

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 octobre 1987.

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 l'approbation d'une convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo sur la sécurité sociale (ensemble trois protocoles).

Par M. Guy CABANEL,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8e législ.) : 773, 865 et T.A. 171.

Sénat : 21 (1987-1988).

Traités et conventions. - Congo - Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages
- Introduction : une convention générale de sécurité sociale et trois protocoles annexés signés le 11 février 1987 entre la France et la République populaire du Congo.	3
A - Le contexte de la convention : des relations bilatérales améliorées et confortées entre la France et la République populaire du Congo, confrontée à des difficultés économiques aiguës.	4
1°. La République populaire du Congo : quelques points de repère.....	4
2°. Les relations politiques entre Paris et Brazzaville.....	5
3°. Les relations économiques bilatérales.....	6
B - La convention de sécurité sociale du 11 février 1987 : un instrument bilatéral nécessaire, classique dans son économie générale, et globalement satisfaisant.	8
1°. Une convention rendue nécessaire par l'insuffisante protection sociale actuelle des Français établis au Congo.	8
2°. L'économie générale de la convention : l'application de principes traditionnels complétés par quelques dispositions spécifiques.	9
a). Le principe de l'affiliation au régime de sécurité sociale du lieu d'emploi et son application.	9
b). Les modalités de la coordination des deux régimes de sécurité sociale.	10
c). Les dispositions spécifiques de la convention.	11
3°. Les observations de votre rapporteur : une convention globalement satisfaisante	13
Les conclusions favorables de votre rapporteur et de la commission	14

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, déjà adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser l'approbation d'une convention bilatérale de sécurité sociale entre la France et la République populaire du Congo. Signée à Paris le 11 février 1987, cette convention générale est accompagnée de trois protocoles annexés qui viennent la compléter dans les domaines suivants : maintien des droits d'assurance maladie en cas de transfert dans le pays d'origine pour y recevoir des soins ; couverture sociale des étudiants congolais en France ; et attribution des prestations non contributives du régime français.

Reprenant les principes usuels des conventions bilatérales de sécurité sociale, le texte proposé intéresse naturellement au premier chef les 9 000 ressortissants français installés au Congo et les quelque 12 000 membres de la communauté congolaise en France.

Il offre également à votre rapporteur, comme il est d'usage pour de telles conventions bilatérales, l'occasion de dresser un bref bilan des relations actuelles entre la France et l'Etat contractant, en l'occurrence la République populaire du Congo.

*

* *

A - Le contexte de la convention : des relations bilatérales améliorées et confortées entre la France et la République populaire du Congo, confrontée à des difficultés économiques aiguës

1° La République populaire du Congo : quelques points de repère.

Sans revenir ici sur l'histoire de l'Afrique équatoriale française, dont Brazzaville fut la capitale jusqu'en 1958, ni sur l'évolution du territoire actuel du Congo depuis Savorgnan de Brazza et les accords de Berlin de 1885 jusqu'à l'indépendance du Congo, proclamée le 15 août 1960, et dont le premier Président fut l'Abbé Fulbert Youlou, quelques points de repère permettent de rappeler les principales caractéristiques de la situation actuelle de la République populaire du Congo.

Petit Etat pétrolier marxiste d'Afrique centrale, situé sur l'Equateur, le Congo s'étend sur 342 000 km² mais sa population ne dépasse pas 1 800 000 habitants. Bordé à l'ouest par le Gabon, au nord par le Cameroun et la République centrafricaine, à l'est et au sud par le Zaïre, le Congo ne dispose que d'une façade réduite de 150 kms sur l'Atlantique resserrée entre le Gabon et l'enclave de Cabinda qui fait partie de son ensemble géographique mais appartient en réalité à l'Angola.

C'est en février 1979 qu'à la suite d'un coup d'Etat constitutionnel le commandant Denis Sassou Nguesso est placé à la tête de la "République populaire du Congo" qui avait été proclamée dès 1970. Il concentre dès lors entre ses mains les fonctions de chef de l'Etat, président de la République, et président du comité central du Parti congolais du travail. Marxiste convaincu, également nationaliste, le Président Sassou Nguesso a toutefois présidé à une très notable amélioration des relations de Brazzaville avec les pays occidentaux.

Sur le plan économique, à côté d'une agriculture peu productive, dont la balance est chaque année déficitaire, et qui ne fournit que 6 % du P.N.B. congolais, le pétrole constitue la

grande richesse du pays : la production atteignait en 1985 6 millions de tonnes, représentant 45 % du P.N.B. national.

Cependant, le ralentissement du marché pétrolier, l'effondrement du cours du brut et la chute du dollar ont, dans la période récente, exposé l'économie congolaise à une crise aiguë et à des dettes pressantes. Et la situation économique du Congo - dont le président a été porté de juillet 1986 à juillet 1987 à la tête de l'Organisation de l'unité africaine (O.U.A.) - illustre désormais les graves difficultés actuelles du continent africain.

C'est ainsi que la possibilité pour le Congo de recourir à l'endettement est désormais révolue. Le Congo a dû accepter les prescriptions amères du Fonds monétaire international (F.M.I.). Brazzaville a toutefois obtenu, dans le cadre des clubs de Paris et de Londres, le rééchelonnement sur dix ans de 95 % de ses remboursements prévus entre le 1er août 1986 et le 31 mars 1988.

Dans ce contexte de plus en plus difficile, le Président Sassou Nguesso a largement favorisé, depuis 1979, les contacts commerciaux entre le Congo et les pays occidentaux et ouvert le pays à l'investissement étranger. C'est dire en particulier le soutien actif que Brazzaville attend de Paris et de l'ancienne métropole pour l'aider à surmonter ses difficultés.

2° Les relations politiques entre Paris et Brazzaville.

L'arrivée au pouvoir du Président Sassou Nguesso a ainsi marqué le début d'une nette amélioration et d'un très sensible approfondissement des relations politiques bilatérales, jusqu'alors souvent tendues et empreintes de méfiance.

Le Congo manifeste désormais son vif attachement au maintien de liens étroits entre Paris et Brazzaville. Ayant repris sa place au sein de la communauté francophone, le Congo apprécie particulièrement le rôle joué par la France en faveur des pays en voie de développement et appuie son action en ce domaine dans les organisations internationales. Un dialogue soutenu s'est également instauré entre Paris et Brazzaville sur les principaux dossiers internationaux, notamment africains.

Mais c'est naturellement l'aide apportée par la France à l'Afrique, tant sur le plan économique pour aider le continent à

surmonter ses difficultés, que sur le plan politique pour assurer la stabilité des pays africains, qui a favorisé l'essor des relations de confiance entre Paris et Brazzaville.

Ainsi, sans renoncer à ses choix politiques, le régime congolais entretient désormais avec la France des relations de coopération exemplaires fondées sur des relations politiques actives et confiantes. La fréquence des contacts entre dirigeants, des deux pays illustre désormais cette vitalité des relations bilatérales, ainsi qu'en ont témoigné, en octobre 1982, le voyage du Président de la République au Congo, en novembre 1986, la visite du Premier ministre à Brazzaville et, il y a quelques mois, en février 1987, la visite d'Etat de M. Sassou Nguesso en France. Ces rencontres au sommet sont naturellement prolongées, chaque année, par les visites du ministre français de la Coopération et de son homologue congolais.

3° Les relations économiques bilatérales.

Cette coopération dynamique trouve sa traduction, malgré les difficultés rencontrées, dans les relations économiques entre les deux pays.

- Dans le domaine financier, plus de 50 % des concours extérieurs dont dispose le Congo proviennent désormais de la France, ainsi qu'en témoignent les montants de l'aide financière accordée par Paris - 260 millions de francs en 1986, 250 millions en 1987 -, alors que Brazzaville est confrontée à la baisse de ses recettes pétrolières.

Pour leur part, les investissements français, malgré le coup d'arrêt porté aux grands contrats, notamment dans le secteur des travaux publics, représentent environ 13 milliards de francs, dont plus des quatre cinquièmes dans le secteur pétrolier.

La dette publique congolaise représentait en 1986 environ 14 milliards de francs, dont plus du tiers dû à des bailleurs de fonds français.

Au total, compte tenu des prêts consentis par la France et des différents accords de rééchelonnement conclus en 1986,

l'effort financier global de la France en faveur du Congo a atteint, au cours de cette année, 2,6 milliards de francs, sans compter l'aide publique au développement (260 millions de francs).

- Sur le plan commercial, les échanges franco-congolais ont connu en 1986 une baisse sensible, conséquence de la crise actuelle.

Les exportations françaises ont toutefois atteint 1,8 milliard de francs, tandis que les importations diminuaient en-dessous du milliard de francs, faisant apparaître un solde positif de 880 millions. Le taux de couverture demeure ainsi très largement positif (193 %), même si l'excédent s'est fortement réduit depuis 1983 où il avait dépassé 2,3 milliards de francs.

Ces échanges sont essentiellement constitués, pour les importations, de produits énergétiques (80 %) et d'agrumes, et, pour les exportations, de produits très variés dont le recul est lié à la crise traversée par le Congo. C'est ce qu'illustrent notamment le fléchissement du marché des biens d'équipement (- 20 % en 1986) et celui des produits intermédiaires (- 33 %).

La part française du marché congolais demeure ainsi supérieure à 50 %, donc majoritaire, malgré la dégradation constatée au cours des dernières années (62 % en 1982).

*

* *

B - La convention de sécurité sociale du 11 février 1987 : un instrument bilatéral nécessaire, classique dans son économie générale, et globalement satisfaisant.

1° Une convention rendue nécessaire par l'insuffisante protection sociale actuelle des Français établis au Congo.

Dans le cadre de ces relations bilatérales de qualité, les autorités françaises ont, dès 1980, fait part au Gouvernement congolais de leur désir de négocier et de conclure une convention bilatérale de sécurité sociale afin d'améliorer la protection sociale des ressortissants d'un des deux Etats travaillant dans l'autre pays.

Faute d'un tel instrument bilatéral, les Français travaillant ou ayant travaillé au Congo ne bénéficiaient pas jusqu'ici d'une couverture sociale satisfaisante en raison notamment de l'impossibilité, aux termes de la législation congolaise, d'effectuer le versement à l'étranger des pensions de vieillesse et rentes d'accidents du travail acquises sous sa législation. De surcroît, en l'état actuel des choses, la durée d'assurance requise pour l'octroi d'une pension de vieillesse au régime congolais est particulièrement élevée et aboutit à exclusion du bénéfice des pensions les Français ayant une durée de cotisations insuffisante au régime congolais.

Les conditions dans lesquelles sont actuellement assurés les ressortissants français travaillant au Congo peuvent être brièvement ainsi résumées :

- qu'ils soient détachés temporairement ou expatriés durablement au Congo, ils sont couverts par le régime congolais pour les risques vieillesse, maternité, invalidité, accidents du travail et prestations familiales ; mais le régime congolais ne comporte pas de branche d'assurance maladie ;

- le régime français de sécurité sociale demeure pour sa part applicable, notamment pour l'assurance maladie, pour tous les risques - à l'exception des prestations familiales -, dès lors que

l'employeur continue à cotiser pour leurs salariés détachés au Congo ;

- enfin, les travailleurs français durablement expatriés dans ce pays peuvent adhérer aux assurances volontaires prévues par la législation française pour les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et accidents du travail.

C'est donc pour combler les lacunes de cette protection sociale que la présente convention a été élaborée. Négociée sur la base d'un projet français soumis aux autorités congolaises dès 1980, cette convention a pour but d'assurer l'égalité de traitement entre les travailleurs d'un pays et les nationaux de l'autre pays et reprend les dispositions traditionnelles des accords bilatéraux de ce type. La phase finale des négociations a essentiellement porté sur la durée du détachement dans l'autre pays permettant le maintien de l'application du régime de sécurité sociale du pays d'origine : le compromis intervenu a fixé cette durée de détachement à un an, prolongée le cas échéant avec l'accord du pays d'emploi, alors que les autorités congolaises souhaitaient initialement limiter cette durée à six mois.

Paraphé en juin 1986, le texte définitif de la convention a finalement été signé à Paris par les ministres des Affaires étrangères français et congolais le 11 février 1987.

2° L'économie générale de la convention : l'application de principes traditionnels complétés par quelques dispositions spécifiques.

a). Le principe de l'affiliation au régime de sécurité sociale du lieu d'emploi et son application.

- Les dispositions de la convention proposée répondent en premier lieu au principe usuel de l'affiliation des travailleurs exerçant une activité salariée au régime de sécurité sociale du lieu où ils sont occupés : les Français exerçant au Congo sont soumis à la législation congolaise de sécurité sociale (loi du 25 février 1986 instituant le code congolais de sécurité sociale),

tandis que les Congolais exerçant en France sont soumis à la législation française de sécurité sociale (articles 1er à 3).

Ces dispositions concernent les travailleurs salariés ou assimilés, permanents ou saisonniers, ainsi que leurs ayants-droit. Sont donc exclus du champ d'application de la convention (article 4) : les travailleurs non salariés, les fonctionnaires, et les agents diplomatiques ou consulaires.

- Ce principe d'affiliation au régime du lieu d'emploi fait toutefois l'objet, comme à l'accoutumée, de tempéraments importants, résultant de la possibilité offerte aux entreprises de maintenir leurs salariés détachés dans l'autre pays à leur régime de sécurité sociale d'origine. Cette dérogation vaut, selon l'article 5, pour une durée d'un an, éventuellement prolongée sous réserve de l'accord préalable des autorités administratives compétentes.

- Ces dispositions - et l'ensemble de la convention - sont applicables à toutes les branches de prestations sociales existant simultanément dans les deux régimes nationaux : prestations familiales, assurance maternité, assurance invalidité, assurance vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles. La convention ne peut en revanche s'appliquer au risque maladie du fait de l'absence de régime d'assurance maladie au Congo. C'est donc pour les seules branches énumérées ci-dessus que la convention assure la coordination des deux régimes de sécurité sociale.

b). Les modalités de la coordination des deux régimes de sécurité sociale.

- En matière de prestations familiales (articles 7 à 13), la convention permet l'octroi des allocations du pays de résidence au profit des enfants restés dans le pays d'origine du salarié occupé dans l'autre Etat. L'institution compétente de l'Etat d'emploi verse à cette fin une participation forfaitaire, revalorisée annuellement, dans la limite de quatre enfants.

- En matière d'assurance maternité (articles 14 à 18), l'accord garantit l'égalité de traitement entre salariées françaises et congolaises exerçant dans l'autre pays. Les femmes concernées pourront en outre retourner dans leur pays pour y accoucher, avec l'accord de la caisse de sécurité sociale du pays d'emploi qui assurera alors le service des prestations en nature, c'est-à-dire des soins dispensés lors de l'accouchement.

- En matière d'assurance invalidité (articles 19 à 24 bis), la convention prévoit la levée des clauses de résidence et assure la liquidation et le service d'une pension d'invalidité par le régime de sécurité sociale auquel l'assuré était affilié au moment de la survenance du risque.

- En matière d'assurance vieillesse et de pensions de survivants (articles 25 à 33), deux cas sont prévus par la convention.

. Lorsque les conditions d'ouverture des droits à un régime sont réunies sans qu'il soit nécessaire de prendre en considération les périodes d'assurance accomplies dans l'autre pays, la convention prévoit la liquidation séparée de la pension par ce régime de sécurité sociale, indépendamment de toute coordination des deux systèmes, afin de permettre cette liquidation plus rapidement.

. Lorsque la pension ne peut être obtenue que par la prise en compte des périodes d'assurance accomplies dans chacun des deux pays, la convention prévoit le calcul des pensions par la méthode de la totalisation des périodes d'assurance et leur liquidation au prorata de ces périodes (article 26).

- Enfin, en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles (articles 34 à 43), la convention prévoit : la levée des clauses de résidence ; le transfert de résidence, qui permet à la victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle de subir des soins dans son pays d'origine avec l'accord préalable de sa caisse d'affiliation ; en cas de rechute, la prise en charge des soins par le régime sous lequel s'est produit l'accident ou a été constatée la maladie ; enfin, la détermination du régime débiteur d'une pension de maladie professionnelle en cas d'exposition au risque dans les deux pays.

c). Les dispositions spécifiques de la convention.

Les dernières dispositions de la convention peuvent être regroupées en trois catégories.

- Il convient d'abord de relever certaines dispositions originales.

Ainsi, s'agissant des pensions dues aux conjoints survivants, l'article 30 permet la liquidation par le régime français de pensions de réversion aux épouses d'un assuré congolais polygame ; de même pourra-t-il être procédé au partage de la pension de survivant du régime congolais entre l'épouse et

les précédents conjoints successifs divorcés et non rémunérés d'un ressortissant français.

Par ailleurs, la convention prévoit, à l'article 33, le droit de cumuler une pension de vieillesse et un revenu d'activité dans l'autre pays, afin de préserver notamment les droits des Français rentrés du Congo à l'âge de la retraite dans ce pays (55 ans) et qui reprennent une activité en attendant la liquidation de leur pension française.

- Les dernières dispositions de la convention (articles 44 à 60) organisent notamment entre les parties : la définition des autorités administratives compétentes, l'entraide administrative que s'accordent les deux Etats, la reconnaissance mutuelle des demandes de recours, les modalités du recouvrement des cotisations et la liberté des transferts sociaux - tels que le transfert des cotisations d'assurance volontaire, le paiement des rentes d'accident du travail et des pensions de vieillesse ou de survivants.

- Enfin, trois protocoles annexés, signés le même jour, viennent compléter la convention sur des points particuliers.

. Le protocole n° 1, le plus important, tente de combler, autant que faire se peut, la principale lacune de la convention afin de suppléer partiellement l'absence de coordination du risque maladie dans la convention ; il prévoit le maintien des droits aux prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie du régime français de sécurité sociale à des assurés sociaux congolais ou français se rendant au Congo lorsque la caisse française concernée les autorise à transférer provisoirement leur résidence au Congo pour y subir des soins, pendant une durée de six mois, éventuellement prolongée pour des maladies particulièrement graves.

. Le protocole n° 2, relatif au régime d'assurances sociales des étudiants et fondé sur le principe de l'égalité de traitement, permet aux étudiants congolais en France de bénéficier du régime français d'assurances sociales des étudiants.

. Le protocole n° 3, enfin, permet d'octroyer aux ressortissants congolais résidant en France certaines prestations de vieillesse non contributives du régime français de sécurité sociale, telles que l'allocation aux vieux travailleurs salariés ou l'allocation de vieillesse non contributive des non salariés. Mais l'allocation aux vieux travailleurs salariés seule peut continuer à être servie lorsque les ressortissants congolais concernés quittent le territoire français.

3°. *Les observations de votre rapporteur : une convention globalement satisfaisante.*

Ainsi présentée, la convention franco-congolaise du 11 février 1987 apparaît à votre rapporteur globalement satisfaisante et son approbation pleinement opportune.

- Certes, le texte proposé ne résout pas de manière exhaustive les problèmes posés et demeure inévitablement lacunaire. Il suffit de rappeler pour s'en convaincre que le cadre de la convention est limité aux seuls travailleurs salariés et que, pour ceux-là mêmes, la coordination des régimes de sécurité sociale exclut le risque maladie, le plus important, faute d'un régime d'assurance maladie au Congo dont la mise en place serait extrêmement coûteuse.

Dans ces conditions, le risque maladie demeurera couvert, pour les Français travaillant au Congo, dans les conditions suivantes :

- pour les salariés détachés, par la législation française, seule applicable ;

- et pour les expatriés, par l'assurance volontaire maladie-maternité gérée par la caisse des Français de l'étranger. Dans les deux cas, les soins médicaux dispensés au Congo seront ainsi remboursés sur la base des tarifs français.

- Ces remarques faites, l'intérêt de la convention du 11 février 1987 ne saurait être mésestimé pour les deux communautés concernées, française au Congo et congolaise en France.

On dénombrerait ainsi, au 31 décembre 1986 :

- parmi les 9 000 Français installés au Congo : 4 000 salariés détachés, 3 600 expatriés et, parmi l'ensemble, 2 400 personnes exerçant leur activité dans le secteur industriel et commercial, 800 travaillant dans le secteur public et 125 exerçant des professions libérales ;

- et parmi les 12 000 Congolais résidant en France : 4 000 travailleurs salariés et environ 2 500 étudiants et 500 stagiaires.

Ainsi se trouvera notamment sensiblement améliorée la protection sociale de milliers de ressortissants français résidant au Congo.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa séance du 14 octobre 1987. Après l'exposé du rapporteur et à l'issue d'un échange de vues auquel ont participé, outre le rapporteur et le président Michel d'Aillières, MM. Xavier de Villepin, Michel Moreigne et Jean-Pierre Bayle, elle a adopté les conclusions favorables de son rapporteur.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention générale de sécurité sociale et des trois protocoles annexés signé à Paris le 11 février 1987 entre les Gouvernements français et congolais.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo sur la sécurité sociale, faite à Paris le 11 février 1987 (ensemble trois protocoles) et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 773 (8e législature)