

N° 283

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 février 2002
Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 avril 2002

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
sur la sécurité sociale du 2 octobre 1980 entre le Gouvernement de la République
française et le Gouvernement de la République gabonaise,*

Par Mme Paulette BRISEPIERRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, *président* ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Jean-Paul Delevoye, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 168 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE CONTEXTE DE LA SIGNATURE DE L'AVENANT : DES PRESTATIONS ALÉATOIRES POUR DES COTISATIONS EFFECTIVEMENT VERSÉES	4
A. LES PRINCIPALES CAUSES DE DÉGRADATION DES PRESTATIONS SOCIALES VERSÉES À NOS COMPATRIOLES INSTALLÉS EN A FRIQUE	4
B. LES AMÉLIORATIONS DÉCIDÉES PAR LA FRANCE ET APPORTÉES SPÉCIFIQUEMENT PAR LE PRÉSENT AVENANT	5
C. LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE AU GABON : UN DÉCLIN MALGRÉ DES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES	7
II. LE GABON : UNE GRANDE STABILITÉ POLITIQUE, MAIS UNE FRAGILITÉ ÉCONOMIQUE POTENTIELLE	11
A. UNE STABILITÉ POLITIQUE DUE À UNE OUVERTRE PROGRESSIVE DES PRINCIPALES INSTITUTIONS À L'OPPOSITION	11
B. UNE FRAGILITÉ ÉCONOMIQUE POTENTIELLE DÉCOULANT D'UNE FORTE DÉPENDANCE ENVERS LA PRODUCTION DE PÉTROLE	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
PROJET DE LOI	15
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	16

Mesdames, Messieurs,

Pas un mois ne se passe sans qu'une nouvelle initiative soit évoquée en faveur de la situation politique, économique et humanitaire prévalant sur le continent africain. La dernière réunion du G8 qui s'est tenue au Canada les 27 et 28 juin 2002, n'a pas fait exception à la règle.

En effet, ce continent peine à trouver sa place dans l'ordre international issu de l'après-guerre froide : le rôle stratégique de certains de ses Etats a été minoré par le nouveau contexte diplomatique, alors que les équilibres politiques internes ont été modifiés par l'introduction généralisée du multipartisme.

Nos compatriotes installés sur ce continent sont également touchés, bien que de façon moins dramatique que certaines des populations locales, par ce nouveau contexte politique et économique. **L'avenant, signé à Libreville le 7 juillet 2000**, portant modification de la convention de sécurité sociale conclue le 2 octobre 1980 entre la France et le Gabon **constitue une avancée modeste, mais non négligeable, en faveur des Français installés au Gabon**. Il fait suite à un avenant analogue conclu en 1998 entre la France et la Côte d'Ivoire.

Certes, la situation politique prévalant au Gabon est d'une appréciable stabilité, surtout au regard de celle observée dans certains autres pays de la région mais nos compatriotes y sont affectés, là comme ailleurs, par diverses incohérences de gestion affectant les caisses locales de retraite que les dispositions du présent avenant contribueront à atténuer.

I. LE CONTEXTE DE LA SIGNATURE DE L'AVENANT : DES PRESTATIONS ALÉATOIRES POUR DES COTISATIONS EFFECTIVEMENT VERSÉES

Les conventions de sécurité sociale signées dans les années 1980 entre la France et six des pays d'Afrique francophone¹ ont constitué un progrès notable dans l'harmonisation mutuelle des régimes de sécurité sociale.

A. LES PRINCIPALES CAUSES DE DÉGRADATION DES PRESTATIONS SOCIALES VERSÉES À NOS COMPATRIOLES INSTALLÉS EN AFRIQUE

Cependant, **les prestations relatives aux risques de long terme que constituent l'invalidité et la vieillesse sont les « parents pauvres » de cette harmonisation**, au détriment des intérêts de nos compatriotes qui ont travaillé leur vie durant dans les pays d'Afrique. Aux péripéties touchant les versements des pensions de vieillesse, dues à la gestion cahotique des caisses de retraite dans les pays considérés, s'est ajoutée la réduction de moitié de leur montant en terme réel du fait de la **dévaluation de 50 % du franc CFA, le 12 janvier 1994, monnaie dans laquelle ces pensions étaient libellées.**

Si le gouvernement français a alors décidé de plusieurs mesures d'accompagnement au bénéfice des populations les plus démunies des pays de la zone franc –ce qui est parfaitement conforme à la politique de notre pays envers ce continent et, de surcroît, cohérent avec le rôle d'impulsion qu'a assumé la France dans la décision de dévaluer le franc CFA– **rien n'a été prévu en faveur de ceux de nos compatriotes dont ces pensions constituaient le revenu essentiel ou même exclusif.**

Les conséquences négatives de cet oubli pour nos concitoyens de l'étranger ont été dénoncées par de nombreux sénateurs de tutes tendances politiques. Pour tenter d'y remédier, **le gouvernement a chargé, en 1995, une mission** composée de représentants des ministères des affaires étrangères, des affaires sociales et de la coopération, **d'évaluer la protection dont bénéficiaient, en matière de protection vieillesse, les Français expatriés en Afrique .**

En 1996, la diffusion du rapport « Leroy » issu de ces travaux, est restée interne à l'administration. **Les grandes orientations préconisées par le rapport** ont cependant été rendues publiques : il est, en préalable, rappelé que **la France ne peut pas se substituer à des Etats souverains pour garantir la valeur des prestations servies par leurs régimes de sécurité sociale et libellées dans leur monnaie nationale.** Par ailleurs, certaines des suggestions contenues dans le rapport ont été mises en œuvre : centralisation et suivi par le

¹ Cameroun, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Sénégal.

centre de sécurité sociale des travailleurs migrants des dossiers des personnes rencontrant des difficultés ; évocation systématique de cette question lors des rencontres bilatérales ou multilatérales entre le gouvernement français et ses homologues africains ; présentation des propositions d'aide dans le cadre de la politique de coopération au fonctionnement des caisses de retraite, en complément de l'action déjà menée par la Conférence interafricaine des institutions de prévoyance sociale (CIPRES) en matière de contrôle de gestion et d'assistance technique.

Enfin, le gouvernement français a entrepris d'adapter le dispositif des six conventions bilatérales existant entre notre pays et certains pays d'Afrique francophone pour améliorer la coordination des régimes d'assurance vieillesse entre les deux parties.

Un premier avenant en ce sens à la convention de sécurité sociale franco-ivoirienne, a été signé à Abidjan le 5 décembre 1998, et ratifié depuis par le Parlement.

Une démarche analogue a été entreprise avec le Gabon, aboutissant à la signature à Libreville, le 7 juillet 2000, d'un avenant à la convention de sécurité sociale franco-gabonaise.

B. LES AMÉLIORATIONS DÉCIDÉES PAR LA FRANCE ET APPORTÉES SPÉCIFIQUEMENT PAR LE PRÉSENT AVENANT

Trois séries d'initiatives ont été prises par les autorités françaises au vu des suggestions faites par le rapport « Leroy » :

- Tout d'abord, **les caisses françaises de sécurité sociale ont reçu pour instruction de liquider les droits à pension que s'étaient constitués dans notre pays, ceux de nos concitoyens ayant accompli une carrière mixte sur le territoire national et dans un Etat lié à la France par une convention bilatérale de sécurité sociale.** Il faut rappeler que de telles conventions lient la France au Cameroun, au Congo-Brazzaville, à la Côte d'Ivoire, au Gabon, au Mali et au Sénégal. Ainsi, les retards des institutions étrangères ne devraient pas se traduire également par des retards dans la liquidation des droits du côté français.

- En outre, le gouvernement s'est engagé à étudier dans la même perspective, **les moyens de faciliter la preuve de leurs activités en Afrique** pour les personnes ayant cotisé à des caisses locales en vue d'améliorer la prise en compte de ces périodes pour le calcul des pensions françaises.

- Enfin, les pouvoirs publics ont souhaité **adapter le dispositif des conventions bilatérales de sécurité sociale** qui nous lient avec certains pays de la zone franc afin d'améliorer notamment la coordination des régimes

d'assurance vieillesse entre les deux parties. Des négociations se sont d'abord ouvertes avec la Côte d'Ivoire en 1998, aboutissant à la ratification par le Parlement d'un avenant à la convention franco-ivoirienne de sécurité sociale.

Nous sommes saisis aujourd'hui d'un avenant de même nature, portant sur la convention franco-gabonaise de sécurité sociale. Cet avenant apporte **deux progrès principaux** par rapport au système antérieur.

- En premier lieu, **il favorise le droit d'option**, c'est-à-dire la possibilité pour le salarié français de percevoir une pension de retraite unique versée par la France grâce au transfert des cotisations versées à la caisse de retraite gabonaise vers le régime d'assurance vieillesse français.

Cette procédure est une importante avancée au regard de la situation découlant de la convention de 1980, qui ne la prévoyait pas.

Cet avenant prévoit que le transfert des cotisations pour les Français qui ont 55 ans intervient, sans que nos compatriotes aient besoin de quitter le Gabon et dès que leur demande de bénéficier du droit d'option est devenue irrévocable. Les pensionnés français sont donc assurés, en principe, de bénéficier de l'intégralité de leurs droits à pension quand ils auront atteint l'âge de 60 ans en France.

- L'avenant apporte un deuxième progrès car il permet de **payer les pensions de retraite quel que soit le lieu de résidence des intéressés**.

- L'avenant a apporté une autre modification à la convention. Il concerne **la procédure de « détachement »**, c'est-à-dire **la subordination de nos compatriotes installés au Gabon au régime de sécurité sociale français**. Cette dérogation bénéficie à beaucoup de nos compatriotes, en particulier les diplomates, les coopérants, les travailleurs salariés détachés par leur entreprise pour une période de deux ans. Il faut souligner que **l'autorité chargée de gérer ces questions est désormais le centre de sécurité sociale des travailleurs migrants** ; c'est une simplification opportune, car ce centre est désormais chargé de l'ensemble des salariés français placés dans ce cas, alors que cette responsabilité était avant 1998 dispersée entre les différents services régionaux déconcentrés. Cette centralisation correspond au voeu souvent exprimé par les entreprises françaises.

Il convient de saluer ces éléments positifs, qui interviennent dans un contexte marqué par un sentiment d'abandon éprouvé par nos compatriotes, dont certains ont pu se sentir exclus du principe de solidarité nationale qui constitue le fondement de notre régime de sécurité sociale. Cette œuvre d'actualisation des conventions de sécurité sociale qui lient notre pays aux Etats africains déjà cités doit donc être appuyée.

Cependant, votre rapporteur persiste à penser que la France s'honorerait d'appuyer plus fortement les efforts de redressement des caisses

de sécurité sociale africaines et, surtout, de précompter sur les sommes qui sont attribuées à ces pays au titre de l'APD, ou à celui des remises de dettes, les faibles sommes nécessaires aux versements dus par ces caisses à nos compatriotes qui ont cotisé leur vie durant.

C. LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE AU GABON : UN DÉCLIN MALGRÉ DES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES

Elle a décrû ces dernières années, comme en témoignent les indications suivantes, données par le ministère des affaires étrangères :

- **Immatriculés**

La communauté française de la circonscription consulaire de Libreville est restée stable en 2001 par rapport à 2000. On compte en effet, au 31 décembre 2001, 6 884 personnes immatriculées (6 904 en 2000).

	Immatriculés	Non immatriculés (estimation)
1997	8 395 (dont 1 962 doubles nationaux)	500
1998	8 307 (dont 2 137 doubles nationaux)	300
1999	7 329 (dont 1 963 doubles nationaux)	350
2000	6 904 (dont 1 952 doubles nationaux)	300
2001	6 884 (dont 1 926 doubles nationaux)	450

- **Non immatriculés**

Ils sont estimés à environ 450 personnes.

Il s'agit le plus souvent de célibataires, de personnes qui estiment que leur séjour au Gabon ne dépassera pas quelques mois ou de ressortissants français du secteur privé expatriés pour la première fois. D'autres enfin, en petit nombre, préfèrent ne pas se faire connaître de nos services.

- **Expatriés/détachés**

La grande majorité des Français immatriculés sont des expatriés (6 207) soit 90 % de la communauté.

Les détachés, 677, ne représentent que 10 % des Français immatriculés.

	1997	1998	1999	2000	2001
Détachés	647	728	763	791	677
Expatriés	7 748	7 579	6 566	6 113	6 207

La population des « détachés » reste relativement stable depuis 1996/1997. Il en est de même depuis 1999 de celle des expatriés.

- **Départ des Français expatriés**

1 276 personnes ont quitté le Gabon au cours de l'année 2001. Environ 80 % de ces dernières sont retournées en France.

- **Femmes**

3 165 femmes sont immatriculées soit 50 % des personnes immatriculées.

- **Pyramide des âges**

La moyenne d'âge est de 34 ans. La tranche d'âge la plus représentative est comprise entre 48 et 59 ans. La doyenne est âgée de 87 ans.

- **Binationaux**

Les double nationaux sont 1 926 soit 28 % de la communauté immatriculée. En grande majorité (1 908) ce sont des expatriés de nationalité gabonaise dont l'installation est ancienne.

- **Autres communautés étrangères présentes dans la circonscription consulaire**

Après les communautés africaines (Mali, Guinée, Burkina, Sénégal, Nigeria, etc) dont 56 840 personnes seulement sont en situation régulière (le chiffre le plus près de la réalité serait de 150 000, la communauté française arrive en tête, devant les Libanais (4 500 environ), Marocains, etc. Les communautés européennes restent limitées.

Belges	250	Espagnols	160
Italiens	140	Allemands	50

Activité professionnelle

- **Actifs**

Les actifs représentent 54 % de la communauté française (3 693).

On relève :

- 1 107 cadres et professions intellectuelles dont 90 dans l'industrie, 43 en agriculture (forêt), 11 dans le bâtiment –cadres : 30 % des actifs,
- 1 213 professions intermédiaires – 33 % des actifs,
- 459 artisans, commerçants, chefs d'entreprise,
- 555 employés dans l'agriculture, le bâtiment, l'industrie et le secteur tertiaire,
- 24 ouvriers,
- 186 retraités dont 76 femmes.

- **Entreprises françaises**

Parmi les cadres et chefs d'entreprise, on note la présence des représentants de groupes français :

BTP	Bouygues, Vivendi, Colas, Groupe Vinci
Commerce	CFAO (Pinault)
Transport maritime et aérien	SDV (Bolloré), Air France
Banque	Crédit Lyonnais, BNP-Paribas, CCF
Pétrole	Total Fina-ELF
Hôtellerie	Groupe ACCOR
Assurances	Gras Savoye, Athéna, Axa
Bois	Thanry SA, Rougier, Isoroy
Mines (Manganèse)	Eramet, Cogema

Certains Français ont créé leur société :

ESTTM (PME)°	Matériel médical – Sécurité – Bâtiment
SOGAFRIC (groupe financier du Komo)	Automobile – Distribution – Climatisation)

CREED	Bureau d'études et expertises
DIESEL GABON	Quincaillerie

- **Associations professionnelles**

27 cadres et chefs d'entreprise sont conseillers du commerce extérieur. Plusieurs chefs d'entreprise français sont membres de la Confédération patronale gabonaise (CPG) dont le secrétaire général est français.

On évalue à environ 8 000 personnes le nombre de bénéficiaires potentiels du présent avenant.

II. LE GABON : UNE GRANDE STABILITÉ POLITIQUE, MAIS UNE FRAGILITÉ ÉCONOMIQUE POTENTIELLE

A. UNE STABILITÉ POLITIQUE DUE À UNE OUVERTURE PROGRESSIVE DES PRINCIPALES INSTITUTIONS À L'OPPOSITION

L'actuel président du Gabon, Omar Bongo, a succédé en 1967 au Président Léon M'Ba, au pouvoir depuis l'indépendance du pays, en 1960.

Appuyé sur le Parti Démocratique du Progrès (PDG), le Président Bongo est sorti victorieux de plusieurs crises internes, dont celle survenue en décembre 1993 à la suite de sa victoire, contestée par la rue, au premier tour des élections présidentielles. Il a su composer avec certains éléments de son opposition, dont le dirigeant du Rassemblement national des Bûcherons (RNB), le Père Mba Alessole, élu maire de la capitale, Libreville, aux élections municipales d'octobre 1996.

Le PDG est sorti vainqueur des scrutins successifs de février 1997 pour la composition du nouveau Sénat créé en 1994, et des législatives de décembre 2001.

Le Président Bongo a lui-même été réélu à la présidence pour sept ans en décembre 1998.

L'ouverture progressive du gouvernement en direction des grands partis d'opposition semble un gage de stabilité pour l'avenir.

B. UNE FRAGILITÉ ÉCONOMIQUE POTENTIELLE DÉCOULANT D'UNE FORTE DÉPENDANCE ENVERS LA PRODUCTION DE PÉTROLE

Le Gabon tirait l'essentiel de ses ressources économiques de l'exploitation forestière jusqu'à la découverte d'importants gisements de pétrole dans le Golfe de Guinée, dans les années 1970. Le Gabon enregistre, de ce fait, le revenu national par habitant parmi les plus élevés du continent (environ 4.200 US \$ en 1998). En 2001, 74 % des recettes de l'Etat, et 80 % des exportations sont fondées sur les revenus du pétrole. Mais cette importante manne financière (le Gabon est le 3^{ème} producteur africain de pétrole, après le Nigeria et l'Angola) n'a malheureusement pas été investie en faveur du plus grand nombre, et la population du Gabon (environ 1 million d'habitants pour 268 000 km²) n'a pas vu les infrastructures publiques (transports, éducation, santé) se développer en conséquence.

Sous l'impulsion du Fonds monétaire international, le pays a entrepris un programme de privatisations d'un certain nombre d'entreprises publiques, dont la gestion était opaque.

Un programme établi avec cet organisme au mois d'octobre 2000 prévoit également de créer un compte spécial auprès de la Banque des Etats d'Afrique Centrale (BEAC) qui servira de fonds de réserve pour les futures générations.

Cependant, ce souci de l'avenir se manifeste alors que les réserves de pétrole, certes encore évaluées entre 20 et 50 millions de barils, ne semblent plus inépuisables, à moins de nouvelles découvertes d'éventuels gisements off-shore situés à grande profondeur, avec les importants coûts d'exploitation qui en découleraient.

*

* *

Dans ce contexte économique parfois volatil, la France appuie les efforts d'ouverture politique du Président Bongo, et soutient, par son aide publique (12,5 millions d'euros en 2002) le renforcement de l'Etat de droit, l'intégration régionale et la diversification de l'économie.

L'Agence française de développement a, pour sa part, conclu une opération de 43 millions d'euros en juillet 2001 pour le développement du réseau routier.

CONCLUSION

Dans un contexte de réduction progressive du nombre de nos compatriotes installés sur le continent africain, du fait des multiples incertitudes politiques et économiques qui l'affectent –ainsi le nombre de Français installés au Gabon, pays globalement stable, est-il passé de 25 000 en 1985 à 9 000 en 2001–, l'apport de l'avenant, qui sécurise certaines prestations dues à ces Français, ne peut qu'être jugé positif.

C'est pourquoi il serait souhaitable que ce dispositif soit étendu, après la Côte d'Ivoire en 2000 et le Gabon aujourd'hui, aux autres pays africains qui comptent une importante communauté française, comme le Cameroun, le Niger et le Congo.

Envisagée par le ministère des affaires étrangères pour le Cameroun, cette extension demeure à l'étude pour les deux autres pays précités. C'est pourquoi il convient d'adopter le présent avenant, et d'appeler à son extension pour l'ensemble des pays africains francophones.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères a examiné le présent rapport lors de sa séance du 4 avril 2002.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur l'avenir économique du Gabon dont les ressources pétrolières pourraient s'épuiser durant la décennie à venir, ce dont les dirigeants de ce pays ne semblent pas être suffisamment conscients.

En réponse, Mme Paulette Brisepierre, rapporteur, a appuyé ce jugement, estimant qu'il constituait une raison supplémentaire pour que notre pays s'implique davantage en faveur de nos compatriotes expatriés.

La commission a alors adopté le présent 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 sur la sécurité sociale du 2 octobre 1980 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise, signé à Libreville le 7 juillet 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 168 (2001-2002)

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

- Etat du droit et situation de faits existants et leurs insuffisances.

Le chapitre vieillesse de la convention de sécurité sociale franco-gabonaise du 2 octobre 1980 ne permet pas aux retraités français titulaires de pensions gabonaises de se prémunir contre les retards existants, tant au moment de la liquidation que du versement des pensions, et contre les sérieuses difficultés que pourrait connaître le régime gabonais dans l'avenir pour honorer ces engagements.

Par ailleurs, les mécanismes prévus par la convention, notamment le détachement (maintien au régime de sécurité sociale d'origine) ont connu des difficultés d'application.

Ces difficultés ont parfois conduit à une mauvaise application des textes et à la complication des procédures conventionnelles.

- Bénéfices escomptés en matière :

* **d'emploi** : sans objet.

* **d'intérêt général** : cet avenant facilitera les échanges professionnels entre les deux Etats et permettra à nos ressortissants qui ont travaillé au Gabon de bénéficier, de façon plus certaine, de leurs pensions de retraite.

***financière** : sans objet.

* **de simplification des formalités administratives** : l'abandon de la procédure de prolongation du détachement facilitera la gestion de ce mécanisme de maintien au régime de sécurité sociale d'origine. L'exercice du droit d'option permettra, quant à lui, le recours à un régime unique au moment de la liquidation.

* **de complexité de l'ordonnancement juridique** : la convention générale de 1980 devra désormais être lue et appliquée à la lumière de cet avenant.

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