

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1983.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES (1) *sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification d'un accord complémentaire à la convention générale entre la République française et la République d'Autriche sur la Sécurité sociale.*

Par M. Pierre MATRAJA,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Francis Palmero, secrétaires ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettiencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarets, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Jacques Genton, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, René Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1262 1407 et in-8° 337.

Sénat : 260 (1982-1983).

Traités et conventions. — *Accords de sécurité sociale - Autriche.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION. — Un accord complémentaire particulièrement nécessaire aux yeux des autorités autrichiennes	3
PREMIÈRE PARTIE. — S'inscrivant dans un contexte évolutif, les relations franco-autrichiennes en matière de sécurité sociale répondent à une situation d'équilibre et devaient faire l'objet d'une actualisation	5
A. — L'évolution des relations de sécurité sociale entre la France et l'Autriche ..	5
1° Des relations anciennes : le traité du 27 mai 1930	5
2° Des relations longtemps exemplaires : la convention générale du 28 mai 1971	6
B. — La nécessité d'une actualisation dans un cadre bilatéral équilibré	6
1° Une actualisation nécessaire	6
2° Un cadre bilatéral relativement équilibré	7
DEUXIÈME PARTIE. — A l'image des relations franco-autrichiennes dans leur ensemble, les dispositions de l'Accord complémentaire sont positives mais perfectibles	9
A. — Les dispositions de l'Accord complémentaire du 9 juin 1980	9
1° Les modifications techniques introduites	9
2° Un accord nécessaire et original ne constituant qu'un préalable à une refonte générale	10
B. — Les relations bilatérales franco-autrichiennes	11
1° Des relations positives	11
2° Des relations insuffisamment actives et perfectibles	11
Les conclusions de votre Rapporteur	12
Les conclusions de la Commission	12

MESDAMES, MESSIEURS,

Les relations franco-autrichiennes en matière de sécurité sociale sont depuis une décennie régies par une convention générale négociée dès 1967, signée à Vienne le 28 mai 1971 et en vigueur depuis le 14 avril 1972.

Le présent projet de loi autorise la ratification d'un accord complémentaire, actualisant cette convention générale, signé à Paris le 9 juin 1980. Justifiée par l'évolution des législations nationales de protection sociale depuis une dizaine d'années, la ratification de cet accord complémentaire est vivement souhaitée par nos partenaires autrichiens.

De fait, s'inscrivant dans un contexte évolutif, les relations bilatérales en matière de sécurité sociale, répondant à une situation d'équilibre, devaient faire l'objet d'une mise à jour. Mais les dispositions de l'accord proposé, nécessaires, ne constituent qu'un préalable à une refonte plus globale et paraissent ainsi à l'image des relations franco-autrichiennes dans leur ensemble, positives mais perfectibles.

*
**

PREMIÈRE PARTIE

DANS UN CONTEXTE ÉVOLUTIF, LES RELATIONS FRANCO-AUTRICHIENNES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE S'INSCRIVENT DANS UN CADRE BILATÉRAL ÉQUILIBRÉ ET DEVAIENT FAIRE L'OBJET D'UNE ACTUALISATION

A. — *L'évolution des relations de sécurité sociale entre la France et l'Autriche*, anciennes et longtemps exemplaires, doit être ici brièvement rappelée pour mesurer la nécessité constante pour les accords conventionnels bilatéraux de s'adapter à l'évolution des législations des deux pays en matière de sécurité sociale.

1° Des relations anciennes.

Le premier texte fondant les relations franco-autrichiennes en ce domaine est en effet constitué par un traité de travail, d'assurances sociales et d'assistance signé dès le 27 mai 1930 et en vigueur depuis 1934. Ce traité général renferme des dispositions portant à la fois sur les relations et le droit du travail — notamment sur le recrutement et l'emploi des travailleurs — et sur les assurances sociales et la protection en général.

Parmi ces dernières dispositions, on retiendra en particulier l'article 13 du traité aux termes duquel la législation des assurances sociales en vigueur dans chacun des deux Etats doit être appliquée aux ressortissants de l'autre Etat sans exclusion et sans réduction des droits accordés aux nationaux du pays. Il était seulement précisé que, pour l'application de ce principe de base, les modalités de calcul des prestations accordées aux travailleurs ayant accompli dans les deux pays des services ouvrant droit à prestation feraient l'objet d'accords conventionnels ultérieurs.

Mais les accords prévus tardèrent à être négociés et, au lendemain du second conflit mondial, les salariés ayant successivement travaillé dans chacun des deux Etats ne pouvaient toujours pas obtenir tous les avantages auxquels ils auraient pu prétendre s'ils avaient exercé leur activité sur un seul territoire.

Surtout, le texte du traité se trouvait dépassé puisqu'il ne tenait pas compte des progrès accomplis en matière de sécurité sociale, et notamment, pour ce qui concerne la France, des ordonnances de 1945 qui ont fondé notre système de sécurité sociale.

De longues négociations furent alors entreprises, aboutissant en 1959 à l'échange de projets de convention et seulement en 1971 à la signature de la convention générale sur la sécurité sociale, alors exemplaire et toujours en vigueur.

2° Des relations longtemps exemplaires.

Cette convention, en date du 28 mai 1971, comporte des dispositions classiques touchant les divers risques sociaux, la coordination entre les régimes français et autrichien, permettant aux ressortissants des deux Etats de bénéficier de l'égalité de traitement avec les autres nationaux en conservant les droits acquis en France et en Autriche par la totalisation des périodes d'assurances accomplies dans les deux pays.

Cet accord de Vienne est apparu, à l'époque de sa ratification, comme exemplaire, à bien des égards. Par son ampleur, d'abord, en comparaison avec le domaine, plus limité, auquel s'appliquait le traité de 1930 dont les dispositions correspondantes étaient abrogées. Par sa qualité ensuite, puisque la convention s'inspire à la fois des règlements de la Communauté économique européenne en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants et de ce qui constituait alors le projet de convention de sécurité sociale du Conseil de l'Europe. Par les principes posés, enfin, qui sont pour l'essentiel les suivants : égalité de traitement entre ressortissants des deux pays au regard des droits et obligations de sécurité sociale ; maintien des droits acquis en cas de transfert de résidence d'un pays dans l'autre ; et application de la législation en vigueur dans le pays du lieu de travail.

Cependant, quelques années seulement après sa mise en vigueur en 1972, la modification de la convention de Vienne est apparue nécessaire pour tenir compte, dans un domaine aussi changeant que les droits du travail et de la sécurité sociale, d'évolutions importantes dans les législations nationales.

B. — La nécessité d'une actualisation dans un cadre bilatéral équilibré.

1° Une actualisation nécessaire.

Du côté français, une « toilette » de la convention de 1971 pouvait sembler utile, sans probablement exiger la signature immédiate d'un accord complémentaire, les conventions bilatérales ne

pouvant intégrer en permanence les modifications constantes intervenant dans les législations sociales. Deux séries de dispositions nouvelles importantes devaient cependant être prises en considération par une éventuelle version modifiée de la convention de Vienne : les modifications de la législation en matière de pensions de retraite et d'assurance vieillesse, d'une part ; les effets de certaines mesures prises pour la généralisation de la sécurité sociale, d'autre part.

Mais ce sont surtout nos partenaires autrichiens qui étaient demandeurs d'une actualisation rapide de la convention en raison d'une modification fondamentale intervenue dans leur législation sociale nationale en 1975.

Depuis cette date, en effet, le système de protection sociale autrichien englobe désormais dans un régime unique les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants. Or, à l'instar de toutes les conventions bilatérales de sécurité sociale à laquelle la France est partie, la convention de Vienne ne s'appliquait qu'aux seuls travailleurs salariés. En outre, dans sa version en langue allemande, le terme employé pour désigner les travailleurs intéressés — « dienstnehmer » — avait un sens trop limité pour correspondre au nouveau système autrichien de protection.

C'est dans ce contexte que l'accord complémentaire qui vous est soumis a été élaboré et signé le 9 juin 1980. Sont ainsi pris en compte, du côté autrichien, le remplacement dans la version allemande du terme « dienstnehmer » par « erwerbstatiger » signifiant « travailleur » au sens général du terme, et la nouvelle définition du champ d'application matériel de la convention — c'est-à-dire les législations en cause. De nombreuses autres modifications, plus secondaires, portant sur l'évolution des régimes nationaux respectifs, ont à cette occasion été insérées dans la convention par les deux parties.

2° Cette actualisation s'inscrit par ailleurs dans un cadre bilatéral relativement équilibré.

Les Français établis en Autriche étaient en effet au nombre de 2.740 au 1^{er} janvier 1982 et constituent ainsi la troisième colonie des pays de la C.E.E. en Autriche, après celles de la République fédérale d'Allemagne et de l'Italie. Composée pour moins de 50 % de salariés ou d'anciens salariés, cette colonie voit en outre un flux de 450.000 touristes en Autriche chaque année.

En contrepartie, les Autrichiens implantés en France étaient à la même date à peine plus nombreux, soit 2.897 personnes salariées ou non salariées.

Les deux colonies témoignent ainsi d'un équilibre satisfaisant — à un niveau certes modeste. La condition de réciprocité dans l'application de la convention ne pose donc aucun problème et rien ne s'oppose ainsi à son application.

S'il est par ailleurs difficile d'évaluer avec précision les bénéficiaires de cette convention — les mêmes personnes pouvant être bénéficiaires de prestations au titre de différents risques sociaux —, les statistiques du centre de sécurité sociale des travailleurs migrants, établissant les transferts respectifs d'Autriche en France et de France en Autriche au titre des diverses branches d'assurance, ne font pas apparaître un déséquilibre excessif malgré l'application par Vienne de la convention tant aux travailleurs indépendants qu'aux salariés.

DEUXIÈME PARTIE

A L'IMAGE DES RELATIONS FRANCO-AUTRICHIENNES DANS LEUR ENSEMBLE LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD COMPLÉMENTAIRE SONT POSITIVES MAIS PERFECTIBLES

A. — Quelles sont donc, plus précisément, les dispositions de l'Accord complémentaire du 9 juin 1980 ?

1° *Les modifications techniques introduites* sont donc constituées d'une part par une évolution substantielle du champ d'application de la convention, d'autre part par l'insertion de diverses mesures partielles de moindre portée.

En ce qui concerne le domaine d'application de la convention, les modifications apportées aux articles 1^{er} et 2 font que la convention a désormais une portée différente selon qu'elle est appliquée par la France ou par l'Autriche :

— pour notre pays, les travailleurs salariés ou assimilés en restent les seuls bénéficiaires ;

— pour l'Autriche, les travailleurs non salariés sont désormais couverts par la convention, du fait de leur intégration dans le nouveau régime global de protection sociale.

De ce fait, l'énumération des législations autrichiennes (art. 2) s'est trouvée simplifiée par la suppression des dispositions spécifiques concernant les seuls salariés, pour l'ensemble des risques (assurances maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès et accidents du travail).

Il est précisé que la législation sur les prestations familiales, étant depuis 1975 une législation fondée sur la résidence et ne comportant plus de clause de nationalité, s'applique aux travailleurs salariés et aux travailleurs non salariés sans que la convention n'affecte ses conditions d'application.

En second lieu, parmi les nombreuses mesures ponctuelles insérées dans l'accord complémentaire, il faut relever notamment les dispositions suivantes :

— l'article 15 énumère, en ce qui concerne l'assurance maladie-maternité, les différents cas dans lesquels le service des prestations est effectué par l'institution du pays de résidence pour le compte de l'institution d'affiliation dans l'autre pays ;

— l'article 25 prend désormais en compte, en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les modifications du régime agricole français intervenues en 1973 ;

— un article 41 *a*, est inséré, précisant que les droits accordés par la législation autrichienne à des personnes ayant subi des préjudices pour des raisons politiques, religieuses ou raciales, ne sont pas affectés par la convention ;

— enfin, le Protocole joint à la convention en 1971 est complété par diverses dispositions relatives notamment aux réfugiés et apatrides, au régime de sécurité sociale des étudiants, aux bénéficiaires des prestations du Fonds national de solidarité et à l'application de la législation autrichienne relative aux périodes d'emploi sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, en dehors de l'Autriche actuelle.

2° Ainsi analysé, l'accord complémentaire proposé apparaît comme un accord nécessaire et original, mais ne constituant qu'un préalable à une refonte globale.

Il s'agit d'un accord nécessaire, particulièrement aux yeux des autorités autrichiennes, qui ne peuvent appliquer de façon satisfaisante la convention actuelle tant que le présent accord complémentaire n'est pas ratifié. L'Autriche a du reste manifesté son insistance en autorisant la ratification de l'accord complémentaire dès le 25 novembre 1980, quelques mois seulement après son adoption.

La convention ainsi complétée constitue en outre un texte original du fait de la différence de ses champs d'application en France et en Autriche, les seuls travailleurs salariés étant concernés dans le premier cas, et l'ensemble des travailleurs dans le second. Il n'existe, semble-t-il, aucun autre accord présentant cette particularité parmi toutes les conventions bilatérales de sécurité sociale signées par la France.

Mais la convention de Vienne, modifiée par le présent accord, n'apparaît au total que comme un pis-aller temporaire. Aucunement exemplaire, le texte paraît d'ores et déjà exiger, selon les deux parties, une nouvelle refonte, plus globale, de l'ensemble des dispositions réglant les relations en matière de sécurité sociale entre les deux pays. Le principe d'une telle refonte d'ensemble est dès maintenant acquis, même si nos partenaires autrichiens tiennent beaucoup à l'entrée en vigueur la plus rapide possible du présent texte avant l'étude d'une nouvelle convention.

Positif mais perfectible, sinon insuffisant, tel se présente donc, aux yeux de votre Rapporteur, le présent accord. Il apparaît ainsi à l'image des relations bilatérales franco-autrichiennes dans leur ensemble qu'il fournit l'occasion de caractériser ici brièvement.

B. — Les relations bilatérales franco-autrichiennes.

1° *Des relations positives.*

Le contexte général des relations entre la France et l'Autriche est bon. Paris et Vienne ont toujours à cœur de célébrer l'amitié austro-française, entre deux nations de vieille culture européenne ne pouvant qu'éprouver de sérieuses affinités réciproques. Cette volonté d'entretenir de bonnes relations s'est trouvée symbolisée par la visite effectuée par M. le Président de la République en Autriche le 16 juin 1982, au cours de laquelle il eut notamment des entretiens approfondis avec son homologue autrichien, M. Kirchschräger et avec le chancelier Kreisky.

Ce fut en particulier l'occasion d'une relance de la coopération entre Paris et Vienne, plusieurs ministres français ayant à cette fin eu des entretiens avec leurs homologues autrichiens. Ainsi fut-il décidé de rénover l'Institut franco-autrichien et d'entreprendre en commun diverses actions en faveur du Tiers-Monde, surtout en Afrique.

De même, une déclaration commune sur la situation au Liban — qui dominait alors l'actualité internationale — put être élaborée, malgré les prises de position successives de l'Autriche en faveur des Palestiniens et du monde arabe en général au terme d'une analyse ne paraissant pas coïncider avec la position française au Proche-Orient.

Mais, malgré ces résultats et la volonté politique affirmée, beaucoup pourrait encore être fait, semble-t-il, pour renforcer la coopération franco-autrichienne.

2° *Des relations insuffisamment actives et perfectibles.*

Le Chef de l'Etat lui-même a qualifié les relations bilatérales comme « bonnes, mais pas assez actives ». De fait, la relance de la coopération bilatérale ne doit pas rester sans lendemain. Les deux parties souhaitent améliorer leurs relations ; la commission mixte franco-autrichienne, dont le rôle est à cet égard essentiel, doit être réactivée, sans quoi le « nouveau départ » célébré en juin 1982 n'aura été que feu de paille.

Enfin, en matière de politique internationale, des relations franco-autrichiennes plus étroites pourraient être particulièrement intéressantes dans le domaine des relations Est-Ouest. La position autrichienne est à cet égard particulière, même si l'Autriche écarte catégoriquement l'idée selon laquelle sa « neutralité active » issue

du traité de 1955 et sa situation géopolitique pourraient la pousser vers le neutralisme et la marginaliser parmi les pays occidentaux. Il reste que l'Autriche semble en mesure de jouer un précieux rôle de trait d'union sur la scène internationale et qu'ainsi, au-delà des divergences, des relations franco-autrichiennes plus actives pourraient s'avérer particulièrement fructueuses.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Pour conclure, votre Rapporteur ne peut donc qu'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification de l'accord complémentaire proposé. Toute autre attitude serait une mauvaise manière, inutile et gratuite, envers nos partenaires autrichiens.

Il faut cependant souligner, en terminant, la portée limitée d'un accord qui doit, d'ores et déjà, faire l'objet d'une refonte globale.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Sous le bénéfice de ces observations et après en avoir délibéré au cours de sa séance du 5 mai 1983, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous invite à autoriser la ratification de l'accord qui fait l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification d'un Accord complémentaire à la Convention générale entre la République française et la République d'Autriche sur la Sécurité sociale du 28 mai 1971, signée à Paris le 9 juin 1980, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 1262 (7^e législature).