

N° 275

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mars 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République orientale de l'Uruguay sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles,

Par Mme Gisèle GAUTIER,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Lafoauly, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 81 et 276 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'EXERCICE DU MÉTIER DE DIPLOMATE A PROFONDÉMENT ÉVOLUÉ DEPUIS LA CONCLUSION DES CONVENTIONS DE VIENNE DE 1961 ET 1963	6
A. UNE ÉVOLUTION PARTICULIÈREMENT MARQUÉE DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS	6
B. LE PRÉSENT ACCORD LÈVE LES OBSTACLES JURIDIQUES À L'EMPLOI SALARIÉ DES PERSONNES À CHARGE.....	7
II. L'URUGUAY AUJOURD'HUI : MAINTIEN DE LA STABILITÉ POLITIQUE ET REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE	8
A. UN PAYS STABLE À LA PROSPÉRITÉ RETROUVÉE	8
B. UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE ACTIVE.....	9
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	13
ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT	14
ANNEXE II : PRÉSENTATION DE L'URUGUAY	15

Mesdames, Messieurs,

L'accord, conclu entre la France et l'Uruguay le 9 octobre 2007, vise à permettre aux « personnes à charge » des membres des missions diplomatiques, c'est-à-dire essentiellement aux conjoints, de pouvoir occuper un emploi salarié dans le pays de résidence.

En effet, cet accès se heurte, sauf dispositions expresses comme celles prévues par le présent accord, aux dispositions des conventions de Vienne de 1961 et 1963 en matière de privilèges et immunités diplomatiques.

Ces privilèges sont entièrement justifiés, car ils garantissent la sécurité juridique des personnels diplomatiques et de leur famille lorsqu'ils sont en poste à l'étranger. Mais ils induisent l'impossibilité, de droit et de fait, pour les membres de ces familles d'occuper un emploi salarié dans le pays de résidence. Le présent accord vise à lever ces impossibilités, comme cela a déjà été prévu avec plusieurs autres pays.

Le présent texte a été conclu à la demande de l'Uruguay ; il reprend les clauses d'un accord-type établi par la France en 2003.

I. L'EXERCICE DU MÉTIER DE DIPLOMATE A PROFONDÉMENT ÉVOLUÉ DEPUIS LA CONCLUSION DES CONVENTIONS DE VIENNE DE 1961 ET 1963

Un ensemble de facteurs très divers, comme le caractère moins formel des contacts diplomatiques, la rapidité des moyens de transport et de communication, la spécialisation des différents « métiers » assurés par le personnel en poste, ont profondément modifié l'exercice du métier de diplomate. Cette évolution a un impact sur les personnes à charges des membres des missions diplomatiques, particulièrement lors de nomination à l'étranger.

A. UNE ÉVOLUTION PARTICULIÈREMENT MARQUÉE DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

C'est dans ces pays que les familles des personnels diplomatiques français ou étrangers aspirent, de façon croissante, à occuper un emploi rémunéré, tant pour des motifs fonctionnels que financiers. Le style des relations diplomatiques a évolué, et les conjoints des diplomates -en majorité des épouses- ne sont plus autant requis qu'auparavant par la tenue du foyer.

Cette relative liberté s'accompagne parfois de la nécessité pratique de contribuer aux ressources communes, notamment dans des pays à haut niveau de vie. Dans cette perspective, **notre pays a déjà conclu, depuis une quinzaine d'années, des accords de ce type avec le Canada, l'Argentine, les Etats-Unis, le Brésil, l'Australie, Singapour, la Roumanie, la Nouvelle-Zélande et le Costa Rica.** Il faut cependant relever que, du fait de la spécificité de la législation du travail prévalant aux Etats-Unis et à Singapour, les accords avec ces deux pays ont été conclus par note verbale, dans l'attente de la conclusion d'un accord définitif.

Ces accords, qui visent à lever les contraintes juridiques s'opposant à l'emploi salarié des personnes à charge, constituent non seulement une actualisation du statut des diplomates, mais également un élément d'efficacité renforcée de leur gestion : les affectations sont, en effet, facilitées par la perspective que le conjoint pourra, s'il le souhaite, occuper un emploi salarié.

Sur le plan pratique, le présent accord n'ouvre la possibilité de travailler qu'à un nombre réduit de personnes évalué à une dizaine de personnes à Montevideo et à cinq à Paris.

L'Uruguay a déjà ratifié cet accord, et l'a notifié à la France le 29 octobre 2007.

B. LE PRÉSENT ACCORD LÈVE LES OBSTACLES JURIDIQUES À L'EMPLOI SALARIÉ DES PERSONNES À CHARGE

Ces obstacles découlent des dispositions des conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, et de 1963 sur les relations consulaires.

Ces conventions instaurent, en effet, l'inviolabilité des personnels diplomatiques et des membres de leur famille, ainsi que de leurs biens. Elles posent également le principe de l'immunité totale de l'ensemble de ces personnes en matière pénale, et prévoient à leur profit des privilèges fiscaux et douaniers, parmi lesquelles figure l'exemption de l'impôt sur le revenu.

Ce statut dérogatoire place les personnes éventuellement intéressées par un emploi salarié dans une situation qui ne leur permet pas d'être recrutées.

Les dispositions du présent accord visent donc à concilier ces deux éléments contradictoires.

Comme les textes déjà conclus en ce domaine, cette conciliation s'opère par la délivrance, par les autorités compétentes du pays d'accueil, d'une autorisation de travail, à titre dérogatoire, aux personnes à charge des membres des missions officielles, en contrepartie d'une renonciation, par les bénéficiaires, des privilèges et immunités s'agissant de l'emploi exercé.

L'article 1^{er} précise l'objectif de l'accord, basé sur la réciprocité.

L'article 2 établit les définitions des termes utilisés dans l'accord, comme ceux de « missions officielles », de « personne à charge » et « d'activité professionnelle salariée ». Les « personnes à charge » sont les conjoints et les enfants à charge célibataires.

L'article 3 définit le champ d'application de l'accord. Les articles 4 et 5 déterminent les modalités à suivre par la personne à charge souhaitant occuper une activité salariée : la demande est présentée par l'ambassade de l'Etat d'envoi au ministère des affaires étrangères de l'Etat d'accueil. La réponse doit être fournie « dans les meilleurs délais » ; elle s'appuie, notamment, sur la nature de l'activité salariée envisagée. En cas d'autorisation, l'ambassade doit fournir, dans les trois mois, la preuve que le contrat de travail est conforme à la législation en vigueur dans l'Etat d'accueil en matière de couverture sociale.

Les articles 6 à 10 organisent les modalités de renonciation, par la personne salariée, aux immunités de juridiction en matière civile et administrative pour les questions liées à son activité rémunérée.

En cas d'infraction pénale commise en rapport avec celle-ci, l'Etat d'accueil peut demander à l'Etat d'envoi sa levée, mais doit formuler, s'il y a lieu, une demande spécifique en matière d'immunité d'exécution de la sentence.

Les articles 11 à 13 précisent que les personnes à charge salariées sont soumises aux régimes fiscal et de protection sociale en vigueur dans l'Etat d'accueil : modalités d'imposition des revenus, soumission au régime obligatoire de couverture sociale en vigueur dans l'Etat d'accueil.

L'article 14 dispense ces personnes de toute obligation relative à l'immatriculation des étrangers et au permis de séjour.

L'article 15 détermine le calendrier de l'autorisation d'exercice d'une activité salariée ; celle-ci prend effet à la date de prise de fonction du diplomate dont relève la personne à charge. Elle expire à son départ, en cas de cessation de la qualité de personne à charge ou à la fin du contrat de travail.

La possibilité d'être employé se traduit, matériellement, par la délivrance d'une autorisation provisoire de travail par les services compétents de l'Etat d'accueil.

L'article 16 précise que les demandes des personnes à charge désireuses d'exercer des activités non salariées n'entrent pas dans le champ d'application de l'accord.

L'article 17 instaure un comité mixte chargé du suivi de l'application de l'accord, et du règlement d'éventuels différends.

L'article 18 organise les modalités d'entrée en vigueur, et de rupture éventuelle de l'accord.

II. L'URUGUAY AUJOURD'HUI : MAINTIEN DE LA STABILITÉ POLITIQUE ET REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE

A. UN PAYS STABLE À LA PROSPÉRITÉ RETROUVÉE

L'Uruguay a surmonté avec succès, depuis le début du XXI^e siècle, deux éléments susceptibles d'altérer sa stabilité : l'arrivée au pouvoir d'un Président de la République issu d'une coalition de gauche nouvellement formée, et le fort impact de la crise économique argentine sur son propre développement.

L'Uruguay est un pays de 180 000 km², situé entre le Brésil et l'Argentine. Ses 3,5 millions d'habitants bénéficient dans leur majorité d'un haut niveau de vie, marqué par un taux d'alphabétisation de 98 %, une population active employée à 60 % dans les services, à 30 % dans l'industrie et à 10 % dans l'agriculture, et une espérance de vie de 76 ans.

Cependant, un quart de cette population vit en dessous du seuil de pauvreté.

La traditionnelle alternance entre le parti « Colorado », libéral et laïc, et le parti « Blanco » démocrate chrétien, sur laquelle a longtemps été fondée la stabilité politique du pays, a été rompue avec l'élection dès le premier tour

de scrutin à la Présidence de la République le 31 octobre 2004, de M. Tabaré Vazquez, candidat d'une coalition de gauche. M. Vazquez s'est appliqué à relancer l'économie uruguayenne, très affectée par la crise argentine de 2001. Le chômage touche aujourd'hui moins de 10 % de la population active, contre 17 % en 2002, et le commerce extérieur a crû de 2 à 4 milliards de dollars de 2002 à 2007. Les principaux clients de l'Uruguay sont, par ordre décroissant, l'Union européenne (17 %), le Brésil (14,7 %) et les Etats-Unis (13,2 %).

La France occupe une part de marché modeste, à 1,7 % du total.

B. UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE ACTIVE

Montevideo abrite le Secrétariat permanent du Mercosur, et ambitionne d'en devenir la capitale administrative et financière. M. Vazquez, partisan de l'intégration régionale, a contribué à renforcer le rôle de l'organisation. La présidence uruguayenne, exercée au deuxième semestre 2005, avait abouti à des décisions importantes : simplification des tarifs douaniers ; instauration d'un parlement du Mercosur qui siège à Montevideo ; projet d'adhésion du Venezuela ; mise en place du fonds de convergence structurel (50 M USD en 2006 et 100 M USD en 2007). L'Uruguay se considère néanmoins pris en tenaille par ses voisins argentin et brésilien, et M. Vazquez dénonce l'asymétrie entre petits et grands pays au sein du Mercosur.

Premiers partenaires commerciaux, le Brésil et l'Argentine sont aussi les premiers investisseurs en Uruguay. Le gouvernement Vazquez, dont la sensibilité politique est proche de celle des équipes actuellement au pouvoir dans ces deux pays, s'est employé à établir avec eux des relations confiantes après des années de relative distance. Cependant, l'opposition de la province argentine d'Entre Rios au projet de construction d'usines de pâte à papier sur la rive uruguayenne du fleuve Uruguay a déclenché une crise entre Montevideo et Buenos Aires et conduit le gouvernement argentin à demander l'arbitrage de la Cour internationale de Justice de La Haye sur le non respect des accords signés dans le cadre de la commission d'administration du fleuve Uruguay (CARU). Par ailleurs, Montevideo se plaint du protectionnisme brésilien et du manque de consultations par Brasilia dans les négociations commerciales bilatérales.

Depuis 1992, l'Uruguay est lié à l'Union européenne par un accord-cadre de coopération économique et commerciale qui se traduit par la réunion d'un comité conjoint. L'Uruguay est également lié à l'Union européenne par l'accord cadre interrégional de coopération UE-Mercosur de décembre 1995. L'Union européenne, essentiellement l'Allemagne et l'Italie, est le premier investisseur en Uruguay et le deuxième partenaire commercial du pays.

Du fait des déceptions engendrées par le Mercosur, l'Uruguay souhaiterait un rapprochement avec les Etats-Unis, mais le Président Vazquez doit composer avec l'antiaméricanisme de la frange gauche (dont d'anciens

Tupamaros) de sa coalition. Si la perspective d'un traité de libre échange avec les Etats-Unis semble improbable, un accord cadre en matière de commerce et d'investissements (TIFA) a néanmoins été signé en janvier 2007.

Le Président Vazquez a rétabli les relations diplomatiques avec Cuba, rompues en avril 2002.

Israël reste un partenaire privilégié et ancien, ce qui s'explique par la présence en Uruguay de l'une des plus importantes communautés juives d'Amérique du Sud.

L'Uruguay est enfin très actif au plan multilatéral, notamment au sein de l'ONU (premier contributeur sud-américain pour les opérations de maintien de la paix : Minustah en Haïti et MONUC en RDC), de l'OEA ou de l'OMC.

CONCLUSION

L'Uruguay a déjà ratifié le présent accord qui intéresserait, en 2009, neuf membres de notre ambassade à Montevideo, et cinq membres de l'ambassade de ce pays à Paris.

La France s'efforce, depuis une quinzaine d'années, de développer ce genre d'accord avec la plupart des pays membres de l'OCDE, et avec tout autre pays qui y serait disposé.

En effet, la possibilité de travailler offerte aux membres des familles des diplomates en poste à l'étranger constitue un élément important d'actualisation du statut de diplomate. Il facilite, de surcroît, l'exercice de ce métier en offrant aux membres de leur famille la possibilité d'exercer une activité salariée, s'ils en remplissent les conditions, et en expriment le souhait.

Il est donc souhaitable, non seulement d'adopter le présent projet de loi, mais de soutenir le ministère des affaires étrangères dans cette démarche.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 17 mars 2009, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte déposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République orientale de l'Uruguay sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles, signé à Montevideo le 9 octobre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 81 (2008-2009)

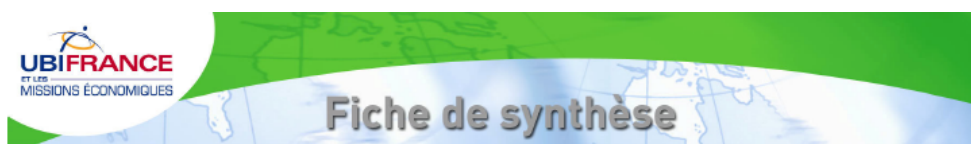
ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT¹

ETAT DE LA LEGISLATION ET NECESSITE DE PRENDRE DES ACTES JURIDIQUES COMPLEMENTAIRES

L'accord signé à Montevideo le 9 octobre 2007 est conforme au modèle type français. Son intégration en droit interne n'entraîne pas de modifications législatives ou réglementaires.

¹ *Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires*

ANNEXE II : PRÉSENTATION DE L'URUGUAY



Fiche pays : Uruguay

Février 2008

© MINEFE – DGTPÉ

Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001

Données politiques



Régime politique : démocratie, régime présidentiel
Chef de l'Etat : Dr Tabaré VAZQUEZ (mars 2005)
Ministre de l'Economie et des finances : Cr Danilo ASTORI
Ministre des relations extérieures : M. Gonzalo FERNANDEZ
Gouverneur de la Banque Centrale : Ec Walter CANCELA

Prochaines échéances politiques : élections générales (présidentielles et parlementaires) en octobre 2009.

Géographie et société

Superficie : 176.215 km²
Population : 3,47 millions d'habitants
Densité de population : 18,9 habitants par km²
Espérance de vie à la naissance : 75,9 ans
Croissance démographique : 0,3%
Taux d'urbanisation : 92%
Taux d'alphabétisation : 98%
Population en dessous du seuil de pauvreté : 25,3%
IDH : 43°
Indice des inégalités : 44,6 (coefficient de Gini)
Indice Transparency International (corruption) en 2006 : 6,4 (soit 28° rang mondial sur 163)

Indicateurs macroéconomiques

PIB (MdUSD) : 16,7 (2005), 19,4 (2006), 21,9 (prévision FMI 2007)
Dont : agriculture et pêche : 12%, industrie et mines : 27%, services : 62%
Ressources naturelles : terre arable, énergie hydraulique.
PIB/habitant (USD) : 5618 (2006)
Taux de croissance : 6,6% (2005), 7% (2006), 5,2% (prévision FMI 2007)

Taux d'inflation : 4,7% (2005), 6,4% (2006), 7,0% (prévision FMI 2007)
Taux de chômage : 10,0% (2006)
Taux d'investissement (% du PIB) : 14,8% (2005), 16,4% (2006)
Taux d'épargne nationale (% du PIB) : 12,8% (2005), 14,0% (2006)

Finances publiques et risque pays

Solde budgétaire (% du PIB) : -1,6% (2005), -1,6% (2006)
Solde primaire (% du PIB) : 3,1% (2005), 3,1% (2006)
Dettes du gouvernement central (% du PIB) : 71,5% (2005), 66,3% (2006)
Dépenses publiques (% du PIB) : 32,1% (2005), 32,8% (2006)

Dettes externes (% du PIB) : 69,2% (2005), 59,2% (2006)
Réserves de change brut : 3,1 MdUSD (2005), 3,1 MdUSD (2006)
Rating dette LT (en devises) : Moody's: B1, S&P: B+
Classement OCDE : 5/7
Moyenne spread souverain (6 derniers mois) : 178pb (calculé 19/09/2007)

Indicateurs monétaires et financiers

Monnaie : peso uruguayen
Taux de change : 1 USD = 22 UYP (octobre 2007)
Régime de change : flottement dirigé

Crédit domestique/PIB : 30,8% (2006)
Variation annuelle du crédit : 29,0% (2006)
Crédit au secteur public/PIB : 15,4% (2006)

Créances des banques étrangères : 4,87 MdUSD (2006)
Part des prêts non performants : 3,6% (2006)

Commerce extérieur



Exportations biens et services : 5,7 Md USD en 2006, +29,3%
Importations biens et services : 5,8 Md USD en 2006, +29,8%

Principaux postes du commerce extérieur en 2006 :
- exports : Viande, cuir et peaux, céréales
- imports : Pétrole, biens d'équipements et biens de consommation

Principaux partenaires commerciaux en 2006 :
- clients : UE (17%), Brésil (14,7%), Etats-Unis, (13,2%)
- fournisseurs : Brésil (22,6%), Argentine (22,6%), UE (10,2%), Chine (7,3%)

Solde commercial (biens et services) : -0,1MdUSD (2006)

Relations financières et multilatérales

Participation dans les organisations multilatérales et régionales : Membre de l'OEAE, de l'ALADI, du Mercosur, de l'OMC.

Relations avec le FMI

Membre du FMI depuis 1946, quote-part = 306,5 MDTS (0,14%)

Depuis le remboursement anticipé de ses échéances au FMI en novembre 2006, l'Uruguay s'est montré favorable au maintien d'une relation amicale avec le FMI, centrée sur l'échange d'informations.

Relations avec la Banque Mondiale

Membre de la BM depuis 1946, part dans le capital de BIRD : 0,18%, et de votes dans AID : 0

La BM a approuvé en juin 2005 la stratégie d'assistance 2005 - 2010 pour un montant de 800 M.USD et finance actuellement 14 projets en Uruguay pour environ 390 MUSD.

Situation vis-à-vis du GAFI : membre du GAFISUD, groupe régional du GAFI

Relations avec la BID

Membre de la BID depuis 1960, part dans le capital : 1,15%.

La BID a prêté plus de 190 M.USD à l'Uruguay en 2006, 69 projets sont en cours. Elle a approuvé un prêt de 1 MdUSD pour la stratégie d'assistance pays 2005 - 2009.

Relations avec l'Union Européenne

Accords en vigueur avec l'UE : la négociation de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur soulève des nombreuses difficultés liées, notamment, à l'agriculture.

Relations avec le Mercosur

Malgré les nombreux dysfonctionnements et tensions au sein du Mercosur, l'Uruguay en reste néanmoins très dépendant sur certains secteurs et ne peut pas envisager de le quitter.

Relations bilatérales

COFACE Rating : C

Encours garantie risque d'investissement : enveloppe commune catégorie 6 - 120 M€

Part de marché de la France : 1,7% en 2006

Exportations françaises : 104,7 M€ en 2006 (+31.9%)

Solde commercial bilatéral : 59,6 M€ en 2006

ID français : Stock estimé 500 MUSD (40 implantations, 8000 employés)

Présence des banques françaises : Crédit Uruguay (filiale à 100% du Crédit Agricole), Crédit Lyonnais (off shore) et BNP Paribas (représentation)