

N° 15

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1993.

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'avenant n° 1 à la convention générale de sécurité sociale du 29 mars 1974 entre la France et le Sénégal,

Par M. Michel CRUCIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Écart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bekanski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 446 (1992-1993).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Avant-propos	3
A - LA FRANCE, PARTENAIRE PRIVILÉGIÉ DU SÉNÉGAL	5
a) L'aide publique française au développement du Sénégal	5
b) Le commerce franco-sénégalais	5
c) Une coopération militaire active	5
d) Des relations culturelles dynamiques	5
B - UN ACCORD PAR NATURE DÉSÉQUILIBRÉ	6
a) Déséquilibre imputable aux différences entre les systèmes de protection sociale français et sénégalais	6
b) Déséquilibre imputable aux disparités entre les communautés concernées	6
C - ANALYSE DE L'AVENANT N° 1 A LA CONVENTION DE SÉCURITÉ SOCIALE FRANCO- SÉNÉGALAISE	8
a) La convention générale du 29 mars 1974 : bref rappel	8
b) Origines de l'avenant n° 1 du 21 décembre 1992	8
c) Analyse de l'avenant du 21 décembre 1992	10
<i>c1. Elargissement du champ d'application de la convention du 29 mars 1974</i>	10
<i>c2. Modifications relatives aux prestations familiales</i>	10
<i>c3. Amélioration de la situation des travailleurs détachés</i>	11
<i>c4. Amélioration des procédures de liquidation des pensions de vieillesse</i>	11
Conclusions du rapporteur	11
Examen en commission	12
Projet de loi	14

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à actualiser la convention générale de sécurité sociale, conclue le 29 mars 1974, entre la France et le Sénégal, en la complétant par un avenant signé entre les deux Parties le 21 décembre 1992.

La convention de 1974, négociée dans le cadre de la révision des accords de coopération entre les deux pays, se substituait à une convention générale du 5 mars 1965, et tirait notamment les conséquences de la généralisation de l'assurance vieillesse au Sénégal. L'accord du 29 mars 1974 s'inscrivait dans un ensemble conventionnel destiné à se substituer aux accords conclus au lendemain de l'indépendance, et à déterminer le cadre des relations franco-sénégalaises dans le domaine consulaire, et en matière de circulation des personnes et de fiscalité. Par ailleurs, des accords de coopération (en matière d'enseignement supérieur, de concours en personnel des administrations sénégalaises, de défense et d'aide militaire, et en matière judiciaire) posaient en même temps les bases d'une coopération renouvelée entre les deux pays.

Telle qu'elle est modifiée par le présent avenant, la convention franco-sénégalaise de sécurité sociale ne se distingue pas des accords de ce type habituellement conclus avec les États d'Afrique subsaharienne. Mais la **conformité de ce texte au modèle habituellement retenu en la matière** ne fait pas obstacle à ce qu'un **regard critique** soit jeté sur l'accord qui nous est soumis. C'est le

caractère déséquilibré de ce dernier qui a retenu l'attention de votre rapporteur.

C'est pourquoi votre rapporteur propose, après une rapide évocation du contexte bilatéral dans lequel s'inscrit le présent avenant, et avant l'analyse du contenu de celui-ci, de considérer que la convention de sécurité sociale franco-sénégalaise se fonde sur une **réciprocité purement théorique.**

A - LA FRANCE, PARTENAIRE PRIVILÉGIÉ DU SÉNÉGAL

a) Premier bailleur de fonds, la France attribue essentiellement des dons au Sénégal, éligible aux mesures de La Baule. L'aide française représente à elle seule 38 % des aides étrangères. Le Sénégal a bénéficié, d'une part, d'importantes remises de dette dans le cadre du Club de Paris. Les concours financiers français à l'ajustement du Sénégal représentent en moyenne 80 millions de francs par an. La coopération franco-sénégalaise s'oriente, d'autre part, vers l'appui institutionnel et vers les secteurs de la santé, de l'agriculture, de l'éducation et des transports.

En 1993, la participation française aux dépenses d'organisation des élections s'élève à 30 millions de francs. Plus de 800 coopérants français contribuent à l'assistance technique au Sénégal.

b) Premier partenaire commercial du Sénégal, la France détient plus de 33 % du marché sénégalais. Un Club des investisseurs français au Sénégal (CIFAS), récemment constitué, réunit les 170 entreprises françaises présentes au Sénégal. En revanche, le Sénégal n'est que le 6e client et le 8e fournisseur de la France en Afrique subsaharienne.

c) La coopération militaire franco-sénégalaise s'appuie sur l'accord du 24 mars 1974. L'aide française à l'armée sénégalaise se traduit par l'accueil de quelque 130 stagiaires sénégalais en France (pour 8-10 millions de francs par an), par une contribution (pour 1,6 million de francs par an) au financement de l'Ecole d'application d'Infanterie interafricaine de Thiès, par une aide directe en matériel qui a représenté, en 1992, 18 millions de francs, et par la présence au Sénégal de 25 militaires français au titre de l'aide militaire technique.

d) Sur le plan culturel, rappelons que le premier président du Sénégal, M. Léopold Sedar Senghor, est membre de l'Académie française, et que le Sénégal est très engagé en faveur de la culture française -ce pays a accueilli le sommet de la francophonie de 1989-

même si le français n'est parlé aujourd'hui que par le quart de la population.

B - UN ACCORD PAR NATURE DÉSÉQUILIBRÉ

Si les conventions bilatérales de sécurité sociale visent, de manière générale, à garantir la continuité de la protection sociale de nos ressortissants établis à l'étranger, force est de constater le caractère déséquilibré des accords conclus avec nos partenaires africains, et auquel n'échappe pas la convention franco-sénégalaise. Ce déséquilibre tient, non seulement aux disparités opposant les systèmes de sécurité sociale des deux Parties, mais aussi aux caractéristiques distinguant les deux communautés concernées.

a) Déséquilibre imputable aux différences entre les systèmes de protection sociale français et sénégalais

. La générosité de la protection sociale française constitue un élément indiscutablement attractif pour les candidats africains à l'émigration. Montant élevé des prestations, existence d'un régime d'assurance chômage inconnu en Afrique, système de soins très performant et attribution de l'aide sociale (aide médicale, aides aux personnes âgées et aux handicapés, aides aux familles) à « toute personne résidant en France » sont de puissantes motivations pour les habitants d'un continent déshérité.

. Si la législation sociale sénégalaise garantit tous les risques, sauf le chômage, force est de constater que la qualité des soins de santé ne saurait être comparée à celle qu'offre la France, et que le montant des allocations servies demeure très inférieur au niveau des prestations françaises.

Ainsi, à titre d'exemple, les allocations familiales sénégalaises sont de 750 F CFA par enfant et par mois (soit 15 FF) pour les six premiers enfants, et de 700 F CFA (soit 14 FF) à partir du 7e enfant. Les allocations prénatales se limitent à 750 F CFA par mois.

Il est donc plus que probable que l'article 6 de la convention générale du 24 mars 1974, relatif à la souscription d'une

assurance volontaire permettant le maintien des droits dans le pays d'origine, s'adresse aux Français établis au Sénégal et soucieux de bénéficier des prestations sociales françaises.

b) Déséquilibre imputable aux disparités entre les communautés concernées

. Sur les 15 732 Français établis au Sénégal (au 31 décembre 1992), 6 993 personnes seulement sont susceptibles de bénéficier des stipulations de la convention bilatérale de sécurité sociale. Rappelons, en effet, que la convention sénégalaise du 29 mars 1974 exclut, de manière classique, les agents des postes diplomatiques, les fonctionnaires civils et militaires, ainsi que les travailleurs salariés détachés par leur employeur sur le territoire de l'autre Partie pour une durée inférieure à trois ans. Ainsi, les 403 agents diplomatiques, les 909 militaires et les 868 enseignants français établis au Sénégal relèvent du régime français de protection sociale, ce qui est plus avantageux pour eux.

. On estime la communauté sénégalaise en France à 36 468 personnes titulaires d'une autorisation de séjour.

En 1991, 2 362 ressortissants sénégalais sont entrés en France, soit :

- 491 au titre du regroupement familial,
- 125 travailleurs permanents,
- 12 titulaires d'autorisations de travail,
- 476 étudiants,
- 614 familles de Français,
- autres : 644 (1)

Outre que cette communauté est plus importante quantitativement que la communauté française établie au Sénégal, il convient de souligner que sa composition démographique n'est pas neutre pour la sécurité sociale française. En effet, le nombre de femmes sénégalaises est passé de 2 185 à plus de 10 000 entre 1975 et 1982. Les enfants constituent

24,2 % du total des Sénégalais établis en France. Ces caractéristiques ont nécessairement une incidence en matière de prise en charge du risque maladie-maternité et de prestations familiales.

C - ANALYSE DE L'AVENANT N° 1 A LA CONVENTION DE SÉCURITÉ SOCIALE FRANCO-SÉNÉGALAISE

Avant de commenter le contenu de l'avenant du 21 décembre 1992, il convient de présenter brièvement la convention de sécurité sociale du 24 mars 1974, et de préciser les évolutions qui ont justifié l'actualisation de ce texte.

a) La convention générale du 29 mars 1974 : bref rappel

Assortie de cinq protocoles, la convention de sécurité sociale du 29 mars 1974 garantit aux ressortissants des deux Parties le bénéfice des grands principes régissant les rapports internationaux en matière de sécurité sociale :

- application de la législation en vigueur au lieu du travail ;
- maintien des droits acquis en cas de transfert de résidence d'un pays dans l'autre, par la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans les deux pays ;
- égalité de traitement entre les ressortissants des deux pays au regard des législations de sécurité sociale française et sénégalaise.

La convention du 29 mars 1974 prévoit, par ailleurs, la coordination entre les régimes d'assurance vieillesse des deux Parties, ainsi que la protection sociale de la famille demeurée dans le pays d'origine.

b) L'actualisation de la convention du 29 mars 1974 a été rendue nécessaire par l'évolution des législations des deux Parties en matière de sécurité sociale.

. **Les modifications législatives françaises intervenues depuis la signature de la convention générale de sécurité sociale concernent les conditions d'octroi des prestations familiales et les modalités de liquidation des pensions en régime international.**

- La loi du 4 juillet 1975 a supprimé, à partir du 1er janvier 1978, la condition d'emploi en France pour l'attribution des prestations familiales. Depuis le 1er janvier 1978, toute personne française ou étrangère résidant en France et ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant également en France peut bénéficier du régime français de prestations familiales.

- Les ordonnances de mars 1982 ont mis fin à l'obligation de liquider les pensions en régime international selon la formule de totalisation-proratisation. Rappelons que, selon cette procédure, les caisses de sécurité sociale de chacun des pays où s'est déroulée la carrière des intéressés calculent une pension théorique, sur la base du total des périodes d'assurance accomplies par l'intéressé, et conformément à la législation locale. Puis, cette pension théorique est réduite par chaque caisse au prorata de la durée des périodes d'assurance accomplies dans l'autre pays.

Or, la méthode de totalisation-proratisation est susceptible de désavantager les assurés dont la majeure partie de la carrière s'est déroulée hors de France. Les intéressés peuvent donc aujourd'hui choisir entre différentes modalités de liquidation : soit séparément par chaque régime -chaque caisse liquide alors une pension exclusivement nationale-, soit de manière séparée par un Etat et par totalisation dans l'autre Etat, soit par totalisation.

L'avenant n° 1 à la convention franco-sénégalaise du 29 mars 1974 modifie donc le chapitre relatif à l'assurance vieillesse en tenant compte de ces différentes possibilités.

. **Les modifications législatives intervenues au Sénégal concernent l'assurance maladie. La loi du 3 avril 1975 relative aux institutions de prévoyance sociale a confié la gestion du risque maladie aux Institutions de prévoyance maladie (IPM), financées par les entreprises au profit des travailleurs et de leurs familles.**

. Enfin, certaines stipulations de l'avenant n° 1 relèvent non pas de l'actualisation de clauses devenues obsolètes, mais du souci d'améliorer le fonctionnement de la convention.

c) Analyse de l'avenant du 21 décembre 1992

c1) *L'élargissement du champ d'application* de la convention générale du 29 mars 1974 résulte de :

. l'extension de la convention initiale au *régime de sécurité sociale des gens de mer* (article 1er de l'avenant modifiant l'article 2 § 1 - 1° de la convention), qui faisait l'objet précédemment d'un protocole annexe à la convention du 29 mars 1974 ;

. la mention de la *légalisation sénégalaise sur les institutions de prévoyance maladie* (article 1er de l'avenant modifiant l'article 2 - § 1-2°) ;

. l'extension du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés des entreprises publiques ou privées de transport aérien aux *travailleurs salariés de toutes les entreprises de transports* (article 3 de l'avenant modifiant l'article 5 - § 2 - e de la convention générale) : ces personnels relèvent désormais tous du régime de sécurité sociale en vigueur sur le territoire de l'Etat où l'entreprise a son siège ;

. la prise en compte de l'*assurance maternité*. L'avenant n° 1 ajoute ainsi un chapitre nouveau à la convention générale, afin de prévoir, non seulement la totalisation des périodes d'assurance ouvrant droit aux prestations de l'assurance maternité, mais aussi le maintien du bénéfice des prestations en espèces du pays d'emploi à l'assurée qui transfère provisoirement sa résidence dans son pays d'origine pour y accoucher. Bien que la rédaction de l'article 32-3 nouveau de la convention du 29 mars 1974 envisage la réciprocité, il est clair que cette faculté s'adresse essentiellement aux Françaises désireuses de bénéficier, pour mettre au monde leur enfant, de la qualité du système de soins français.

c2) *Les modifications relatives aux prestations familiales* résultent des évolutions législatives évoquées précédemment par votre rapporteur (voir ci-dessus, 2).

Ainsi les articles 17 et 18 de la convention générale font-ils l'objet d'une rédaction nouvelle, tirant les conséquences :

- de la suppression de la condition d'emploi en France pour l'octroi des prestations familiales, subordonné au critère de résidence en France depuis le 1er janvier 1978,

- du fait que la législation sénégalaise subordonne toujours le bénéfice des prestations familiales à l'exercice d'une activité professionnelle.

L'article 17 traite donc le régime des enfants résidant dans le pays d'emploi. L'article 18 est relatif au cas des enfants résidant sur le territoire de l'autre Etat.

c3) *Une amélioration de la situation des travailleurs détachés* victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles résulte de l'article 5 de l'avenant n° 1. Cette stipulation donne aux travailleurs détachés, qui exercent leur activité dans l'autre pays pour une période de trois ans au plus, la faculté de choisir entre le service direct des prestations en nature de l'assurance accidents du travail par l'institution du pays d'origine, et le service de ces prestations par l'institution du pays de séjour.

c4) Les stipulations renouvelant le chapitre relatif à l'assurance vieillesse permettent d'*améliorer les procédures de liquidation des pensions de vieillesse*. Aligné sur la réglementation communautaire et sur les conventions récemment conclues avec nos partenaires subsahariens, les articles 23 à 34 sont refondus, et autorisent le recours à la formule de liquidation la plus avantageuse pour les intéressés : liquidation séparée, totalisation-proratation ou encore panachage des deux procédures (voir supra, 2).

*

* *

En conclusion, votre rapporteur souhaite rappeler que les conventions de sécurité sociale visent essentiellement à **garantir à nos compatriotes expatriés le bénéfice d'une protection sociale dont de nombreuses législations locales excluent les étrangers**. De telles garanties sont, bien évidemment, indispensables au fonctionnement de nos entreprises établies à l'étranger.

Nos collègues représentant les Français de l'étranger ne connaissent que trop les **problèmes liés à l'application des conventions de sécurité sociale conclues avec les pays d'Afrique subsaharienne**. Il n'échappera à personne que ces difficultés sont pour beaucoup liées aux délais et à la régularité du paiement des arrérages, en relation avec le manque de devises et le fonctionnement parfois hésitant des systèmes bancaires africains.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, une *convention d'ouverture de crédits* avec le Sénégal pourrait permettre d'assurer le règlement des pensions et rentes dues par la sécurité sociale sénégalaise, en apportant un soutien financier à la caisse sénégalaise de sécurité sociale. En d'autres termes, l'Etat français subventionnerait le versement des pensions dues à ses ressortissants par l'Etat sénégalais ...

En dépit de la très relative cohérence de cette formule, votre rapporteur, conscient de l'importance de ce type de conventions pour la situation de nos compatriotes établis à l'étranger, mais sceptique sur la réalité de la réciprocité des conventions de sécurité sociale conclues avec nos partenaires africains, propose, en adoptant le présent projet de loi, de consentir à autoriser la ratification de l'avenant n° 1 à la convention franco-sénégalaise de sécurité sociale du 29 mars 1974.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 6 octobre 1993.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a évoqué la situation intérieure en Casamance, puis a insisté, avec M. Philippe de Gaulle et M. André Bettencourt, sur l'incidence financière, selon lui considérable, des engagements souscrits par la France en matière de prestations familiales. M. Michel Poniatowski s'est alors interrogé sur la conformité au droit français de la référence à la polygamie établie par la convention franco-sénégalaise du 29 mars 1974. Puis M. Michel Caldaguès,

rejoint par M. Guy Penne, a estimé inéluctable le déséquilibre qui caractérise les conventions de sécurité sociale, et a rappelé les responsabilités historiques de la France à l'égard de ses anciennes dépendances, tout en s'interrogeant sur la possibilité, pour la France, dans le contexte économique actuel, d'assurer ce type de responsabilités.

Revenant sur la convention d'ouverture de crédits destinée à résoudre le problème des pensions dues à certains de nos ressortissants, M. Paul d'Ornano s'est réjoui que l'Etat français compense le manque à gagner dont pâtissent nos compatriotes établis à l'étranger.

M. Hubert Durand-Chastel a néanmoins déploré que la contribution française transite par le budget sénégalais. **M. Michel Crucis a alors proposé d'interroger le ministre des affaires étrangères sur le coût et l'imputation d'une telle mesure.**

Sous le bénéfice de ces observations, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a alors **adopté le projet de loi.**

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'avenant n° 1 à la convention générale de sécurité sociale du 29 mars 1974 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal, signé à Dakar le 21 décembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1.) Voir le texte annexé au document Sénat n° 446 (1992-1993)