

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Examen, ouvert à la presse, et vote sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie dans le domaine de la sécurité sociale, signé à Paris le 10 mars 2025 (n° 2471) (M. Pierre Pribetich, rapporteur)2

Mercredi

8 avril 2026

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 53

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

Présidence
de M. Bruno Fuchs,
Président



La commission procède à l'examen, ouvert à la presse, et au vote sur le projet de loi n° 2471.

La séance est ouverte à 10 h 30

Présidence de M. Bruno Fuchs, président.

M. le président Bruno Fuchs. Avec la Moldavie, la relation bilatérale est ancienne et régulière. Nous avons déjà examiné cette année un texte ressortissant à cette relation concernant les permis de conduire et comptons désormais dans nos rangs un spécialiste de ce pays, en la personne de Pierre Pribetich.

S'agissant de l'accord dans le domaine de la sécurité sociale du 10 mars 2025 soumis à notre approbation, ses clauses sont assez classiques. Elles visent à faciliter la mobilité et l'organisation du travail des ressortissants moldaves établis en France ainsi que des ressortissants français établis en Moldavie. La diaspora moldave en France compte de 40 000 à 100 000 personnes ; nos ressortissants en Moldavie sont un peu moins d'une centaine.

Conformément à ce que le bureau de la commission a décidé il y a quelque temps, nous examinerons le texte selon une procédure de présentation simplifiée : à l'issue de la présentation du rapporteur, les orateurs des groupes peuvent prendre la parole s'ils en manifestent la volonté ; par défaut, nous en venons au vote le plus rapidement possible.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. Le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Moldavie dans le domaine de la sécurité sociale, d'apparence technique, a été signé le 10 mars 2025. Il vise à coordonner les systèmes de sécurité sociale entre nos deux États afin d'accompagner la mobilité des travailleurs tout en sécurisant leur parcours professionnel.

Sa portée dépasse largement sa dimension opérationnelle. Il s'inscrit dans un contexte politique et géopolitique particulier, marqué par les conséquences de l'agression russe en Ukraine et par l'engagement résolu de la Moldavie en faveur du projet européen. La Moldavie occupe une position particulière en Europe en raison de sa situation géographique. Le pays est bordé, à l'Ouest, par la Roumanie, État membre de l'Union européenne et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et, sur ses flancs Nord, Est et Sud, par l'Ukraine. Enclavée, dépourvue d'accès à la mer, la Moldavie est une zone de friction au cœur des recompositions sécuritaires de l'Europe orientale.

Dans ce contexte, son orientation européenne constitue à la fois un choix politique affirmé et un enjeu de stabilité régionale pour l'Union européenne. Ainsi, la Moldavie a engagé, au cours des dernières années, un processus de rapprochement progressif avec les institutions de Bruxelles. Intégrée à la politique européenne de voisinage (PEV) puis membre du Partenariat oriental, la Moldavie a obtenu le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne en juin 2022.

Une première phase de négociation pour cette adhésion a officiellement débuté fin 2023. La législation moldave a été examinée, évaluée, à l'aune des critères de Copenhague, au cours d'une phase de criblage analytique. Cette séquence s'est conclue positivement le 22 septembre 2025, ce qui a permis l'élaboration d'une base de travail pour la suite des

négociations, au cours desquelles la Moldavie devra déterminer les mesures qu'elle peut mettre en œuvre pour se conformer aux attentes de l'Union européenne.

Le processus d'adhésion, long, lent, implique un alignement de la législation et de la réglementation nationales sur l'acquis communautaire, y compris dans des domaines techniques tels que la coordination des systèmes de sécurité sociale. Dans ce cadre, l'accord soumis à notre examen constitue un instrument concret de convergence normative.

Il reprend les principes structurants du droit européen en la matière, notamment l'égalité de traitement entre les assurés, la détermination de la législation applicable selon le lieu d'activité ainsi que la totalisation des périodes d'assurance pour l'ouverture et le calcul des droits à pension. Ce faisant, il contribue à familiariser les institutions moldaves avec les mécanismes européens et à préparer, de manière pragmatique, l'intégration de la Moldavie dans l'espace de libre circulation des travailleurs, qui constitue l'un des fondements de l'Union européenne.

Par ailleurs, cet accord permet de remédier à des difficultés concrètes rencontrées par les assurés. En l'absence de cadre bilatéral, les personnes ayant exercé une activité dans les deux pays peuvent être confrontées à des situations de double cotisation, de rupture de droits ou de perte de prestations. À titre d'exemple, un travailleur moldave ayant accompli une partie de sa carrière en France et une autre en Moldavie pourrait, sans cet accord, voir ses périodes d'activité insuffisamment prises en compte pour l'ouverture de ses droits à pension.

En outre, compte tenu de l'étendue des droits couverts, le champ matériel de l'accord, comprenant principalement la coordination du risque vieillesse, l'impact pour les finances de la sécurité sociale est modéré. Chaque caisse française ou moldave sera tenue de verser à l'intéressé les prestations dues à concurrence de la durée de cotisation accomplie respectivement en France et en Moldavie. L'accord ne créera donc pas un système de payeur unique dans lequel un organisme français serait amené à verser la totalité des droits à pension pour se retourner ensuite vers la caisse moldave.

Les auditions que j'ai menées ont mis en lumière un point de vigilance particulier. La mise en œuvre de cet accord repose nécessairement sur des échanges d'informations entre les institutions compétentes des deux pays, ce qui soulève des enjeux importants en matière de protection des données à caractère personnel. L'application des mécanismes prévus implique la transmission de données sensibles telles que des informations d'état civil, des éléments relatifs aux carrières professionnelles, aux revenus et, dans certains cas, à l'état de santé des personnes concernées.

Ces données relèvent des catégories les plus protégées par le droit de l'Union européenne, notamment par le règlement général sur la protection des données (RGPD). Pour l'heure, la Moldavie ne fait pas l'objet d'une décision d'adéquation de la Commission européenne, ce qui signifie en clair que son niveau de protection des données n'est pas formellement reconnu comme équivalent à celui de l'Union européenne.

Ces situations pourraient, en principe, constituer un obstacle au transfert de données. Toutefois, plusieurs éléments permettent de relativiser cette difficulté. D'une part, la Moldavie s'est engagée, au cours des dernières années, dans un processus de rapprochement avec les standards européens en matière de protection des données. Elle s'est dotée d'une autorité nationale indépendante de contrôle et a adopté, en 2024, une législation visant à transposer les principaux apports du RGPD dont l'entrée en vigueur est prévue pour l'été

2026. D'autre part, le droit de l'Union européenne prévoit des mécanismes permettant de tels transferts, notamment s'ils répondent à des motifs importants d'intérêt public. La coordination des systèmes de sécurité sociale, dans un contexte de mobilité internationale des travailleurs, relève précisément de cette catégorie.

Par ailleurs, ces échanges de données ne constituent pas uniquement une contrainte juridique ; ils sont également un levier d'efficacité administrative. Ils permettent d'améliorer le suivi des droits des assurés, facilitent les vérifications et contribuent à la lutte contre les fraudes sociales transnationales, en autorisant notamment des recoupements d'informations entre les administrations des deux États. Au demeurant, le Conseil d'État a estimé que les finalités poursuivies par l'accord, combinées aux garanties existantes et en cours de consolidation, permettent raisonnablement d'assurer sa conformité juridique.

En facilitant concrètement le quotidien des assurés moldaves et français, cet accord contribue, par-delà sa dimension technique, à l'ancrage européen de la Moldavie. À ce titre, il témoigne de l'engagement de la France en faveur de cette trajectoire communautaire, dans un contexte régional marqué par des enjeux de stabilité et de sécurité. Il illustre parfaitement la manière dont nous pouvons apporter un soutien effectif à certains pays par des moyens ni financiers ni militaires, par le biais d'instruments juridiques sectoriels bénéficiant directement aux populations concernées.

Je n'oublierai pas de soulever le problème de l'élargissement de l'Union européenne. C'est un débat complexe, qui n'est pas d'actualité mais le sera compte tenu de l'accélération, que nous soutenons collectivement, de l'intégration de l'Ukraine à l'espace de l'Union européenne. Pour le dire tout net, je ne pense pas que nous pourrions nous abstenir de nous interroger sur un élargissement qui engloberait des pays qui, pour l'instant, sont en attente, et qui jugeraient d'une très mauvaise manière une admission de l'Ukraine sans qu'eux-mêmes y soient associés.

Mes chers collègues, je vous invite à adopter le projet de loi.

M. le président Bruno Fuchs. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes politiques.

M. Michel Guiniot (RN). Il n'est pas courant qu'un arrangement administratif fasse l'objet d'un accord. J'aimerais savoir pourquoi l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) de la région Nord-Pas de Calais est désignée comme l'institution compétente pour les travailleurs salariés et non-salariés dans ce cadre ? Je ne savais pas, tout conseiller régional des Hauts-de-France que je suis, que l'essentiel de la communauté moldave vit là.

L'article 11 de l'accord prévoit de limiter le cumul des prestations sociales. Cette limite se matérialise par une demande d'information sur les prestations et les ressources perçues par l'intéressé dans l'autre pays. L'autre institution doit confirmer ou infirmer le droit à prestations. Or certaines prestations sont similaires sans avoir le même montant ni la même appellation. L'aide sociale moldave, appelée *Ajutor social*, est de 1 869 lei, soit 366 euros. Elle ne s'apparente pas au revenu de solidarité active (RSA) mais à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), qui est de 426 euros. Sont-elles cumulables ?

De même, les pensions de retraite sont versées à des stades différents. La *pensia pentru limită de vârstă* est versée à partir de trente-quatre ans de cotisation, soit une carrière

complète ; la carrière longue est de trente-sept ans pour les femmes et de trente-neuf ans pour les hommes. En France, la carrière complète est de quarante ans. Un ressortissant moldave pourra-t-il cumuler la pension de retraite versée par son pays au titre d'une carrière complète et un emploi en France ?

Vous détaillez, à la page 15 de votre rapport : « *Par totalisation, ils calculeront les droits à pension comme si l'ensemble de la carrière avait été effectuée sur un seul territoire* ». Un ressortissant moldave pourra donc toucher la pension versée par la France plus tôt qu'un travailleur français.

Ces questions techniques ont leur importance. Dans l'ensemble, afin de protéger les diasporas françaises et moldaves, nous ne nous opposerons pas à l'adoption de cet accord.

Mme Liliana Tanguy (EPR). Je me suis rendue en mission d'observation des élections moldaves en Gagaouzie en septembre 2025, dans le cadre de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE). À cette occasion, j'ai concrètement pris la mesure des efforts engagés par la Moldavie pour renforcer ses institutions démocratiques et poursuivre son chemin vers une perspective européenne.

Ces avancées doivent être saluées, d'autant qu'elles s'inscrivent dans un contexte particulièrement difficile. La Moldavie demeure soumise à de fortes ingérences russes, héritées de son histoire et toujours très présentes, notamment dans les processus électoraux et informationnels.

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, ce pays occupe une position stratégique majeure. Il constitue à la fois une zone de stabilité fragile aux frontières de l'Union européenne et un corridor humanitaire essentiel. Des millions de réfugiés ukrainiens ont transité par son territoire ; près de 100 000 d'entre eux y sont accueillis durablement, ce qui représente un effort considérable pour un pays de cette taille.

Face à ces défis, la France a fait le choix clair de soutenir le rapprochement de la Moldavie avec l'Union européenne, ainsi que sa candidature à l'adhésion. Cette orientation s'accompagne d'un renforcement significatif de nos relations bilatérales au cours de la dernière décennie, qu'il s'agisse des échanges institutionnels et économiques ou de la coopération en matière de défense. Au surplus, la Moldavie est membre de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) depuis 1996, ce qui témoigne de la profondeur des liens culturels qui nous unissent.

Tel est le contexte de relation de confiance et d'amitié dans lequel s'inscrit l'accord dans le domaine de la sécurité sociale qui nous est soumis. Classique, il n'en est pas moins essentiel. Il permettra de garantir les droits des travailleurs, qu'il s'agisse de la diaspora moldave ou des Français résidant en Moldavie, en assurant la continuité de la portabilité de leurs prestations.

Le groupe Ensemble pour la République soutient pleinement l'adoption de cet accord, qui répond à une nécessité d'efficacité, de justice et de renforcement de nos liens avec un pays ami.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Cet accord implique et intègre des dispositions relatives au statut de travailleur détaché dans son article 8. L'article 7 pose un

principe général auquel l'article 8 déroge immédiatement en prévoyant que les dispositions relevant du statut de travailleur détaché sont applicables pour une durée maximale de deux ans.

Le groupe La France insoumise s'exprime contre ce texte, parce que nous souhaitons nous exprimer contre le statut de travailleur détaché. Nous le combattons depuis longtemps, parce qu'il pose un problème à la fois pour les travailleurs français, qui ont besoin que tout le monde travaille à égalité de conditions sociales, et pour les travailleurs détachés eux-mêmes, qui sont soumis à des conditions d'exploitation dans leur travail faute de pouvoir faire valoir leurs droits de la même façon que les autres. Cela nous semble un problème tout à fait considérable.

Par ailleurs, il nous semble que, sur plusieurs critères, notamment la lutte contre la corruption, la réforme du système judiciaire, la transparence et le risque de dumping social afférent au statut de travailleur détaché, l'intégration de la Moldavie est prématurée.

M. Stéphane Hablot (SOC). Cet accord soulève une question de fond. Il m'est arrivé de rencontrer, dans ma circonscription et dans des circonscriptions voisines, des chefs d'entreprise disant qu'ils bénéficient de salariés issus de ces pays qui veulent adhérer à l'Union européenne. Je suis en désaccord avec l'orateur précédent car, même s'il faut procéder par étapes, même si cet accord est certes un progrès – mais insuffisant –, il importe de protéger ces salariés.

Il reste des séquelles de l'Empire soviétique, comme en témoigne l'ingérence de Poutine dans la vie démocratique. Quand on bénéficie de cette main-d'œuvre, il faut pouvoir travailler ensemble. J'en ai parlé à Pierre Pribetich, qui a été député européen et connaît bien cette question.

Les mêmes questions se poseront à propos de tous ces États – la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, l'Albanie – qui veulent adhérer à l'Union européenne et qui, après avoir été déchirés entre plusieurs civilisations, entre l'Orient et l'Occident, font le choix de rejoindre nos Républiques démocratiques. À ce titre, un accord sur la sécurité sociale est symbolique.

Nous voterons en faveur de son approbation.

Mme Charlotte Parmentier-Lecocq (HOR). Le groupe Horizons & indépendants soutient l'adoption de cet accord, qui prévoit des apports concrets pour les travailleurs détachés dans les deux pays, notamment en matière de coordination des droits à la retraite et d'instauration du statut de travailleurs détachés pour les Moldaves. Il répond à une attente.

Par ailleurs, nous soutenons la position de la France consistant à entretenir ses relations diplomatiques avec la Moldavie dans le contexte d'agression et d'ingérence russes en Moldavie, ainsi que le soutien de la France à l'adhésion de la Moldavie à l'Union européenne.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. Mes chers collègues, je vous remercie de l'intérêt que vous portez à cet accord et de vos observations pertinentes.

J'indique à Michel Guignot, qui a parfaitement lu l'ensemble du projet de loi, que le texte de l'accord prévoit, de manière très claire, les organismes côté français. Il s'agit du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss) pour la

législation applicable aux travailleurs détachés, de la Mutualité sociale agricole (MSA) pour les travailleurs salariés et non-salariés du régime agricole, de l'URSSAF pour les autres travailleurs salariés et non-salariés et des caisses compétentes pour les travailleurs assujettis à un régime spécial. Pour l'URSSAF, c'est à l'URSSAF Nord-Pas de Calais qu'est centralisée la gestion des dossiers.

Madame Tanguy, je vous remercie du soutien accordé par l'ensemble de votre groupe. Je vous remercie également d'avoir rappelé les risques afférents à la situation politique globale, notamment la montée en puissance des ingérences russes à laquelle est confrontée la démocratie, sachant que le territoire moldave n'est pas exempt de soucis concernant la présence russe.

Monsieur Cadalen, les accords tels que celui qui nous est soumis, contrairement à ce que vous dites, prévoient toujours le cas des travailleurs détachés. Cela permet d'éviter le dumping social, en l'espèce en limitant le recours à ce statut à deux ans.

Je remercie le groupe Socialistes et apparentés de son soutien, ainsi que le groupe Horizons et indépendants, en rappelant que le texte n'est pas limité aux travailleurs détachés et concerne l'ensemble des travailleurs.

Ce texte, si les membres de la commission en acceptent le principe, va dans le bon sens. Il permet d'accompagner, ce qui me semble utile pour la stabilité de la partie orientale de l'Europe : l'intégration d'un pays candidat à l'Union européenne.*

Article unique (autorisation de l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie dans le domaine de la sécurité sociale, signé à Paris le 10 mars 2025, ensemble un arrangement administratif signé le 18 septembre 2025)

*La commission adopte l'article unique **non modifié**.*

*L'ensemble du projet de loi est **ainsi adopté**.*

La séance est levée à 11 h 00

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Michel Barnier, M. Hervé Berville, Mme Véronique Besse, M. Guillaume Bigot, Mme Élisabeth Borne, M. Bertrand Bouyx, M. Jorys Bovet, M. Pierre-Yves Cadalen, Mme Sophia Chikirou, M. Pierre Cordier, Mme Christelle D'Intorni, M. Alain David, Mme Sandra Delannoy, Mme Dieynaba Diop, M. Nicolas Dragon, Mme Christine Engrand, M. Olivier Faure, M. Bruno Fuchs, Mme Pascale Got, Mme Carole Guillerm, M. Michel Guiniot, M. Stéphane Hablot, Mme Marine Hamelet, M. Michel Herbillon, M. François Hollande, Mme Sylvie Josserand, Mme Brigitte Klinkert, Mme Amélia Lakrafi, Mme Constance Le Grip, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Marie-Philippe Lubet, M. Denis Masségli, M. Laurent Mazaury, Mme Yaël Ménaché, Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, M. Frédéric Petit, Mme Maud Petit, M. Pierre Pribetich, M. Jean-Louis Roumégas, Mme Liliana Tanguy, Mme Dominique Voynet, M. Lionel Vuibert

Excusés. - Mme Nadège Abomangoli, M. Sébastien Chenu, M. Marc Fesneau, M. Perceval Gaillard, Mme Clémence Guetté, M. Arnaud Le Gall, Mme Marine Le Pen, Mme Sarah Legrain, M. Maxime Michelet, M. Christophe Naegelen, Mme Nathalie Oziol, Mme Mathilde Panot, M. Davy Rimane, Mme Laurence Robert-Dehault, Mme Sabrina Sebaihi, Mme Michèle Tabarot, M. Laurent Wauquiez, M. Christopher Weissberg, Mme Estelle Youssouffa