouvoirs au bénéfice du Parlement et du Gouvernement. Je le répète : notre rôle est d'être attentifs et de veiller à ce que ce mouvement vers une pleine démocratie et un plein État de droit se poursuive.

Le présent accord a d'ores et déjà été ratifié par une majorité d'États membres – dix-sept, vous l'avez rappelé, monsieur le secrétaire d'État. Je vous propose de voter en sa faveur, en félicitant le rapporteur de notre commission, Guy Teissier, pour la qualité de son rapport, et en remerciant Jean-Luc Reitzer de l'avoir suppléé avec talent et avec fougue.

M. Jean-Luc Reitzer, rapporteur suppléant. Merci, madame la présidente !

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, mes chers collègues, l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, dont nous discutons cet après-midi constitue une pierre de plus dans la stratégie d'influence européenne en Asie centrale. Le Kazakhstan occupe une place géographique et donc stratégique fondamentale au carrefour de l'Asie et de l'Europe. Situé entre la Chine et la Russie, ce pays a compris, depuis l'effondrement de l'Union soviétique, que sa place était importante ; il s'est constitué une solide diplomatie, qui œuvre toujours avec cette idée en tête.

Les grandes puissances ne s'y trompent pas : la nouvelle route terrestre dite « de la soie », promue par la Chine pour sécuriser l'acheminement de ses marchandises vers l'Europe et l'Afrique, traverse le Kazakhstan, qui en est le pilier géographique incontournable. C'est d'ailleurs à Astana, capitale kazakhe, que le futur président chinois Xi Jinping annonça, en 2013, la mise en place de cette nouvelle route de la soie.

Avec les milliards de dollars d'investissements qui l'accompagnent, elle constitue une aubaine pour le Kazakhstan, qui connaît une période de très fort ralentissement économique. Son PIB représente 70 % du PIB régional et sa croissance est la plus dynamique d'Asie centrale, mais elle est tombée d'une

moyenne proche de 10 % avant 2008 à seulement 1 % en 2016, à cause d'une trop grande dépendance à l'égard des exportations de pétrole et du marché russe.

Plus globalement, la Chine avance plus vite que l'Union européenne dans cet État : depuis quelques années, un grand nombre d'entreprises chinoises ont pris des participations voire ont acheté – elles commencent à en avoir l'habitude – des entreprises kazakhes dans le domaine pétrogazier.

L'ouverture aux investissements chinois, américains et européens permet au président Nazarbaïev de maîtriser une politique étrangère dite « multivectorielle », comme vous l'avez indiqué, monsieur le secrétaire d'État. Celle-ci consiste à attirer les capitaux étrangers en s'ouvrant à tout le monde simultanément, si bien que l'État satisfait les demandes des grandes puissances tout en obtenant peu à peu son indépendance vis-à-vis de la tutelle russe – la diplomatie kazakhe est équilibrée. Pour cela, ce pays de 10 millions d'habitants seulement – compte tenu de sa superficie, il reste de la place – s'appuie très largement sur ses très nombreuses ressources fossiles, en pétrole, en gaz, mais aussi, bien évidemment, en uranium.

La Chine et l'Europe voient dans l'accès aux ressources kazakhes un habile moyen de diversifier leur approvisionnement en pétrole et en gaz, ce qui donne aussi la possibilité de se passer des monarchies du Golfe, en cette période de regain des tensions régionales entre l'Iran, Israël et l'Arabie saoudite. C'est pour cela que l'Union européenne s'intéresse de près à ce pays qui, en grandissant, prendra une place de plus en plus importante dans cette région clé pour le commerce mondial de demain.

Toutefois, le pays est handicapé par son système politique, qui repose sur un seul homme : le président de la République Noursoultan Nazarbaïev. Celui-ci dirige le pays depuis février 1990 – cela a été dit – et était auparavant, depuis 1984, premier ministre de la République socialiste soviétique kazakhe.

M. Jean-Luc Mélenchon. En effet !

M. Jean-Paul Lecoq. Ce problème démocratique majeur constitue un véritable frein au mouvement vers la respectabilité internationale du pays. Le régime en place ne s'y trompe d'ailleurs pas : dans son intérêt bien compris, il commence à lâcher du lest et à donner des gages aux pays occidentaux – *business is business*, comme on dit. Par exemple, nous avons assisté cette année à la libération de Vladimir Kozlov, chef de file de la coalition de l'opposition, qui était emprisonné depuis 2012.

Ce régime n'est donc pas exemplaire, loin de là, en matière démocratique. Il est encore gangrené par une corruption extrêmement forte, une limitation stricte de la liberté d'opinion, y compris sur Internet, une quasi-interdiction des partis politiques d'opposition, un harcèlement des médias indépendants et des emprisonnements réguliers et brutaux des opposants politiques et des militants des droits de l'homme. L'ONG Amnesty International tire d'ailleurs très souvent la sonnette d'alarme sur ces questions. Pour que ce traité fasse honneur à l'Union européenne, celle-ci et ses États membres devront maintenir une véritable pression afin de lutter contre ces graves et trop nombreuses atteintes aux droits de l'homme.

Deux enjeux sont donc au cœur de cet accord de partenariat : renforcer économiquement les liens entre l'Union européenne et le Kazakhstan tout en incluant au maximum les considérations relatives à la protection des droits de l'homme et à la démocratie.

S'agissant des droits de l'homme, plusieurs dispositions de l'accord soulignent la nécessité d'un engagement actif du pays dans les réformes politiques et démocratiques. D'après le rapport, le volet démocratique de la future coopération entre l'Union européenne et le Kazakhstan sera notamment contrôlé par le biais de la coopération interparlementaire entre les deux parties prenantes. Nous aurons donc un rôle à jouer en la matière. Le groupe d'amitié France-Kazakhstan de l'Assemblée nationale devra avoir du courage et de la franchise pour faire le point, à chaque rencontre, sur les évolutions démocratiques et les droits de l'homme au Kazakhstan.

D'autres demandes sont intégrées dans l'accord.

On y insiste sur les efforts à accomplir en matière d'impartialité de l'appareil judiciaire, de lutte contre la corruption, de liberté de la presse, de liberté d'expression, de liberté d'association et de réunion, etc.

On y insiste également sur les aspects sociaux, notamment sur les lois dans le domaine du travail, afin de favoriser l'émergence de syndicats indépendants et de faire en sorte que le Kazakhstan fasse siennes les normes internationales en matière de droit du travail. Les organisations responsables du respect de ces normes devront faire preuve d'une très grande vigilance: le spectre du massacre de plusieurs dizaines de travailleurs du pétrole en grève par les forces de police kazakhes, en 2011, reste un vif traumatisme dans les mémoires et suscite de l'inquiétude pour la suite.

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est sûr!

M. Jean-Paul Lecoq. On ne doit pas oublier que les droits de l'homme sont un fondement de la paix et que, pour atteindre un monde plus pacifique, la diplomatie mondiale doit veiller à les préserver au mieux.

Peut-être le Kazakhstan se pliera-t-il, par appât du gain, aux exigences en matière de démocratie et de droits de l'homme grâce à ce traité d'inspiration purement libérale, qui repose sur l'idée de Montesquieu selon laquelle « le commerce [...] adoucit les mœurs ».

Pour ma part, je ne crois que très peu à cette idéologie, qui a trop souvent fait fausse route, et j'ai la faiblesse de penser que c'est par la diplomatie, en restant le plus vigilant possible, comme le rapporteur suppléant l'a souhaité, que l'on pourra faire appliquer les règles en matière de droits de l'homme et de démocratie. La France et l'Allemagne, coordinatrices de l'initiative de l'Union européenne pour le renforcement de l'État de droit en Asie centrale, devront donc être extrêmement vigilantes et travailler de concert avec Astana. L'objectif sera de faire avancer les droits sociaux et les droits de l'homme dans ce pays, afin que la population et les travailleurs bénéficient mieux qu'aujourd'hui des fruits de la croissance économique.

En dépit des fortes réserves concernant les droits de l'homme et de la surveillance sans relâche qui s'imposera en la matière, ce traité semble aller dans le bon sens, celui d'une insertion de l'Union européenne dans cette région qui sera incontournable à l'avenir. C'est aussi l'instrument d'une diplomatie de bon sens qui tente, tant bien que mal, de placer côte à côte engagements économiques et respect des droits de l'homme et de la démocratie. Le groupe GDR votera donc en faveur de la ratification cet accord.

M. Jean-Luc Mélenchon. Vous êtes tombés sur la tête!

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Cabaré.

M. Pierre Cabaré. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur suppléant, mes chers collègues, le Kazakhstan a fêté, il y a deux jours, le vingt-sixième anniversaire de son indépendance. C'est donc une heureuse coïncidence que nous soyons rassemblés cet après-midi pour examiner le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part.

En tant que président du groupe d'amitié France-Kazakhstan, j'avais eu l'occasion d'échanger à plusieurs reprises avec l'ancien ambassadeur du Kazakhstan à Paris, M. Nourlan Danenov, et j'ai eu l'honneur, le 7 décembre dernier, d'accueillir pour la première fois son successeur, M. Jean Galiev. Je relève d'ailleurs une autre coïncidence, même si je la crois fortuite: M. Jean Galiev est en ce moment même à l'Élysée pour remettre ses lettres de créance au Président de la République.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État. Tout à fait!

M. Pierre Cabaré. C'est à la demande du Kazakhstan que l'Union européenne a accepté, en 2010, de négocier un accord de coopération et de partenariat renforcé, en remplacement du précédent accord, qui datait de 1995.

Lors de la réunion du conseil des ministres du 30 août dernier, Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, a rappelé que ce nouvel accord constitue une avancée majeure dans le renforcement de l'engagement économique et politique de l'Union européenne en Asie centrale. L'Union européenne a signé l'accord en deux temps: d'abord le 16 novembre 2015 à Bruxelles; puis le 21 décembre 2015 à Astana, capitale du pays. De son côté, le Kazakhstan a signé l'accord le 25 mars 2016 et la loi de ratification a été promulguée par le président Nazarbaïev. En je signale que cet accord a déjà été ratifié par seize États membres de l'Union européenne.

En effet, cette nation tournée vers l'avenir, prônant pacifisme et progrès, est un partenaire important pour notre pays, aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine politique. Est-il vraiment nécessaire de rappeler que le Kazakhstan s'ouvre à l'Union européenne et conçoit notre pays comme un partenaire majeur?

Dès son indépendance, acquise en 1991, le pays a fait appel à la France pour participer à l'élaboration de sa Constitution. Le président Nazarbaïev a loué les valeurs françaises, dont il s'inspire. Ce pays, souvent méconnu et mal perçu, montre des signes démocratiques très encourageants, qu'il faut souligner.

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est incroyable!

M. Pierre Cabaré. Ainsi, il convient de rappeler que ce pays est un acteur majeur dans la résolution des crises et la pacification du monde. En témoigne le démantèlement de son armement nucléaire. Monsieur Mélenchon, le 8 novembre dernier, vous avez loué les pays qui s'engagent dans la dénucléarisation; or le Kazakhstan en fait partie! Mais il était minuit et, nous le savons tous, c'est une heure à laquelle tout peut arriver!

Je vous le répète, et j'aurai encore d'autres occasions de vous le rappeler, il s'agit, pour notre pays, d'une vraie occasion d'élargir et d'intensifier nos liens avec une nation résolument tournée vers l'avenir, et qui est amenée à renforcer sa puissance au cours des prochaines années. En effet, le présent accord met l'accent sur le respect des valeurs

démocratiques et des droits de l'homme, le renforcement de la lutte antiterroriste et la coopération commerciale. Je vais vous en exposer les motifs.

L'accord de partenariat et de coopération renforcé est composé d'un préambule, de neuf titres – constitués de 287 articles –, et de sept annexes. Il est certes un peu long mais intéressant.

L'État de droit est essentiel dans cette coopération, comme en témoigne l'importance accordée au respect des valeurs démocratiques et des droits de l'homme – j'insiste sur ce point. Comme j'ai pu le rappeler, le Kazakhstan a beaucoup fait progresser sa société. Tout en étant conscient des tâches qu'il lui reste à accomplir, il œuvre pour le respect et la valorisation de chacun de ses citoyens. Il s'inspire très largement des principes et des valeurs démocratiques prônés par la Charte des Nations unies. Cette nation amie souhaite promouvoir ces valeurs universelles à travers toute l'Asie centrale, dans un processus de libéralisation des États de cette région. Nous devons accompagner cette démocratisation.

Le pays, majoritairement musulman, offre une liberté religieuse totale et a instauré un conseil des religions, au sein duquel les différents cultes entretiennent des relations régulières. Le président Nazarbaïev prône aussi le multiculturalisme. Il est nécessaire de renforcer la coopération en matière de dialogue politique, notamment à travers la politique étrangère et de sécurité. La prévention des conflits et la stabilité régionale sont des enjeux majeurs.

Par ailleurs, le Kazakhstan est devenu un médiateur important dans le règlement du dossier nucléaire iranien et a manifesté, à plusieurs reprises, sa volonté d'organiser des pourparlers visant à résoudre la situation dans le Donbass. En ce moment, Astana, qui a reçu, en 1999, le prix Villes pour la paix de l'UNESCO – l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture –, accueille le processus de résolution de la crise syrienne. Nous devons travailler étroitement avec ce pays afin de prévenir et de combattre le terrorisme à l'échelle régionale, mais aussi mondiale.

En outre, cet accord traduit une volonté d'accroître la coopération dans le domaine commercial et de favoriser les investissements. L'Union européenne multiplie les accords commerciaux avec le Kazakhstan, en particulier dans le domaine énergétique, car ce pays détient d'immenses ressources en hydrocarbures. En parallèle, l'Europe et le Kazakhstan engagent des politiques tournées vers l'énergie verte ; en témoigne l'exposition internationale d'Astana présentée l'été dernier, qui faisait la promotion des énergies du futur.

Il convient de rappeler que la France est le troisième investisseur étranger au Kazakhstan. Nous y sommes historiquement présents dans le secteur de l'énergie, depuis plus de vingt ans. Notre technologie s'y exporte massivement et contribue à la transition énergétique de ce pays vers les énergies renouvelables. Les investissements français se concentrent également dans le secteur des transports ferroviaires – nous avons parlé à plusieurs reprises des routes de la soie – et aéronautiques, avec la présence importante d'Airbus – le siège de ce groupe étant situé dans ma circonscription, vous comprendrez que je sois particulièrement sensible à ce point.

De plus, l'Union européenne et le Kazakhstan s'engagent à respecter les droits et obligations définis par l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce. Il a été convenu de n'imposer aucune restriction à la circulation

des capitaux ni aux paiements. Le présent accord prône un dialogue économique régulier et l'application des normes internationales et de l'Union européenne.

En outre, l'exposition internationale d'Astana a mis au cœur de sa politique la question de l'écologie et de la lutte contre le réchauffement climatique.

Je souhaite souligner que cet accord de partenariat et de coopération renforcé est très opportun pour l'Union européenne, pour le Kazakhstan, mais aussi pour notre pays. L'Union européenne accompagne et promeut le développement du Kazakhstan ; parallèlement, nous développons notre commerce et nos investissements dans ce pays.

Le Kazakhstan tend la main à l'Europe ; ne pas l'accepter serait un échec retentissant et une perte colossale. Nous devons œuvrer pour développer ce partenariat. Figer un pays dans son passé, c'est ne lui laisser aucune chance pour l'avenir. Ne pas le considérer comme un acteur important constituerait une erreur d'appréciation quant à la capacité d'action de ce pays sur la scène internationale. La coopération envisagée serait bénéfique pour les différentes parties et permettrait l'instauration d'une relation étroite entre notre continent et la première puissance d'Asie centrale, en plein essor.

Ce pays nous fait la demande de l'accompagner dans ce qu'il réalise. C'est un peuple de femmes et d'hommes courageux, que ses dirigeants ont décidé de tourner résolument vers l'avenir, un avenir fait d'échanges, de partage et de paix. Pour cette raison, le groupe La République en marche a décidé de soutenir ce texte de partenariat et de coopération.

Mme Olga Givernet. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Reitzer.

M. Jean-Luc Reitzer. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, nous sommes réunis cet après-midi pour ratifier l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et la République du Kazakhstan. Ce nouvel accord, signé en décembre 2015 et destiné à remplacer le premier accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et le Kazakhstan, n'appelle pas de remarques particulières de la part de mon groupe, madame la présidente de la commission. Notre rapporteur Guy Teissier, par la voix de son excellent suppléant, en a fort bien décrit les enjeux (*Rires*), sans pour autant nier et cacher les difficultés liées à la situation démocratique et à la question des droits de l'homme ; notre débat en commission, à la suite de la présentation de son rapport, en témoigne.

« Le Kazakhstan est le premier de nos partenaires d'Asie centrale à conclure un accord de nouvelle génération avec l'Union européenne », avait déclaré Mme Mogherini lors de la signature de cet accord. Et elle ajoutait : « Ce nouvel accord renforcera considérablement les liens économiques et politiques entre l'Union européenne et le Kazakhstan. Le nouvel accord raffermira l'assise juridique des relations politiques et économiques entre l'Union européenne et le Kazakhstan en mettant en place un cadre global pour un dialogue politique renforcé et une coopération portant sur la justice et les affaires intérieures ».

Il faut souligner que cet accord met particulièrement l'accent sur la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que sur le développement durable et la coopération avec la société civile. Le volet économique de l'accord garantira un meilleur environnement réglementaire pour les opérateurs

économiques dans des domaines comme le commerce de services, l'établissement et l'exploitation d'entreprises, les mouvements de capitaux, les matières premières et l'énergie, les marchés publics, ainsi que sur la question importante des droits de propriété intellectuelle.

Nous insistons particulièrement sur cet aspect de l'accord, ce pays étant, je le rappelle, le premier partenaire commercial de la France en Asie centrale. La France est le sixième fournisseur du Kazakhstan, et nos entreprises ont fait de nous le troisième investisseur étranger dans le pays, il convient de le souligner. Nous avons d'ailleurs tous insisté en commission sur cet aspect. Le développement économique du pays nous paraît en effet le meilleur moyen pour permettre sa démocratisation mais aussi pour lutter contre le phénomène important de la montée des extrémismes – notre rapporteur a indiqué, je le rappelle, que plus de 600 citoyens kazakhs avaient rejoint l'Irak ou la Syrie.

Enfin, l'accord renforcera la coopération concrète dans quelque vingt-neuf autres grands domaines d'action, dont la coopération économique et financière, l'énergie, les transports, l'environnement et le changement climatique, ainsi que l'emploi, les affaires sociales, la culture, l'éducation et la recherche.

Notre collègue Lecoq a évoqué en commission l'équipe cycliste Astana, qui brille régulièrement sur les routes européennes. Je souhaite, pour ma part, rappeler l'importance stratégique du Kazakhstan dans la conquête spatiale, puisque c'est sur ce vaste territoire que se situe Baïkonour. Le statut de cette ville est certes spécifique, mais il nous rappelle l'importance des steppes kazakhs dans ce grand projet international, qui demeure source de coopération, au-delà des tensions diplomatiques.

M. Christian Hutin. Comme Bâle-Mulhouse !

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est ça, monsieur Reitzer ! Prenez de la hauteur !

M. Jean-Luc Reitzer. Monsieur Mélenchon, pendant que certains pays s'empoignent et s'accusent, leurs astronautes ou cosmonautes tournent au-dessus de nos têtes, partent du Kazakhstan ou y retombent, et font avancer ainsi ensemble la recherche et la science.

Je vous propose donc, au nom du groupe Les Républicains, d'approuver cet accord à la majorité la plus large possible, afin que notre pays rejoigne au plus vite les dix-sept autres membres de l'Union européenne qui l'ont déjà ratifié.

M. Laurent Furst. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Bruno Fuchs.

M. Bruno Fuchs. Succéder à M. Reitzer est toujours source de motivation et de stimulation ; je vais essayer de déployer une énergie équivalente.

Il est des accords commerciaux internationaux qui font l'objet de débats complexes, voire houleux ; je pense notamment au CETA. Ce n'est visiblement pas le cas du présent accord, qui est d'une autre nature ; à mon sens, sa ratification ne devrait pas poser de problème majeur.

D'abord, il est souhaitable que l'Union européenne tisse toujours plus de relations avec ses partenaires, proches ou lointains, surtout quand ce sont des pays amis représentant un enjeu géostratégique majeur, comme c'est le cas du Kazakhstan.

Ensuite, il s'agit non pas d'un accord de libre-échange, potentiellement lourd de conséquences environnementales, sanitaires ou sociales, mais d'un accord de partenariat et de coopération destiné à approfondir la relation politique et économique entre l'Union européenne et le Kazakhstan.

Cette discussion générale est pour nous l'occasion d'évoquer l'Asie centrale, région souvent écartée de nos débats publics et pourtant essentielle sur le plan géostratégique – cela a été rappelé à plusieurs reprises. Le Kazakhstan, pays gigantesque aux ressources convoitées, est en effet trop souvent occulté par l'ombre des trois espaces d'importance majeure qui l'entourent : la Russie, la Chine et le Moyen-Orient. Du fait même de cette position et par ses caractéristiques propres, le Kazakhstan mérite toute notre attention.

Ce pays est en effet un de nos principaux fournisseurs d'hydrocarbures et de produits miniers, notamment de l'uranium nécessaire au fonctionnement du système de production nucléaire français, tandis qu'en sens inverse l'Union européenne est le principal partenaire commercial du Kazakhstan, devant la Russie et la Chine. Le solde de la balance commerciale bilatérale étant négatif pour la France, nous avons là une capacité de rééquilibrage non négligeable.

Sur le plan diplomatique, le Kazakhstan joue un rôle modérateur et s'inscrit dans les instances multilatérales, en écho à la pratique européenne. Cela s'explique sans doute par la position géographique et la composition sociale de ce pays de carrefour et de rencontre entre les civilisations russe et turque, orthodoxe et musulmane, et évidemment pris entre la Russie et la Chine, ce qui favorise manifestement l'esprit de discussion et d'ouverture.

De ce point de vue, il est essentiel que l'Union européenne approfondisse et densifie ses relations avec le Kazakhstan, afin de ne pas laisser l'initiative aux seuls Russes et Chinois, qui y sont déjà bien implantés. Pour se convaincre de l'ambition chinoise dans la région, il suffit d'ailleurs de remarquer que le président chinois a lancé publiquement depuis le Kazakhstan, en 2013, son grand projet des nouvelles routes de la soie. Par cet accord de partenariat et de coopération, dit « renforcé », le premier de ce type conclu avec un pays de la région, l'Union européenne montre qu'elle continue de considérer cette région d'Asie comme stratégique. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

J'en viens maintenant à mon second point : il ne faut pas non plus surestimer le poids de cet accord. Comme l'a montré notre collègue Guy Teissier, par la voix de Jean-Luc Reitzer ici-même, ainsi que dans le rapport qu'il a présenté devant la commission des affaires étrangères, il s'agit d'un accord au contenu classique et souvent peu contraignant, qui permet toutefois d'améliorer sensiblement la qualité de nos échanges.

Sur le plan commercial, il reprend globalement les instructions en faveur d'une plus grande libéralisation et d'une meilleure équité des échanges énoncées par l'Organisation mondiale du commerce, dont le Kazakhstan est membre depuis 2015. Il fournit également un meilleur cadre réglementaire pour les opérateurs économiques dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse des conditions d'établissement et d'activité des sociétés de commerce et des services, des mouvements de capitaux, des matières premières, de l'énergie ou des droits de propriété intellectuelle.

Jean-Luc Reitzer a noté quelques avancées, peut-être plus importantes encore pour nos entreprises et nos produits, comme le principe d'une protection légale des indications géographiques et des obligations procédurales visant à assurer la transparence et l'équité des passations de marchés publics.

Autre fait notable, l'accord prend en compte les enjeux de l'environnement et du travail. C'est ainsi que son titre IV, qui porte sur la « coopération dans le domaine du développement économique et durable », comprend deux chapitres dédiés à l'environnement et au changement climatique, et un chapitre sur la politique sociale. Ces sujets étant au cœur des préoccupations de nos concitoyens, il est essentiel qu'ils aient été bien intégrés dans l'accord, d'autant qu'une grande partie de l'économie du Kazakhstan est fondée sur les hydrocarbures ; nous nous en félicitons aussi.

Reste un sujet, le sujet principal et le plus problématique, qui est revenu dans les débats récents, tant à la commission des affaires étrangères qu'au Parlement européen : il s'agit évidemment des droits de l'homme, que tous les intervenants ont abordés. Je ne reviendrai pas sur les questions de la concentration du pouvoir, du système judiciaire ou encore de la corruption. Je n'évoquerai pas non plus les évolutions positives, qui ont été soulignées par les précédents orateurs. Je dirai seulement notre conviction que le renforcement des relations internationales et des échanges économiques entre l'Union européenne et le Kazakhstan doit permettre une évolution favorable de la gouvernance, afin de viser, à moyen terme, les standards des démocraties occidentales.

Parce qu'il considère que cet accord va dans le bon sens, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés votera en faveur de ce projet de loi, à l'exemple des parlementaires européens, qui viennent de ratifier l'accord à une large majorité. Nous demandons seulement que son application fasse l'objet d'un suivi rapproché, afin d'en évaluer l'impact sur les plans non seulement économique et commercial mais aussi politique, environnemental et social. Ce suivi permettra de réviser sur de bonnes bases la stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale, comme cela est prévu en 2019. Alors que le centre de gravité des affaires mondiales se déplace vers l'Asie, l'Union européenne doit en effet renforcer sa présence active dans cette partie du monde. Nous serons là pour l'y encourager.

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Gomès.

M. Philippe Gomès. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur suppléant, mes chers collègues, le Kazakhstan et, dans une perspective plus large, l'Asie centrale apparaissent bien souvent, et pour la grande majorité de nos concitoyens, comme des espaces lointains et méconnus. Étudiée brièvement dans nos programmes scolaires, cette région du monde intéresse peu les médias. Pourtant, à y regarder de plus près, cette zone géographique étonne par la diversité des situations qu'elle présente. Placée au carrefour des mondes russe, turc et asiatique, cette mosaïque de territoire représente un véritable pont entre l'Orient et l'Occident. Elle fut jadis une étape incontournable de la célèbre route de la soie ; au cours de ses voyages, Marco Polo ne manqua pas d'emprunter ce passage obligatoire vers l'Asie, qu'il désignait alors comme la « Grande Turquie ».

Dans ce sous-ensemble régional, le Kazakhstan se démarque particulièrement par sa bonne santé économique et par un taux de croissance soutenu depuis son indépendance. Le pays représente aujourd'hui 70 % du PIB de la région et fait figure de locomotive économique pour toute l'Asie centrale. Pourtant, le chemin fut rude et les défis de taille.

De toutes les républiques d'Asie centrale, le Kazakhstan apparaissait comme la moins unifiée sur les plans linguistique et ethnique. De cette histoire particulière est né un système

de fonctionnement complexe et parfois un peu ambigu : un modèle européen transplanté par la Russie reposant sur un socle traditionnel turco-musulman. Aujourd'hui, l'économie kazakhe, soutenue par l'exportation d'hydrocarbures et de matières premières, affiche de bons résultats, et nombreux sont les investisseurs étrangers qui tournent leur attention vers ce territoire.

Témoin de cette réussite, Astana accueillait cet été l'exposition internationale de 2017, placée sous le thème des énergies du futur et des actions pour la durabilité mondiale. Ce fut l'occasion, pour ce pays méconnu, d'attirer le feu des projecteurs et d'envoyer un signal fort aux investisseurs potentiels.

Aussi le présent accord intervient-il à un moment où beaucoup de puissances régionales affirment ou réaffirment leur intérêt pour le pays et plus globalement pour le sous-ensemble de l'Asie centrale, terrain d'une véritable bataille d'influence. On observe sur ces terres vierges, chères à Brejnev, un déclin relatif de la puissance Russe, longtemps considérée comme le leader incontesté de toute la zone géographique. La Russie a notamment mis en place plusieurs dispositifs de coopération, comme l'Organisation du traité de sécurité collective ou l'Union économique eurasiatique, qui avait vocation, à terme, à créer un marché commun.

Cette perte de vitesse russe contraste avec la poussée chinoise dans la région, comme dans un nombre de régions du monde, illustrée notamment par le projet *One Belt One Road*, qui entend réanimer le mythe de la route de la soie et prévoit l'aménagement de nombreux projets d'infrastructures.

L'Union européenne, à travers cet accord de partenariat et de coopération renforcé, essaie donc, à raison, de se tailler une place entre ces deux acteurs en menant une politique active envers les États d'Asie centrale. Les intérêts économiques de l'Europe dans la zone sont certains et l'Union européenne représente toujours le premier partenaire économique du Kazakhstan, contribuant à près d'un tiers de son commerce extérieur et à 50 % des investissements directs sur son sol. Cette place mérite d'être défendue.

Le groupe UDI, Agir et indépendants salue donc cet accord, qui mérite d'être lu à la lumière de la stratégie européenne pour l'Asie centrale lancée en 2007. L'accord de partenariat et de coopération renforcé qu'entend ratifier le présent projet de loi, signé entre l'Union européenne et le Kazakhstan le 21 décembre 2015, est le premier du genre avec un État de l'Asie centrale et élève les relations entre l'Union européenne et cette région à un autre niveau.

La réactualisation de ce partenariat vieux de vingt ans était plus que jamais nécessaire au vu des changements économiques, politiques et sociaux qu'ont connus les deux entités au cours des vingt dernières années. Les dynamiques d'élargissement de l'ensemble européen nous ayant rapprochés géographiquement de l'Asie centrale, il convenait de poser les fondements d'un partenariat nouveau, moins focalisé sur l'assistance.

Cet accord jette donc les bases légales nécessaires sur lesquelles pourront se renforcer les dialogues politiques, économiques et judiciaires entre les deux parties au traité. L'harmonisation réglementaire dans certains secteurs, au moyen d'une assistance de l'Union européenne, permettra de renforcer les relations économiques bilatérales, tout en permettant au Kazakhstan de mettre à profit sa situation centrale dans l'ensemble eurasiatique.

Les mécanismes prévus sur la coopération douanière ou les flux de capitaux inviteront par ailleurs à une amélioration durable du climat des affaires, dans un pays où le secteur public reste prégnant.

Il est également appréciable de constater que l'accord bilatéral prend en compte les impératifs liés au développement durable et entend appuyer le pays dans la diversification nécessaire de son économie.

La France possède également, à l'échelle nationale, des intérêts à faire valoir. À l'image d'Areva, d'EDF, de Saint-Gobain ou d'Airbus, nombreuses sont les entreprises tricolores qui développent des activités au Kazakhstan. Grâce à la meilleure protection des opérateurs économiques prévue dans cet accord, nos entreprises seront à même de développer leurs activités avec la sérénité qui convient, dans un cadre législatif adapté, tout en réaffirmant l'attachement de notre pays aux principes du commerce international et de l'OMC.

La promesse d'une coopération économique ne doit cependant pas nous interdire de porter un regard attentif sur l'état des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans ce pays, ni sur les efforts importants que celui-ci doit consentir dans ce domaine. Les promesses économiques étant conditionnées aux respects de certains principes élémentaires, ce traité doit être envisagé comme l'occasion d'encourager l'avènement d'un processus de transition vers un système plus démocratique et plus respectueux du droit international. À titre d'exemple, comme le rappelle l'étude d'impact, notons que le pays n'est pas partie au statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale. L'Union européenne doit se montrer ferme, inflexible et affirmer son rôle de puissance normative, protectrice du droit international, des libertés publiques et des libertés individuelles.

Le Kazakhstan et l'Asie centrale partageant avec l'Union européenne des problématiques communes, le présent projet de loi entend, à raison, renforcer la coopération en matière sécuritaire. Ce sous-ensemble régional constitue un autre front dans notre lutte contre le terrorisme islamiste. Il convient de mettre en place les mécanismes de collaboration adaptés qui permettront de répondre efficacement aux menaces qui se posent de manière aiguë sur le territoire kazakh et dont nous sommes susceptibles de subir des externalités négatives.

Par ailleurs, en raison de l'immensité de son territoire, de la porosité de ses frontières et de ses infrastructures de transport relativement bien développées, le Kazakhstan fait à la fois figure de plaque tournante du narcotrafic international et de zone d'immigration clandestine. Nous saluons donc l'objectif, affiché par cette loi, de renforcer l'indispensable coopération en matière de sécurité et de justice dans ce domaine.

À bien des égards, l'Asie centrale n'apparaît donc plus comme un espace périphérique de la mondialisation mais plutôt comme une zone stratégique, de plus en plus convoitée, soulevant des questions économiques, énergétiques et sécuritaires qui concernent l'ensemble de l'espace eurasiatique. Le groupe UAI soutient donc cet accord, qui ouvre la voie à une approche commune et cohérente des États membres de l'Union européenne vis-à-vis du Kazakhstan mais aussi des autres pays de l'Asie centrale, et qui reflète l'intérêt profond et justifié que la France et l'Union européenne accordent à la stabilisation, au développement démocratique et économique, ainsi qu'à la prospérité de cette région.

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Hutin.

M. Christian Hutin. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, je ne voudrais pas voler la vedette à Jean-Luc Reitzer, qui cumule les fonctions ; je ne voudrais pas non plus m'opposer à Bruno Fuchs, qui a particulièrement bien montré qu'il ne s'agit pas du CETA. Je dirai malgré tout que nous examinons aujourd'hui un « mini-CETA » kazakh. (*Sourires.*) Vous me permettrez cette facilité de langage, dont j'use pour plusieurs raisons.

D'abord, elle me permet de réaffirmer mon opposition au CETA, dont nous aurons l'occasion de reparler.

M. Jean-Baptiste Lemoine, secrétaire d'État. Le CETA, signé par le gouvernement précédent !

M. Christian Hutin. Ensuite, comme d'autres textes au cursus législatif similaire, cet accord est déjà appliqué ; l'Europe décide d'abord, le partenariat se met en place, et c'est seulement quelques années plus tard que les parlements nationaux peuvent s'exprimer et prendre leur décision. Comme bon nombre de députés, je m'interroge sur ce procédé, curieux dans une démocratie souveraine.

Enfin, nous nous sommes demandé, en commission, ce qui se passerait si le Parlement s'opposait à cet accord – ce cas de figure ne s'est jamais produit jusqu'à ce jour. Je pense que l'accord tomberait au niveau européen ; en tout état de cause, il serait important de se pencher sur cette question.

Cette facilité littéraire me permet aussi, madame la présidente de la commission, de vous remercier d'avoir employé, dans votre première intervention, l'expression « c'est heureux ». Il est en effet très heureux que notre commission se réunisse ce lundi pour aborder des sujets qui ne sont peut-être pas majeurs mais touchent l'un aux paradis fiscaux, le deuxième au droit à la santé pour certains ressortissants étrangers, et celui-ci aux accords économiques. Il est important – c'est une très belle chose, et je vous remercie pour cette nouveauté – que nous puissions en débattre sur le fond.

M. Jean-Luc Mélenchon. C'est moi qu'il faut remercier !

M. Christian Hutin. En effet, Jean-Luc Mélenchon et Jean-Paul Lecoq ont insisté sur la nécessité de débattre en séance de mon rapport sur la piraterie maritime, afin de changer les choses. Cela nous permet aussi de discuter de sujets politiques de fond.

Pour revenir au texte en discussion, notre rôle, en tant que Parlement national, consiste à calculer le bénéfice de cet accord pour la France tout en examinant ce qui n'est pas conforme aux valeurs de notre République.

La plupart des orateurs précédents ont rappelé le bénéfice géopolitique. Le Kazakhstan est un pays extrêmement grand, qui, si on le superpose à la Chine, n'en laisse dépasser que le pourtour, hormis la Mandchourie. Ce pays est également devenu essentiel stratégiquement ; je suis sûr qu'il a une salle réservée pour les négociations internationales, tant il en accueille – la dernière en date a porté sur la Syrie. C'est un pays qui est également important pour la France : *Les Échos* estimaient récemment que c'était le paradis des matières premières ; en effet, c'est notre premier fournisseur d'uranium.

M. Jean-Luc Mélenchon. Ah ! Enfin, c'est dit !

M. Christian Hutin. C'est notre deuxième fournisseur de pétrole. La France est le quatrième partenaire européen du Kazakhstan. Ce pays est donc essentiel pour notre économie ; il ne faut pas l'oublier, et la plupart des orateurs l'ont également souligné.

Mais – les orateurs précédents l'ont aussi noté –, il se passe, dans ce pays, des choses contraires à nos valeurs. Les violences policières, d'après les ONG, sont fréquentes, ainsi que les autres atteintes aux droits de l'homme, en particulier la torture, pratiquée quasi systématiquement. Le pouvoir d'expression de la presse d'opposition est limité, et plus encore ces derniers temps. Il n'y a plus d'Internet du tout, c'est manifeste. Que les choses soient claires : ce pays ne respecte pas les droits de l'homme.

Là où l'on est un peu gêné aux entournures, c'est que François Mitterrand, après l'accession de ce pays à l'indépendance, fut le premier chef d'État à se rendre au Kazakhstan.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État. C'est vrai !

M. Christian Hutin. Nicolas Sarkozy est également allé au Kazakhstan, mais sa relation avec le dirigeant de ce pays était plus – je vais faire « nouveau monde » – rock and roll.

M. Jean-Paul Lecoq. Le président du Kazakhstan, lui aussi, est rock and roll !

M. Christian Hutin. Plus récemment, François Hollande s'y est rendu aussi...

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État. On s'en souvient ! (*Rires.*)

M. Christian Hutin. Là, ce n'était pas rock and roll, c'était mode...

M. Jean-Luc Mélenchon. Il s'était fait offrir un beau chapeau !

M. Christian Hutin. À ce propos, je tiens à rendre hommage à la récente enquête d'*Europe 1*, qui a retrouvé la chapka ; elle est au musée du quai Branly, et chacun peut aller la voir s'il le souhaite. Nous entretenons donc des rapports au plus haut niveau avec le Kazakhstan, qui fait d'ailleurs partie de l'ONU – l'Organisation des Nations unies – et de l'UNESCO, alors que d'autres pays, dits « démocratiques », se sont retirés de cette dernière.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État. En janvier, le Kazakhstan présidera le Conseil de sécurité !

M. Christian Hutin. En 2010, il a présidé l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Tout cela est difficile ; nous sommes gênés aux entournures.

Je pense qu'un tel accord doit être l'occasion de dénoncer tous ces problèmes de manière virulente, puissante, et c'est le rôle du Gouvernement. Monsieur le secrétaire d'État, à côté du multilatéralisme macronien, vous évoquiez la politique « multivectorielle » kazakhe ; mais il est indispensable de parler franchement à ce régime, qui est susceptible de s'améliorer. Le président a eu une telle longévité que, maintenant, il est probablement en fin de carrière ; je ne crois pas aux miracles, mais il semble possible d'obtenir quelques progrès.

Je terminerai en disant qu'il est difficile de parler du Kazakhstan sans évoquer le dopage, dans l'équipe Astana ou parmi les haltérophiles, certains d'entre eux s'étant récemment vu retirer leurs médailles olympiques. En tant qu'ancien président, sous une précédente législature, du groupe d'études Éthique et dopage dans le sport, je vous appelle à utiliser ce moment pour influencer sur le cours des choses : dopons nos valeurs universalistes et humanistes, et essayons de pousser ce pays vers plus de démocratie ! Il y a un petit espoir.

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Mélenchon.

M. Jean-Luc Mélenchon. Madame la présidente de la commission, je vous remercie de ne pas avoir objecté à ma demande d'obtenir une discussion sur ce rapport, comme sur le précédent.

J'aurais du chagrin à entendre ce que j'ai entendu si je n'étais pas habitué au deux poids deux mesures qui gouverne l'Union européenne en permanence. L'Union nous invite, sans autre forme de discussion, à ratifier cet accord de partenariat et de coopération renforcée avec le Kazakhstan ; la même Union vote des sanctions contre le Venezuela. Je peux comprendre le cynisme et le réalisme qui amènent, pour l'intérêt de mon pays, à fermer les yeux sur des choses inadmissibles. On a tout vu dans l'histoire. Mais je n'accepterais pas cela, et mes amis non plus.

M. Alexis Corbière. Il a raison !

M. Jean-Luc Mélenchon. Que le président du groupe d'amitié se sente dans l'obligation de dire des choses aimables, c'est son rôle, et nous l'en remercions ; mais qu'il en vienne à prétendre que la démocratie au Kazakhstan a connu des progrès et qu'on y retrouve la trace des valeurs françaises, c'est qu'on ne parle plus du même monde !

Noursoultan Nazarbaïev n'est rien d'autre qu'un abominable tyran ! Ancien président du Soviet suprême de l'Union soviétique, premier ministre socialiste – si je puis dire –, il s'autoproclame président de la République du Kazakhstan sitôt que l'Union soviétique explose. Voilà d'où vient la légitimité de Nazarbaïev. Et ensuite, quoi ? Il a fait des progrès démocratiques ? C'est vrai, car l'avant-dernière fois, il avait été élu à 90 % des suffrages, et la dernière, il l'a été à 95 % : on voit que l'assentiment va croissant (*Sourires*)... à mesure que l'opposition disparaît. Cette fois, il n'avait que trois opposants, désignés par lui, tous les autres étant interdits.

Nous signons donc avec le Kazakhstan un accord qui, à l'article 235, rappelle l'attachement des parties aux droits de l'homme. Dans ce pays, Amnesty International rapporte – cela a été rappelé à l'instant – que, face à une grève des ouvriers du pétrole, la solution a été de tirer dans le tas, laissant sur le carreau je ne sais combien de morts. Dans ce pays, l'année dernière – mais sans doute a-t-il fait des progrès en matière de démocratie depuis lors –, ont été signalés 163 cas de torture, pratiquée systématiquement, comme M. Hutin vient de le souligner. Dans ce pays, dix-sept infractions peuvent être punies par la peine de mort.

Voilà les gens avec qui, paraît-il, nous partageons des valeurs ! Nous ne partageons rien, sauf peut-être des intérêts. Mais n'allons pas dire à la tribune du Parlement français que nous partageons quoi que ce soit d'autre avec des personnages pareils !

Quant à la liberté, il a été dit tout à l'heure qu'Internet a disparu. Mais il y a mieux : si par hasard tu y as accès, il faut installer sur ton poste un certificat national de sécurité. Quand donc ce dernier progrès de la démocratie au Kazakhstan a-t-il été réalisé ? En janvier dernier ! Il y a moins d'un an, ce pays a décidé que chaque poste d'Internet serait contrôlé par un certificat national.

Voilà pour l'article 235. Non, je ne partage rien avec ce pays, et je suis sûr que la plupart d'entre vous diraient comme moi s'ils disposaient d'une totale liberté d'expression. Nous ne partageons rien des méthodes employées par ce genre de personnages.

Ensuite, aux articles 240 et 243, il est écrit qu'on va renforcer la coopération en matière de lutte contre le blanchiment et la corruption. Ah! Mais avec qui signe-t-on cet accord? Avec un pays qui a, avec le nôtre, une histoire de corruption et de rétrocommissions. Depuis 2012, une procédure judiciaire est en cours contre ce pays. La justice française enquête, saisie de faits de « blanchiment en bande organisée », « corruption d'agents publics étrangers » et « complicité et recel ». Cette affaire n'est toujours pas close mais, par ses détours, elle a fini par mettre en cause le président du Sénat belge. La Belgique est un pays de l'Union européenne et les Belges estiment sans doute comme nous que tout cela n'est pas conforme à l'idée qu'ils se font du droit. Le Kazakhstan est classé 131^e sur 176 en matière de corruption et de viol de toutes les législations internationales. Voilà de quoi nous parlons.

Je ne voterai pas cet accord. Peut-être cela ne servira-t-il à rien, peut-être serons-nous minoritaires, mais nous ne l'aurons pas fait, au moins pour l'honneur. Je m'empresse de dire que je ne reproche à personne, ici, d'en manquer; je donne juste mon point de vue. À cette heure, je suis du côté de ceux qui sont emprisonnés et torturés à cause de Noursoultan Nazarbaïev, de ceux à qui l'on colle ces pastilles pour surveiller ce qu'ils disent et ce qu'ils font. Non, ce n'est pas acceptable: il n'y a pas de partenariat ni de coopération renforcée possible dans de telles conditions!

Entendons-nous bien: quoi qu'il arrive, les Kazakhs signeront des contrats avec nous parce que nous sommes leur premier client en matière d'uranium, parce qu'ils ont intérêt à s'entendre avec nous, parce que nous sommes une grande puissance du vieux continent! Je l'entends, mais cela ne doit pas se faire au prix d'une amnistie pour un tyran pareil, pour des crimes aussi abominables.

Non, mes chers collègues, il n'y a pas de signes majeurs d'avancée démocratique dans ce pays, au contraire! Non, ce pays n'a pas l'intention de respecter davantage les valeurs démocratiques! Non, il ne pratique pas les valeurs françaises! Voilà pourquoi, mes amis et moi, nous ne voterons pas cet accord. Et je suis persuadé que d'autres nous suivront, dans un geste dont ils mesurent peut-être l'inutilité, mais qui reste le seul que nous puissions faire en solidarité avec les victimes d'un tel régime. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

M. Alexis Corbière. C'est clair!

Mme la présidente. La parole est à Mme Mireille Clapot.

Mme Mireille Clapot. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur suppléant, depuis le renouvellement de notre assemblée, en juin dernier, la commission des affaires étrangères a entamé un important travail afin de rattraper le retard accumulé en matière d'autorisation de ratification de traités et de conventions. En effet, pour diverses raisons, sur lesquelles je ne reviendrai pas, nombre de ces ratifications n'ont jamais reçu l'approbation du Parlement. Aujourd'hui, ce sont ainsi huit textes que nous examinons, après avoir autorisé la ratification de quatre autres en octobre dernier. Ce travail sera poursuivi dans les mois prochains.

Certaines des conventions que nous avons examinées encadraient juridiquement des pratiques établies entre la France et un autre pays, quand d'autres apportaient une solution définitive à des différends. Dans le futur, nous serons également saisis d'accords commerciaux avec le Canada ou avec l'Amérique du Sud, sur lesquels nous serons tous particulièrement vigilants.

L'accord que nous examinons maintenant, signé entre l'Union européenne et le Kazakhstan en décembre 2015, ne relève pas de cette logique normative. Il s'agit d'une porte d'entrée – oui, monsieur Mélenchon, vous verrez, je vais vous apporter des éléments pour le montrer. Il s'agit d'une nouvelle pierre pour l'avenir d'une relation commune encore en construction, l'épaississement d'un trait d'union déjà existant, mais qui nécessite d'être renforcé. Comme les autres accords de partenariat et de coopération, il s'articule en priorité autour de l'établissement de grands principes qui serviront de jalons pour nos relations futures, touchant au partage des valeurs de la démocratie, des droits de l'homme, de l'économie de marché et du développement durable.

Certes, cet accord ne sera pas contraignant; comme certains d'entre vous l'ont souligné, il aurait pu être plus ambitieux. Mais il vient rehausser le niveau d'exigence de celui de 1999, qui avait été signé pour une durée de dix ans puis renouvelé par accord tacite. Comme l'a expliqué mon collègue Pierre Cabaré, président du groupe d'amitié parlementaire France-Kazakhstan, que je salue, M. Jean-Yves Le Drian considère que cet accord est une avancée majeure.

Chers collègues, j'ai bien entendu les inquiétudes que vous avez exprimées, notamment lors de l'examen du texte en commission, mais aussi dans cet hémicycle, sur le fait que le Kazakhstan n'est pas un pays démocratique et que de sérieuses questions se posent en matière de droits de l'homme – M. Mélenchon vient du reste de le dire lui aussi, avec la vigueur qui le caractérise.

M. Laurent Furst. Avec son énergie!

Mme Mireille Clapot. Nous ne nions évidemment pas qu'il reste encore à cette jeune république, née à l'aube des années 1990 avec la chute de l'Union soviétique, un chemin important à parcourir dans ces domaines. Elle partage cela avec d'autres pays avec lesquels nous avons signé des accords de même nature.

J'ai moi-même soulevé, lors de l'examen du texte en commission des affaires étrangères, plusieurs questions qui me paraissent sensibles. Nous allons nous y arrêter un instant, afin que vous puissiez voir que, d'un même constat, on peut tirer des conclusions différentes.

Ainsi, la question des travailleurs migrants reste en suspens, car le Kazakhstan, qui en compte un grand nombre, venus des pays voisins, n'a pas ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

La surveillance de l'Internet, que vous avez évoquée, est un véritable enjeu, sur lequel des avancées seront nécessaires à l'avenir.

La liberté de réunion est très sévèrement encadrée, puisque l'organisation d'une réunion publique sans autorisation préalable est passible de soixante-quinze jours de prison, pas moins – vous imaginez? Même l'utilisation des médias sociaux, qui se répandent au Kazakhstan comme partout ailleurs, pour inviter à une réunion constitue une infraction pénale. Imaginons-nous tous, militant dans nos circonscriptions en utilisant les médias sociaux, avec la même peine à la clé! Plusieurs blogueurs, utilisateurs de Facebook et journalistes ont ainsi été condamnés lourdement.

Les centres de détention, les prisons, sont souvent le lieu de mauvais traitements, de tortures et de viols, et les plaintes ne donnent pas souvent lieu à des sanctions envers les coupables.

Le site d'Amnesty International fait cependant état de plaintes rarissimes, de preuves apportées et de condamnations.

Enfin, cela a été dit, la peine de mort est encore inscrite dans le code pénal, même si, rappelons-le, les condamnations à la peine capitale ont été commuées, depuis le moratoire décidé en 2003 par le Président de la République, en peines de réclusion à perpétuité. La peine de mort est donc maintenue dans le code pénal mais non appliquée.

Cependant, je le répète, cet accord va dans le bon sens. Ainsi, pour ce qui concerne l'égalité femmes-hommes, thème qui m'est cher et que je défends dans le cadre d'une mission d'information au sein de la commission des affaires étrangères, le chapitre XVI du titre IV, intitulé « Coopération en matière d'emploi, de relations de travail, de politique sociale et d'égalité des chances », encourage la coopération et l'échange de bonnes pratiques, avec l'objectif de renforcer l'égalité femmes-hommes, en favorisant la participation des femmes à la vie sociale et économique, et en veillant à l'égalité femmes-hommes dans l'emploi, l'éducation, la formation, l'économie, la société et le processus décisionnel.

La France a, bien sûr, un devoir de vigilance, qui est aussi valable pour nos entreprises transnationales. Je rappelle à cet égard qu'une loi, adoptée par la France lors de la dernière législature, portée par notre collègue Dominique Potier, prescrit aux entreprises un devoir de vigilance en ce qui concerne le respect des droits humains et environnementaux tout au long de leur chaîne de valeur. Cette obligation me paraît s'appliquer particulièrement dans ce pays et je souhaite que nous restions vigilants à ce sujet. Pour le dire d'une façon plus triviale, si vous me le permettez : chiche !

Chiche, pour nos entreprises qui travaillent avec ce pays, d'exercer leur devoir de vigilance en matière de droits de l'homme !

M. Alexis Corbière. Plutôt bakchich ! (*Sourires.*)

Mme Mireille Clapot. Non : chiche.

Je tiens toutefois à souligner que cet accord est un acte qui s'inscrit dans ce qui fait la grandeur de la politique étrangère de la France : nous parlons à tout le monde. C'est actuellement le cas au Moyen-Orient, où le Président de la République joue un rôle de médiateur important dans la résolution des différentes crises, qu'il s'agisse du Liban ou de la sauvegarde de l'accord sur le nucléaire iranien.

Nous ne partageons évidemment pas les mêmes choix politiques ou à propos des droits de l'homme, auxquels je viens de rappeler mon attachement, mais la France ne néglige personne : elle échange, convainc, elle croit que certaines de ses valeurs ont une ambition universaliste et méritent d'engager un dialogue permanent et constructif.

Je partage profondément cette vision. Le combat des droits de l'homme ne peut être gagné en ignorant, en tournant le dos et en ostracisant. L'absence de dialogue n'est jamais une solution. C'est pourquoi les accords de partenariat et de coopération sont importants pour notre diplomatie ; nous devons, tout en étant vigilants, accompagner ce mouvement.

Par ailleurs, comme l'ont souligné le rapporteur, dès son audition en commission, ainsi que mon collègue Pierre Cabaré et certains autres orateurs, les avancées constatées depuis janvier 2017 vers un nouveau partage du pouvoir entre présidence, gouvernement et Parlement constituent un premier pas que nous ne pouvons négliger.

L'accord contient également un volet économique. À ce titre, il faut souligner qu'il s'agit d'un accord où chacun gagne. En effet, il va renforcer le mouvement de rapprochement entamé depuis plusieurs années entre l'Europe et ce pays. L'Union européenne est récemment devenue le premier partenaire commercial du Kazakhstan et le premier investisseur étranger sur son territoire, représentant plus de la moitié de l'investissement direct étranger au Kazakhstan.

En matière de politique étrangère, la Russie reste évidemment le principal partenaire de ce pays, comme le prouve la tenue dans sa capitale, Astana, des négociations entre la Russie, la Turquie et l'Iran au sujet du conflit syrien. Cela tient, comme cela a été rappelé, à des raisons historiques, économiques et culturelles, environ un quart de la population du Kazakhstan étant d'origine russe. La Chine est un deuxième partenaire particulièrement important, cela a également été indiqué.

Les autorités d'Astana ont toutefois une volonté sincère d'ouverture à l'Europe. Le pays participe activement aux réunions des organisations internationales. Astana est ainsi un promoteur du désarmement et de la non-prolifération. Ses dirigeants ont renoncé à l'arsenal nucléaire hérité de l'Union soviétique et ont adhéré au traité de non-prolifération en 1994. Dans la crise ukrainienne, le Kazakhstan soutient le format Normandie.

Pour la France, qui dispose d'une influence relative dans la région, cet accord est important. Le Kazakhstan est un pays avec lequel nous avons un déficit commercial ; cet accord est un premier pas vers le rétablissement d'une balance plus favorable.

Ce pays est enfin une porte d'entrée vers la région, loin de l'enclavement que certains peuvent évoquer. Un proverbe kazakh dit : « Le cheval et la mélodie de la dombra sont les deux ailes du Kazakh. »

Pour toutes les raisons que je viens d'évoquer – ouverture, développement économique et amélioration des droits humains –, je vous invite à autoriser la ratification de cet accord.

Mme la présidente. La discussion générale est close.

Sur l'ensemble du projet de loi, je suis saisie par le groupe La France insoumise d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

DISCUSSION DE L'ARTICLE UNIQUE

Mme la présidente. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, l'article unique du projet de loi.

EXPLICATIONS DE VOTE

Mme la présidente. Dans les explications de vote, la parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

M. Jean-Paul Lecoq. Je suis aux côtés des prisonniers politiques. J'ai fait partie de la flottille partie à Gaza pour affronter l'armée israélienne et exiger que la ville ne subisse plus de blocus. Je suis aussi allé soutenir les prisonniers politiques sahraouis emprisonnés au Maroc, qui n'ont commis qu'un crime : exiger l'application des résolutions des Nations unies, notamment l'organisation d'un référendum. Voilà dix jours, j'étais en Turquie pour soutenir des députés jugés et condamnés à une peine de perpétuité aggravée – c'est-à-

dire avec une autorisation de visite tous les deux mois – pour avoir osé faire un discours contre le président Erdogan ; l’ambassadeur m’a appris que des journalistes et des professeurs d’université, y compris d’une université francophone d’Istanbul signataire d’une convention avec la France, étaient jugés, emprisonnés et torturés. Cela se produit partout dans le monde.

Ce que je retiens de mon passage en Turquie, c’est ce que m’ont dit les militants du Parti démocratique des peuples : ils nous demandent de ne pas les laisser tomber, de ne pas générer de sanctions, de ne pas isoler la Turquie, car que ce seraient eux qui paieraient l’addition la plus lourde. Ils souhaitent que la diplomatie fasse son travail, pour que la situation bascule de manière démocratique.

Cet accord pose des conditions fortes en matière de droits de l’homme et de démocratie ; on a osé écrire les choses avec force. Soit cela restera un texte – de la littérature, des mots –, soit cela deviendra un élément de contrainte commerciale. C’est ainsi que je l’ai lu : comme un élément contraignant, dans l’intérêt du peuple kazakh.

Tel est le sens du vote du groupe GDR, et c’est la raison pour laquelle j’ai tenu à m’expliquer plus précisément. Nous osons dire et il faut dire que, dans ces dictatures, sévissent les atteintes aux droits de l’homme, à la liberté d’expression et à la démocratie, ainsi que la torture, mais n’isolons pas ces pays ! Par la voix de tous – celles du président du groupe d’amitié, du Président de la République, du Premier ministre, du Gouvernement, et de tous ceux qui vont rencontrer des autorités du Kazakhstan –, exigeons l’application de ce qui est écrit dans ce traité. C’est la meilleure garantie que nous puissions offrir aux prisonniers et à toutes les victimes de cette dictature. Voilà pourquoi nous voterons pour la ratification de cet accord.

Mme la présidente. La parole est à M. Laurent Furst, pour le groupe Les Républicains.

M. Laurent Furst. Madame la présidente, je ferai deux observations.

Tout d’abord, le débat que nous avons eu dans cet hémicycle honore notre démocratie, car nous sommes constamment tiraillés entre, d’une part, un pragmatisme qui veut que nous discutons, que nous échangeons, que nous commercions avec d’autres, et que nous défendions aussi nos intérêts – il n’y a en effet rien d’illégitime à défendre les intérêts de la France, qui permettent d’assurer plus de prospérité et de faire vivre mieux nos concitoyens –, et, d’autre part, la défense universelle des droits de l’homme, qui nous tient à cœur, à toutes et à tous. Il n’y a pas de hiérarchie en la matière. Nous sommes donc toujours un peu tiraillés entre ces deux éléments. Depuis des décennies, dans cette assemblée, nous avons, comme nos prédécesseurs, le même type de débats et de difficultés.

Certains pourraient croire qu’en fermant la porte, en ne tendant pas la main aux deux tiers des nations de cette planète, qui n’ont pas la chance de connaître notre vie démocratique, notre monde irait mieux ; je ne le crois pas. Je crois au contraire, même s’il ne faut rien oublier, que c’est en échangeant, en discutant, en conventionnant, en commerçant aussi, avec l’ensemble des peuples du monde, que la démocratie progresse et se construit, pas à pas.

Je suis de ceux qui pensent que ce type d’accords a une utilité et permet, au-delà de certains maux et de certaines douleurs, d’avancer collectivement. C’est pourquoi les élus du groupe Les Républicains voteront pour ce texte.

Mme la présidente. La parole est à M. Bruno Fuchs, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

M. Bruno Fuchs. Nous avons tous exprimé, avec des sensibilités et des mots différents, nos doutes sur la démocratie dans le régime en place au Kazakhstan. Nous partageons bien évidemment une partie des analyses et des propos de Jean-Luc Mélenchon. Mais une fois ce constat posé, quelle décision convient-il de prendre ?

La situation dans d’autres pays démontre que l’isolement permet à un chef d’État de maintenir son régime et de continuer des pratiques que nous réprouvons tous. En étudiant l’histoire des peuples et des relations entre les peuples, il apparaît évident qu’il faut développer les échanges, approfondir les relations, maintenir la pression et envoyer des Européens plus fréquemment dans ce pays. En effet, nous avons toutes les raisons de penser que ce type d’accords, multipliant les relations et les échanges, permettra – ou devrait permettre, car nous n’avons pas de certitude en la matière – de contraindre le Président actuel à faire évoluer sa gouvernance. C’est la raison pour laquelle nous voterons ce texte.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Mélenchon, pour le groupe La France insoumise.

M. Jean-Luc Mélenchon. Mes chers collègues, j’ai plaidé pour convaincre, pas pour accabler. J’imagine que nombre d’entre vous ne suivront pas ma conclusion ; pour autant, je ne cesserai pas un instant de croire qu’ils partagent mon point de vue quant au fond et à l’attachement à la liberté et aux droits de l’homme.

En retour, je demande que l’on ne m’attribue pas une position qui n’est pas la mienne. Je n’ai pas dit que, dès lors que nous affrontons un tyran, cela signifie que, partout où le régime ne nous convient pas, il ne faut plus discuter ; je pense le contraire. Mais il y a tyran et tyran – oui, il y a des différences, il y a des pays où les choses se passent différemment ! En l’occurrence, nous avons affaire à quelqu’un qui ne laisse pas un mètre d’espace et de respiration à ses opposants, et il n’y a personne pour les défendre. Personne !

Pour ma part, je me suis opposé au régime de M. Poutine, qui avait mis mon camarade Sergueï Oudaltsov en prison. Quand il en est sorti, il a remercié ceux qui avaient parlé de lui, lui ouvrant ainsi un peu d’espace et permettant qu’il ne soit pas oublié au fond de sa cellule. Concernant le Kazakhstan, je ne saurais même pas vous dire le nom d’un opposant avec lequel je pourrais m’entendre, parce qu’on n’entend même plus les voix sortir des cachots ! Voilà où nous en sommes.

Nous avons évoqué tout à l’heure le procès en Turquie. Mes camarades Jean-Christophe Sellin et Corinne Morel Darleux, qui se trouvaient à ce procès, n’ont été saisis d’aucune demande du type de celle qu’a entendue mon camarade Lecoq. Quand ils demandent : « Ne nous laissez pas tomber ! », cela signifie : « Ne laissez pas la dalle retomber sur nous ! »

Pour le reste, oui, il y a des gens à l’encontre desquels il faut prendre des sanctions. Vous le savez bien puisque vous avez approuvé les sanctions contre un régime dont les élections ne sont discutées par aucun organisme international – je parle du Venezuela.

Quant au Kazakhstan, pas une élection ne peut y être considérée comme libre depuis la fin de l’Union soviétique ; c’est l’OSCE – l’Organisation pour la sécurité et la coopéra-

tion en Europe – qui le dit, et sachez que cette organisation ne comprend pas que des régimes à la française ! Voilà la situation !

Par conséquent, il n'est pas vrai que vous pousserez au dialogue. Je sais que c'est ce que vous voulez faire ; je vous en donne acte, je suis prêt à le reconnaître. Mais vous vous trompez : vous lui donnerez le moyen de dire « Il n'y a pas de problème ; la preuve, nous avons signé avec les Européens ! Vous avez vu ! »

En effet, et ce sera mon dernier mot, il ne s'agit pas ici d'une convention bilatérale habituelle, négociée par la France avec le Kazakhstan, en conséquence de laquelle nous serions tenus, puisque nous aurions discuté et conclu. Nous parlons d'un protocole européen, qui n'a pas été négocié par nous et qui se traduira par une coopération approfondie. C'est pourquoi, mes chers collègues, il serait bon que notre groupe ne soit pas seul à voter contre, ce qui donnerait l'impression que vous êtes tous pour. Il faut que la bigarrure de ce que vous ressentez se voie dans les votes.

M. Alexis Corbière. C'est clair !

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Gomès, pour le groupe UDI, Agir et indépendants.

M. Philippe Gomès. Personne, dans cette assemblée, n'a le monopole des haut-le-cœur.

M. Jean-Hugues Ratenon. Oh !

M. Jean-Luc Mélenchon. Personne n'y prétend !

M. Philippe Gomès. Personne ne peut s'ériger en détenteur de ce monopole dans une assemblée d'insensibles qui, elle, ne viserait qu'à défendre les intérêts économiques et s'essuierait les pieds sur un peuple.

Nous entendons, les uns et les autres, les voix qui s'élèvent des cachots et des prisons, sous la torture ; nous entendons les voix des journalistes, incapables d'exercer leur travail si ce n'est au péril de leur vie ; nous entendons les voix des travailleurs, dont les droits les plus élémentaires sont bafoués. Nous entendons toutes ces voix, et c'est parce que nous entendons ces voix que nous signons cet accord de coopération renforcé. C'est parce que ces voix se sont élevées que nous décidons de briser l'isolement dans lequel cet État s'est peu à peu enfermé, au mépris des règles internationales, au détriment des libertés individuelles et des libertés publiques.

Oui, il est nécessaire de tendre la main ; oui, il est nécessaire de casser le rideau de fer qui s'est élevé autour de cet État, de façon à ce que demain, peut-être, la démocratie ait droit de cité et que les personnes soient respectées ! Le groupe UAI votera donc cet accord de partenariat et de coopération renforcé avec le Kazakhstan.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Cabaré, pour le groupe La République en marche.

M. Pierre Cabaré. Dans cette assemblée, certains pensent qu'il y a un tyran et tyran. Pour moi, il n'y a qu'une seule sorte de tyran, toujours la même. Monsieur Mélenchon, il faut être un petit peu sérieux. Je comprends que votre amitié aille vers certains...

M. Alexis Corbière. Vous dites n'importe quoi !

M. Pierre Cabaré. Mais non ! Il faut être réaliste. Je voudrais que l'on me fasse confiance et que l'on fasse confiance au peuple kazakh. Ce pays va vers la paix...

M. Alexis Corbière. C'est honteux, ce que vous dites !

M. Pierre Cabaré. Mais oui, il va vers la paix ! Ce n'est pas à coup de bombes qu'on fait la paix ! Vous le savez ?

Cet après-midi, M. l'ambassadeur du Kazakhstan a demandé à M. Macron, notre président, de regarder vers l'avenir, ajoutant que son pays regardait vers l'avenir. Je vous propose, chers collègues, que nous regardions vers l'avenir, que nous fassions confiance et qu'ensemble, nous votions ce texte.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	37
Nombre de suffrages exprimés	36
Majorité absolue	19
Pour l'adoption	32
contre	4

(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)

5

PROTOCOLE ANNEXE À LA CONVENTION FRANCE-ALGÉRIE SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi autorisant l'approbation du protocole annexe à la convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur la Sécurité sociale du 1^{er} octobre 1980 relatif aux soins de santé programmés dispensés en France aux ressortissants algériens assurés sociaux et démunis non assurés sociaux résidant en Algérie (n^{os} 13, 414).

PRÉSENTATION

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, *secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.* Madame la présidente, madame la présidente de la commission des affaires étrangères, monsieur le rapporteur de la commission des affaires étrangères, mesdames et messieurs les députés, nous voici réunis autour de ce nouveau protocole de soins de santé entre la France et l'Algérie.

Je tenais d'ores et déjà à saluer le travail effectué par la commission : un premier débat en juillet, suivi d'un deuxième au mois de novembre, si ma mémoire est bonne, avec de nombreuses auditions, permettant d'éclairer pleinement la représentation nationale et de tordre le cou à un

certain nombre de rumeurs ou de *fake news*, comme on dit en bon français. Il était important de faire en sorte que le contenu réel de ce protocole soit présenté.

Ce nouveau cadre remplit deux objectifs : d'une part, il préserve les relations privilégiées entre la France et l'Algérie en matière de Sécurité sociale ; d'autre part, il les modernise en instaurant un système de concertation vraiment étroit entre l'État algérien et les hôpitaux français, pour éviter que ne s'accumulent des créances et des situations contentieuses, comme cela était le cas par le passé. C'est donc un nouveau départ qui s'inscrit pleinement dans la dynamique engagée ces dernières semaines avec la visite à Alger du Président de la République, le 6 décembre, et la tenue du comité intergouvernemental de haut niveau, le 7 décembre, à Paris.

Revenons à l'historique, à la situation qui prévalait jusqu'ici. Les relations entre la France et l'Algérie reposaient sur une convention bilatérale de Sécurité sociale et un protocole de soins de santé, tous deux conclus en 1980. Ce protocole a été peu utilisé depuis la moitié des années deux mille – environ soixante-dix personnes concernées en 2014 – et s'est avéré inadapté, du fait de son champ d'application très limité.

Dès lors, à côté de cet accord, la Caisse nationale des assurances sociales des travailleurs salariés, la CNAS algérienne, a développé des relations contractuelles avec des hôpitaux français pour le transfert de patients algériens résidant en Algérie – environ 700 patients par an. Ces relations de fait se sont substituées, petit à petit, au dispositif du protocole de 1980. Mal encadrées et peu sécurisées, elles ont créé de nombreuses complications et engendré d'importantes créances auprès des hôpitaux français. C'est pourquoi la France a conditionné la renégociation du protocole à l'apurement des dettes de la CNAS à l'égard des hôpitaux français. Un compromis a été trouvé entre l'AP-HP – Assistance publique-Hôpitaux de Paris – et la CNAS, en mars 2016, permettant ainsi l'apurement total des créances justifiées.

Quel cadre ce nouveau protocole instaure-t-il ? Il offre à tous les ressortissants algériens couverts par la Sécurité sociale algérienne un accès aux soins français pour des actes thérapeutiques qui ne peuvent pas être réalisés en Algérie, tout en sécurisant le remboursement des soins par la caisse algérienne. Il instaure donc un canal unique pour les soins programmés des assurés sociaux algériens en France transférés par la CNAS. Il permet de bien encadrer le système parce que ni les hôpitaux français ni la CNAS n'ont intérêt à des abus.

Comment cela fonctionne-t-il, sur le plan pratique ? La CNAS délivrera une autorisation de prise en charge au patient, sur la base d'un devis préalablement établi par un établissement de santé français, pour un type et une durée de soins déterminés. Cette autorisation conditionnera l'admission du patient dans l'hôpital français. Les soins seront alors payés à l'établissement de santé par la Caisse nationale d'assurance maladie française des travailleurs salariés, la CNAMTS, pour le compte de la CNAS algérienne, qui lui remboursera l'ensemble des frais engagés – ticket modérateur, forfait journalier et franchises médicales restant à la charge des patients, selon la législation française. Ces règlements se feront sur une base semestrielle, de telle sorte que tout cela remonte très régulièrement. Point important : une avance sera versée chaque année par la partie algérienne, sur la base de 35 % du montant des créances soldées au titre de l'exercice précédent.

Quels sont la portée de ce protocole et l'intérêt qu'il présente pour la France ? Il s'agit d'un dispositif unique : en dehors de la coordination européenne de Sécurité sociale, la France ne dispose pas d'une autre convention bilatérale ouvrant des possibilités analogues. Cela reflète, en quelque sorte, notre relation privilégiée avec l'Algérie.

Ce texte améliorera les procédures d'échanges entre les administrations des deux pays et fiabilisera les flux financiers. Au total, nous avons là, je crois, un « dispositif solide », pour reprendre les termes du rapporteur. Je crois qu'il faut saluer le fait que chaque année se réunira une commission franco-algérienne de Sécurité sociale pour faire le point sur son application.

Tels sont les principaux éléments que je souhaitais mettre sur la table pour que vous soyez pleinement éclairés sur l'objet du débat. Je félicite encore une fois la commission, qui a mené un travail de fond depuis le mois de juillet, ce qui nous permet de nous pencher de façon sereine sur le contenu exact de ce protocole.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Fanget, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Michel Fanget, rapporteur de la commission des affaires étrangères. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, l'accord que je vais vous présenter porte sur l'accès aux soins. Il touche donc à l'humain, à ce bien essentiel qu'est la santé. Mais il touche aussi à plusieurs thématiques qui sont l'objet de débats politiques passionnés : d'abord, nos relations avec l'Algérie ; ensuite, l'équilibre que nous avons à trouver entre considérations de santé publique et éthiques, et considérations financières, quand nous accueillons dans notre système de santé des étrangers ne résidant pas régulièrement en France ; enfin, la question de ce que l'on appelle le tourisme médical, c'est-à-dire l'opportunité qu'il y a ou non à valoriser à des fins lucratives, sur le plan international, notre système de santé.

On comprend donc que cet accord ait été l'objet, en commission, de nombreuses interrogations, qui nous ont amenés, dans un premier temps, à reporter notre vote afin de procéder à des auditions complémentaires.

Certains orateurs aborderont sans doute les grandes thématiques que j'ai rappelées. En tant que rapporteur, je me dois cependant de recentrer le débat sur l'accord lui-même, son contexte et ce qui en est attendu.

S'agissant du contexte, il faut dire quelques mots des problèmes d'impayés consécutifs aux soins donnés dans nos hôpitaux à des étrangers non résidents, puisque l'accord vise à améliorer les choses dans ce domaine avec l'Algérie. Quand on regarde les chiffres, on constate plusieurs choses.

D'abord, les enjeux ne doivent pas être exagérés. En mars 2017, le stock de créances à recouvrer liées aux patients algériens atteignait pour toute la France un peu moins de 39 millions d'euros, à comparer aux 90 milliards d'euros de soins délivrés chaque année dans les hôpitaux français. Il est donc clair que la pérennité financière de ceux-ci n'est pas menacée.

Deuxièmement, le problème concerne essentiellement les établissements de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, dans lesquels sont concentrés les trois quarts de cette dette étrangère.

Troisièmement, l'Algérie est certes le premier pays en cause, mais les patients algériens ne sont à l'origine que du quart de cette dette. De nombreux autres pays, européens, nord-américains, moyen-orientaux ou africains, sont également concernés.

Enfin, lorsqu'on observe l'évolution de la dette liée à des patients étrangers à l'AP-HP, on fait un constat très intéressant. Cette dette peut être répartie en deux grandes catégories : d'une part, celle due par des institutions, caisses de sécurité sociale étrangères, assurances médicales privées, ambassades étrangères par exemple, qui ont envoyé officiellement des patients en France ; d'autre part, celle due par des particuliers pris en charge en France hors de ces circuits institutionnels.

Et, quand on compare, pour l'AP-HP, les chiffres de fin 2014 et les derniers disponibles, qui remontent à la fin de l'été 2017, on constate une diminution de 43 % de la part de la dette étrangère dite « institutionnelle » mais une hausse de 18 % de la part relevant de particuliers.

En effet, résorber la dette institutionnelle apparaît relativement plus facile, car cela relève avant tout d'une volonté politique – celle de l'actuel directeur général de l'AP-HP – et de l'adoption de nouvelles règles vis-à-vis des différentes caisses en cause. Par exemple, une politique de paiement systématique d'une avance sur devis des soins programmés pour des patients étrangers a été mise en place, seule une dizaine d'organismes étrangers restant dispensés de cette avance, contre 600 auparavant. Par ailleurs, une action énergique de recouvrement des dettes institutionnelles du passé a été engagée. S'agissant de l'Algérie, la Caisse nationale des assurances sociales, la CNAS, a réglé 10 millions d'euros d'arriérés en 2016, ce qui a conditionné la signature de l'accord examiné ce soir. D'autres pays également en cause ont opéré des règlements, par exemple l'Arabie saoudite.

Pour les patients individuels, hors circuits, les choses sont plus complexes. Nous savons bien que des patients étrangers, algériens ou non, entrent dans nos hôpitaux en dehors des soins programmés pour lesquels ils auraient accepté de payer d'avance ou bénéficieraient d'une prise en charge par une caisse étrangère. Sur ce point, ceux qui seraient tentés d'instituer des interdictions de prise en charge se heurteraient, bien sûr, à notre éthique médicale. Il y a des pays où il faut sortir le portefeuille avant d'être admis aux urgences, mais ce n'est pas notre conception. Si les patients dont nous parlons arrivent à l'hôpital à la suite d'un accident de santé véritablement inopiné, leurs frais pourront éventuellement être couverts par l'assurance médicale qui accompagne obligatoirement les visas. Mais les assureurs veillent à ne pas prendre en charge les cas où les gens, si l'on peut dire, se découvrent malades une fois en France. Dans ce cas de figure, soit les soins seront couverts par l'aide médicale de l'État, pour les personnes dont le visa de tourisme de trois mois a expiré ou pour les mineurs, soit ils resteront tout simplement à la charge des hôpitaux.

Cette situation est-elle satisfaisante ? Non, bien sûr ! Il faut combattre les dérives, les filières qui existent peut-être. Mais nous devons savoir qu'il y aura toujours, pour d'évidentes raisons humanitaires, parce que c'est l'esprit de notre service public hospitalier, des cas de personnes soignées pour des pathologies graves et très coûteuses sans que leurs frais soient finalement réglés, par elles ou par une caisse étrangère.

Ce préambule me conduit à un constat central : nous avons intérêt à inscrire le plus grand nombre possible de patients étrangers dans les circuits institutionnels, même si nous

n'arriverons jamais à le faire pour tous. Je soutiens l'accord que nous examinons parce qu'il a précisément cet objet s'agissant des patients algériens.

Jusqu'à présent, l'accueil de patients algériens en France, même dans le cadre de soins programmés couverts en principe par la Sécurité sociale algérienne, n'était pas organisé de manière satisfaisante. Il existait bien un accord bilatéral remontant à 1980, mais ce texte était devenu largement inopérant puisqu'il ne concernait plus que quelques dizaines de personnes par an. Par ailleurs, la CNAS algérienne avait passé des accords directs avec l'AP-HP et d'autres CHU – centres hospitaliers universitaires – mais l'application de ces accords a donné lieu, au fil du temps, à de multiples litiges financiers, portant sur le calcul des frais facturés aussi bien que sur leur règlement ultérieur.

L'accord signé en 2016, après pas moins de quinze ans de négociations difficiles, vise à éviter que ces litiges ne se reproduisent.

Son premier mérite est de prévoir un champ étendu de bénéficiaires potentiels. Il couvre non seulement les assurés sociaux algériens, mais aussi leurs ayants droit et les personnes dites « démunies non assurées ». C'est une extension par rapport aux accords antérieurs et elle est significative car le secteur informel, échappant à l'affiliation à la Sécurité sociale, est très développé en Algérie. L'objectif est bien sûr de réduire le nombre de personnes venant de l'extérieur du circuit officiel.

Second point fort de l'accord, il s'inspire des litiges anciens entre la CNAS algérienne et les hôpitaux français pour essayer de régler à l'avance tous les points difficiles. Il comprend par exemple des dispositions précises sur la question des prolongations d'hospitalisation au-delà du temps programmé, avec une procédure d'urgence pour les faire avaliser par la CNAS, car il y a eu dans le passé de nombreux différends financiers à ce sujet. Il traite même des molécules et dispositifs médicaux très onéreux qui ne peuvent pas être pris en compte dans le prix de journée. Il prévoit aussi que la partie algérienne prendra tous les frais en charge, sans équivalent du ticket modérateur, afin de simplifier les facturations.

Troisième point fort, l'accord établit des circuits financiers clairs et solides qui garantiront non seulement le paiement des frais à nos hôpitaux mais aussi le paiement en dernier ressort par la caisse algérienne. L'interface financière entre les hôpitaux et la caisse algérienne sera gérée par notre Sécurité sociale, plus précisément par le Centre national des soins à l'étranger, car cet organisme gère déjà les flux financiers dus à la coordination européenne de Sécurité sociale et sait donc parfaitement opérer de manière rigoureuse ce type de gestion financière. De plus, afin de limiter ou d'éviter les décalages de trésorerie, la CNAS algérienne devra verser, pour chaque exercice, des avances égales à 35 % du montant des créances soldées au titre de l'exercice précédent. Une prise en charge des frais de gestion administrative est également prévue.

Pour conclure, cet accord n'empêchera pas, bien évidemment, tous les litiges financiers avec l'Algérie, *a fortiori* avec tous les autres pays étrangers, concernant la prise en charge de leurs nationaux dans notre système hospitalier. Mais il va dans le bon sens, et je pense d'ailleurs qu'il pourrait servir de modèle pour des arrangements de même nature avec d'autres pays. Je rappelle en outre qu'au-delà des situations humaines qui font que nous accueillons nécessairement des patients étrangers, il y a aussi un intérêt économique à développer raisonnablement cet accueil.

La commission des affaires étrangères a donc adopté le présent projet de loi et je vous invite à faire de même.

Mme la présidente. La parole est à Mme la présidente de la commission des affaires étrangères.

Mme Marielle de Sarnez, *présidente de la commission des affaires étrangères.* Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, chers collègues, ce projet de convention a fait l'objet d'un premier échange de vues au sein de notre commission au mois de juillet dernier. À l'issue de nos travaux, nous avons considéré qu'il était nécessaire d'aller plus au fond du sujet traité. C'est pourquoi j'ai souhaité que notre commission mette en place un groupe de travail dédié à la question de la dette hospitalière des pays tiers.

Notre rapporteur, Michel Fanget, dont je salue le travail, a présidé ce groupe, auquel ont notamment participé Mireille Clapot, Bérengère Poletti et Jacques Maire, que je veux ici remercier pour leur implication.

Sous l'impulsion du rapporteur, diverses personnalités ont été auditionnées, parmi lesquelles Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, Jean de Kervasdoué, ancien directeur des hôpitaux au ministère de la santé, ainsi que des responsables de la Caisse nationale d'assurance maladie et de la caisse primaire du Morbihan, en charge de la gestion du Centre national des soins à l'étranger. Qu'ils en soient tous remerciés ; leur expertise et leur compétence ont permis d'éclairer utilement nos travaux.

Les auditions effectuées nous ont effectivement permis d'avancer au fond, tout d'abord sur l'état des lieux. Il est important de préciser que les impayés, dans notre système hospitalier, ne concernent pas seulement les patients algériens, loin de là. À l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, principal ensemble hospitalier concerné, les patients algériens ne participent que pour 25 % des impayés étrangers. Derrière l'Algérie, on trouve, en ordre décroissant, le Maroc, les États-Unis, la Tunisie, l'Italie, le Royaume-Uni puis le Koweït. On voit qu'il est toujours très intéressant d'établir un état des lieux précis pour se forger une opinion fondée.

Il est à l'évidence plus simple de maîtriser les impayés étrangers quand le débiteur est une institution, par exemple une caisse de Sécurité sociale ou une ambassade. Dans ce cas, en effet, il suffit de faire preuve de volonté politique et de mener à bien les procédures pour obtenir le paiement des frais d'hospitalisation. C'est ce que fait l'AP-HP, en obtenant d'ailleurs de bons résultats.

En revanche, comme vient de le dire Michel Fanget, lorsque le débiteur est un simple particulier, c'est beaucoup plus compliqué. En effet, les possibilités de recouvrer des frais d'hospitalisation auprès de particuliers retournés dans leur pays, le plus souvent modestes, voire très pauvres, sont évidemment beaucoup plus faibles. Ce constat est très important, car l'accord que nous examinons vise justement à inscrire le plus grand nombre possible d'Algériens soignés en France dans un circuit de prise en charge institutionnelle pour limiter le nombre d'impayés.

Enfin, il est important de préciser que cet accord avec l'Algérie est considéré par les professionnels de santé, par ceux qui sont amenés à gérer ce type de situation sur le terrain, comme tout à fait positif. C'est un accord qui tient compte de l'expérience des relations passées avec la Sécurité sociale algérienne, et les problèmes sont enfin

anticipés. Il prévoit aussi une interface financière entre nos hôpitaux et l'Algérie, qui sera assurée par le Centre national des soins à l'étranger, rattaché à notre assurance maladie.

Cet accord ne réglera pas tout mais il va vraiment dans le bon sens. Il comporte aussi une forte dimension humaine, ce qui est important pour nous puisqu'il est question ici de santé.

C'est pourquoi, mes chers collègues, à la lumière des remarquables travaux conduits par notre rapporteur, je vous propose de ratifier ce protocole afin qu'il puisse entrer en vigueur le plus vite possible.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Isabelle Rauch.

Mme Isabelle Rauch. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, chers collègues, je commencerai en insistant sur le caractère unique et historique du protocole annexe à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne sur la Sécurité sociale.

Ce protocole relatif aux soins de santé programmés dispensés en France aux ressortissants algériens assurés sociaux et aux démunis non assurés sociaux résidant en Algérie est soumis en première lecture à notre assemblée après un examen approfondi par la commission des affaires étrangères.

Il est unique car, en dehors de la coordination européenne de Sécurité sociale, la France ne dispose d'aucune convention bilatérale avec un État tiers prévoyant une possibilité de soins programmés. Il est évident que cela témoigne de la relation particulière qui unit la France et l'Algérie, relation bilatérale privilégiée que le premier déplacement officiel du Président de la République, le 6 décembre dernier à Alger, en terrain ami, a de nouveau révélée.

Ce protocole est historique car il fait suite à de longs et douloureux travaux engagés pour une meilleure coordination entre les institutions de Sécurité sociale de nos deux pays.

Il a été rendu possible grâce à la résolution des situations contentieuses. En effet, comme le détaille très bien le rapport de notre collègue Michel Fanget, en dehors d'un premier protocole sur les soins reçus par des citoyens algériens en France, signé en 1980 et très peu utilisé – par seulement quarante à soixante patients par an –, le traitement des patients algériens se faisait principalement dans le cadre de conventions bilatérales entre la Caisse nationale des assurances sociales des travailleurs salariés, la CNAS, et les hôpitaux. Ainsi, chaque année, 500 à 700 patients algériens étaient directement adressés aux hôpitaux français par la CNAS, générant un flux financier estimé à un montant variant entre 8 millions et 15 millions.

Après de nombreuses contestations de dettes par la CNAS, plusieurs établissements français ont dénoncé ces conventions bilatérales, tandis que l'AP-HP a poursuivi dans cette voie, tout en déplorant des difficultés pour le recouvrement des créances, dont le montant a culminé en 2012 à 16 millions d'euros, avant de revenir à 11 millions en 2015 puis à moins de 4 millions en 2017, en raison de plusieurs versements de la partie algérienne.

Le présent protocole, qui ne traite pas des dettes issues du passé mais, comme mes collègues le développeront après moi, des relations futures, a été très long à négocier car lié au solde

des dettes existantes. Sa négociation a débuté en 2002. Elle a été interrompue de 2010 à 2014 en raison du contentieux sur les dettes hospitalières et n'a pu finalement être reprise, puis aboutir, qu'après le versement par la partie algérienne de plusieurs règlements pour solder les impayés du passé. C'est le 10 avril 2016, lors de la troisième session du comité intergouvernemental de haut niveau, que le présent protocole a été signé par Manuel Valls, alors Premier ministre, parmi de nombreux autres accords institutionnels et économiques.

Ce présent protocole, historique par son processus et unique par son contenu, a par conséquent pour objet d'établir un cadre administratif unifié et fiable pour l'organisation et la prise en charge des soins prodigués en France à des Algériens, dans la mesure où ces soins ne peuvent leur être prodigués en Algérie.

Sa signature rend compte d'une volonté partagée entre les autorités françaises et algériennes de régler les situations litigieuses, afin de pouvoir intensifier la coopération dans de nombreux autres domaines. Il est en parfaite adéquation avec la volonté, exprimée par le Président de la République lors de son récent déplacement à Alger, de regarder vers l'avenir.

Une compréhension approfondie des enjeux qu'il règle et du modèle qu'il préfigure pour l'avenir a permis à notre commission de l'adopter. Avec les collègues de mon groupe qui prendront la parole après moi pour compléter mon propos, nous vous proposerons d'en faire de même.

Si, dans l'Assemblée, certains, mal inspirés, que j'ai combattus lors de la campagne électorale dans la neuvième circonscription de Moselle, doutent encore, si je n'ai pas réussi à les convaincre de la raison d'être et du bien-fondé de ce projet de loi, alors, je vous renvoie tous vers le site d'un grand quotidien du soir, où un article daté du 14 décembre 2017 décodera l'« intox » sur « des patients algériens soignés aux frais de la Sécu » et rétablira le sens de cet accord,...

Mme Marielle de Sarnez, *présidente de la commission des affaires étrangères*. Absolument !

Mme Isabelle Rauch. ...accord que nous n'examinons pas en catimini mais que nous voterons en pleine conscience.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, *secrétaire d'État*, et **Mme Marielle de Sarnez**, *présidente de la commission des affaires étrangères*. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Luc Reitzer.

M. Jean-Luc Reitzer. Madame la présidente, madame la présidente de la commission, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, quelques jours après le déplacement de M. le Président de la République en Algérie, nous sommes effectivement réunis maintenant pour ratifier le protocole annexe à la convention avec l'Algérie sur la Sécurité sociale relatif aux soins de santé programmés dispensés en France aux ressortissants algériens assurés sociaux et démunis non assurés sociaux résidant en Algérie.

Les liens entre nos deux pays, nous le savons tous, sont anciens et étroits, constitués à la fois de moments de communion intense et de drames encore difficilement surmontables de chaque côté de la Méditerranée.

Notre rapporteur, que je félicite pour la qualité de son travail, a fort bien décrit les éléments techniques du protocole. Je ne reviendrai donc pas dessus. Il est parfaitement clair, à la lecture de son rapport et des échanges qui ont eu lieu en commission, que la prise en charge des patients

algériens devait être revue et que les accords qui liaient nos deux pays depuis les années 1980 n'étaient plus satisfaisants, car ils généraient des difficultés administratives et financières.

Il faut rappeler une nouvelle fois que le serpent de mer des créances non recouvrées du système de santé français est loin de ne concerner que les patients algériens.

Mme Marielle de Sarnez, *présidente de la commission des affaires étrangères*. Exactement !

M. Jean-Luc Reitzer. Je souhaite aussi rappeler que, si l'examen de ce protocole a suscité de nombreuses interrogations en juillet dernier, lors de son premier examen en commission, le même jour, deux conventions avec l'Algérie – l'une sur l'entraide judiciaire et l'autre sur les échanges de jeunes actifs – ont été adoptées sans la moindre difficulté.

Je souhaite d'ailleurs remercier à nouveau le rapporteur pour le travail de fond qu'il a mené depuis juillet dernier, qui confirme l'utilité du présent protocole. Des éléments particulièrement intéressants figurent dans son rapport. S'ils confirment que l'Algérie est de loin le pays qui cumule le plus de dettes auprès de l'AP-HP – à peu près 25 %, cela a été dit –, on y retrouve aussi, il faut le souligner, des pays comme les États-Unis,...

Mme Marielle de Sarnez, *présidente de la commission des affaires étrangères*. Exactement !

M. Jean-Luc Reitzer. ...l'Italie, le Royaume-Uni ou même l'Espagne. Franchement, on est en droit de s'étonner des dettes auprès de l'AP-HP laissées par les ambassades à Paris du Koweït ou de l'Arabie saoudite.

Mme Marielle de Sarnez, *présidente de la commission des affaires étrangères*. Exactement !

M. Jean-Luc Reitzer. Peut-être le rapporteur aura-t-il des explications à nous donner à ce sujet...

Par ailleurs, je voudrais rappeler à nos collègues le poids considérable des médecins de notre système de santé possédant un diplôme étranger européen ou extra-européen. Il faut le dire, sans eux, certaines de nos structures hospitalières ne pourraient plus travailler ni accueillir les patients. La France en compte près de 26 000, dont 4 800 diplômés en Algérie, soit une augmentation de plus de 56 % en dix ans, ce qui, bien évidemment, pénalise surtout et avant tout le système de santé algérien.

M. Laurent Furst. Évidemment !

M. Jean-Luc Reitzer. Devant la multiplicité des enjeux, je pense, madame la présidente de la commission des affaires étrangères, que nous pourrions nous pencher sur la question de ce qu'on pourrait appeler le « nomadisme médical » à l'heure de la mondialisation. Un certain nombre de Français ne sont pas en reste et Internet regorge malheureusement de proposition de soins dentaires moins chers, par exemple en Hongrie.

J'espère que, dans les années à venir, notre collègue rapporteur pourra nous faire un point sur l'application de ce protocole que nous nous apprêtons à voter et que le groupe Les Républicains votera, compte tenu des remarques qui ont été exposées ce soir.

M. Laurent Furst. Quelle journée !

Mme la présidente. La parole est à M. Frédéric Petit.

M. Frédéric Petit. Madame la présidente, madame la présidente de la commission, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, permettez-moi tout d'abord de féliciter mon collègue Michel Fanget pour son rapport, qui témoigne à

la fois de sa fibre médicale et de sa fibre sociale. Bien entendu, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés soutiendra ce projet de loi de ratification.

Comme cela a été rappelé, nous avons commencé l'étude du protocole annexe de cette convention et nous aurions pu hâter le vote mais notre commission a préféré prolonger sa réflexion pour mieux appréhender ce projet de loi, son contexte, non pour en vérifier la nécessité, qui nous paraissait évidente, mais pour lever certaines interrogations qui s'étaient fait jour sur nos bancs.

Parmi les interrogations soulevées lors de nos débats en commission, la principale était due à l'insuffisance des chiffres. Le rapporteur collègue Michel Fanget en a fourni quelques-uns qui devraient aider à dissiper un certain nombre de fantasmes – je rappelle en particulier la comparaison entre les quelques dizaines de millions d'euros dont nous parlons et les 94 milliards d'euros que représente l'activité du système hospitalier en France.

Cela étant posé, pourquoi avons-nous intérêt à ratifier cette convention ? Plusieurs raisons évidentes à cela : trois raisons pratiques ; trois raisons plus profondes.

S'agissant des raisons pratiques, il convient d'abord de mieux appréhender le système des impayés étrangers. Comme Mme la présidente de la commission l'a rappelé, le travail que nous avons effectué a permis d'être plus efficaces et de disposer de chiffres plus précis.

Ensuite, il fallait régler un contentieux extrêmement ancien, datant des années quatre-vingt. Il faut reconnaître que la résorption de la créance est en bonne voie : non seulement la créance de l'AP-HP a diminué de 43 % en trois ans mais le protocole permettra un plus grand contrôle puisqu'il intégrera un bien plus grand nombre de citoyens algériens. Nous n'allons donc pas ajouter des problèmes à ceux qui existent déjà.

Il fallait également répondre à une situation d'urgence créée par l'obsolescence du texte originel et le vide juridique consécutif. La convention entrée en vigueur en 1982 paraissait prometteuse mais son champ d'action a rapidement montré les limites du texte, qui, petit à petit, s'est trouvé concurrencé par une galaxie d'accords bilatéraux entre la CNAS algérienne et les hôpitaux français.

Trop limitée, pas assez efficace et protectrice, délaissée, la convention a entraîné l'insécurité juridique et laissé la dette s'installer et se creuser. Trente-cinq années plus tard, nous souhaitons redonner un sens à cet accord que les gouvernements passés ont laissé dépérir et que le précédent gouvernement a sobrement repoussé à une législature lors de laquelle il n'aurait plus la main.

Il est aussi nécessaire de prendre le relais des établissements hospitaliers. L'AP-HP et les autres établissements ne doivent pas lutter seuls contre les impayés. La représentation nationale doit au contraire prendre ses responsabilités et offrir un cadre sain et favorable à la résolution des créances et à une gestion des flux plus cohérente.

J'en viens aux trois raisons plus profondes.

D'abord – je suis très fier que le rapporteur Michel Fanget l'ait rappelé, car tel est l'esprit de notre système hospitalier –, quoi qu'en disent certains sur ces bancs, nous avons vocation à l'universalité, nous disposons d'un système médical reconnu et admiré, dont la gestion des soins, accessibles à tous, est unique. Étendre le nombre de citoyens algériens bénéficiaires, c'est non seulement se montrer plus efficace dans les recouvrements mais c'est surtout honorer notre

principe selon lequel les soins doivent être accessibles à tous. Là où certains systèmes médicaux ont besoin d'aide, le savoir-faire français peut intervenir. C'est aussi montrer la force de notre système de protection sociale, qui sait s'ouvrir et coopérer avec d'autres. Il s'agit d'un véritable exemple, en dépit des difficultés que la précédente convention a provoquées. C'est aussi notre capacité de prise en charge qui est mise en valeur, notamment dans la création du dispositif d'autorisation et d'évaluation financière préalable. Le sérieux et la responsabilisation sont aussi à l'œuvre de l'autre côté de la Méditerranée puisque la CNAS elle-même s'engage à fournir des attestations de droits aux soins comparés, dont la délivrance sera issue d'un dialogue conjoint entre la CNAS et l'établissement français concerné. Notre collègue a précisé tout à l'heure l'ensemble des domaines, jusqu'à la molécule, qui seront intégrés dans ces conventions.

C'est l'occasion aussi de rappeler la solidarité qui unit nos deux pays. Ce contentieux diplomatique n'a plus sa place, après tant d'années. La France et l'Algérie sont désireuses de travailler main dans la main à travers ce dispositif unique et même historique. C'est ce désir qui a notamment donné naissance au comité intergouvernemental de haut niveau, lequel a lui-même contribué à la signature de ce protocole. En tant que parlementaires, il est essentiel que devons honorer les engagements pris par la France a pris, qui s'inscrivent dans l'esprit d'un champ d'application désormais quasi universel.

Enfin, une dernière raison profonde réside dans la nécessité d'engager le dialogue avec d'autres États. Ce type d'accord, singulier dans son existence, doit justement être l'occasion de nous interroger sur la dette étrangère en matière de soins dispensés en France. La République algérienne est concernée pour un tiers de la créance totale, mais nous devons aussi nous pencher sur le reste de cette créance – la part du Maroc représente 9 %, celle des États-Unis 5 %, le reste étant réparti entre nombreux États. Cet accord nous permettra d'aller plus loin car il n'est en réalité qu'une étape dans le droit international et un point dans le règlement de nos créances.

Responsabilité éthique et engagement animent notre volonté de voter en faveur de la ratification de ce protocole, même s'il fut victime de discours simplistes, déformés, hantés par de fausses rumeurs dont la philosophie n'est pas de se pencher réellement sur les enjeux chiffrés qu'il représente et sa réelle utilité. On parlera de fraudes, de profiteurs, alors qu'il s'agit en réalité de soins programmés mais aussi d'une procédure associée à l'assainissement de nos finances, maintenant et surtout pour l'avenir.

Ce sont autant de raisons, chers collègues, qui déterminent notre groupe à voter sans hésitation pour la ratification de ce protocole. Cette ratification doit être non seulement votée mais elle doit entrer dans le droit positif rapidement car il n'est plus question de laisser la dette courir.

Oui à l'assainissement de nos finances et à la résolution des dettes ! Oui à un système social ouvert et plus accessible, reconnu et plus performant ! Oui à la sécurité juridique apportée par les élus de la nation aux établissements ! Oui à l'accès aux soins pour tous ! Oui à la fin d'un contentieux diplomatique usé ! Oui à l'amitié franco-algérienne ! Oui à la ratification !

Mme la présidente. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

6

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre la France et l'Algérie sur la Sécurité sociale ;

Discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé ;

Discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures.)

*La Directrice du service du compte rendu de
la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY