



N° 2168

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mars 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI n° 1641, *autorisant l'approbation de la **convention de
sécurité sociale** entre le Gouvernement de la République française et le
Gouvernement de la **République tunisienne** signée à Tunis le 26 juin 2003 ainsi
que de l'**avenant n° 1** à cette convention signé à Tunis le 4 décembre 2003,*

PAR M. HENRI SICRE,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES DISPOSITIONS BILATERALES EN VIGUEUR EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE SONT DISPERSEES OU DEVENUES INADAPTEES	7
A – LES ACCORDS AVEC LA TUNISIE EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE ACTUELLEMENT EN VIGUEUR ONT ETE MODIFIES ET COMPLETES A PLUSIEURS REPRISES	7
B – LA RECENTE EVOLUTION DES LEGISLATIONS ET DES SITUATIONS SOCIALES JUSTIFIE UNE REFONTE DE CES ACCORDS.....	8
II – LE NOUVEL ACCORD, CLASSIQUE MALGRE QUELQUES SPECIFICITES, COUVRIRA L'ENSEMBLE DES RISQUES ET DES CATEGORIES D'ASSURES	9
A – LE NOUVEL ACCORD PORTE SUR L'ENSEMBLE DES RISQUES ET DES CATEGORIES D'ASSURES	9
B – IL REPOSE SUR DES PRINCIPES CLASSIQUES	10
C – IL EST NEANMOINS ADAPTE AUX SPECIFICITES DES FLUX MIGRATOIRES ENTRE LES DEUX PAYS	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

Le 23 juin 2003, a été signée à Tunis une convention de sécurité sociale entre le Gouvernement français et celui de la République tunisienne. Elle doit remplacer la convention générale de sécurité sociale du 17 décembre 1965, maintes fois amendée, et les nombreux protocoles et accords complémentaires intervenus depuis. Dès le 4 décembre 2003 a été signé un premier avenant à cette nouvelle convention, destiné principalement à tenir compte de la suppression, dans la législation française, de l'allocation veuvage, qui est mentionnée dans la convention.

La France a conclu, entre le début des années 1950 et aujourd'hui, une trentaine de conventions bilatérales en matière de sécurité sociale. Par ailleurs, un règlement communautaire de 1971⁽¹⁾ lie notre pays à vingt-neuf Etats européens en matière de coordination des régimes de sécurité sociale.

Le travail de refonte de certaines conventions bilatérales de sécurité sociale, qui a conduit à l'élaboration de la convention dont le présent projet de loi vise à autoriser la ratification, concerne aussi d'autres pays avec lesquels les accords en vigueur sont devenus trop complexes ou caduques. Ainsi, une nouvelle convention entre la France et Andorre est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2003 et une nouvelle entente en matière de sécurité sociale avec le Québec a été signée le 17 décembre 2003. La dernière phase de renégociation de la convention avec le Canada s'est achevée à l'automne dernier. Des négociations sont en cours pour moderniser les conventions avec le Maroc et avec l'Algérie.

Votre Rapporteur va d'abord montrer que les dispositions bilatérales actuellement en vigueur en matière de sécurité sociale entre la France et la Tunisie sont dispersées et devenues inadaptées. Il présentera ensuite le contenu de la nouvelle convention.

(1) Il s'agit du règlement CE n° 1408/71 de coordination des régimes de sécurité sociale en Europe qui lie les 25 Etats membres entre eux et à l'Islande, au Lichtenstein, à la Norvège et à la Suisse.

I – LES DISPOSITIONS BILATERALES EN VIGUEUR EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE SONT DISPERSÉES OU DEVENUES INADAPTEES

A – Les accords avec la Tunisie en matière de sécurité sociale actuellement en vigueur ont été modifiés et complétés à plusieurs reprises

La convention générale entre la France et la Tunisie sur la sécurité sociale a été signée le 17 décembre 1965 et est en vigueur depuis le 1^{er} septembre 1966. Depuis quarante ans, de nombreux instruments sont venus amender ou compléter ces accords généraux.

La convention générale du 17 décembre 1965 précitée, conclue pour accompagner la main-d'œuvre tunisienne venant travailler en France, ne portait que sur l'assurance-maladie des travailleurs salariés. Elle a été complétée par une quinzaine d'arrangements, d'accords ou d'avenants entre 1966 et 1982, tout en restant concentrée sur son objet d'origine.

L'extension de ses dispositions de coordination des régimes de sécurité sociale aux autres risques que la maladie et aux catégories non couvertes par la convention générale a été progressivement réalisée par six autres instruments :

– le protocole du 17 décembre 1965 relatif au régime d'assurances sociales des étudiants ;

– le protocole du 17 décembre 1965 relatif à l'octroi de l'allocation aux vieux travailleurs salariés prévue par la législation française aux ressortissants tunisiens ;

– le protocole du 17 décembre 1965 relatif aux questions financières ;

– l'accord complémentaire du 20 mars 1968 relatif au régime de sécurité sociale des marins ;

– l'accord complémentaire du 12 septembre 1975 relatif à l'assurance sur l'invalidité, à l'assurance-vieillesse et à l'assurance en cas de décès (pensions de survivants) ;

– l'accord complémentaire du 5 novembre 1976 relatif à l'assurance-invalidité, à l'assurance sur la vieillesse et à l'assurance en cas de décès (pensions de survivants) des marins.

La nouvelle convention rassemble ainsi dans un texte unique des dispositions auparavant divisées en fonction des bénéficiaires ou des risques couverts. Les dispositions de coordination sont rendues plus faciles par la ressemblance entre les régimes français et tunisiens de sécurité sociale.

B – La récente évolution des législations et des situations sociales justifie une refonte de ces accords

La nouvelle convention prend en considération les effets migratoires liés aux décisions politiques prises en France, notamment en matière de regroupement familial, qui implique que la famille du salarié puisse résider avec le travailleur dans l'autre Etat, ou du moins lui rendre facilement visite.

Elle reflète aussi les évolutions historiques liées au vieillissement des travailleurs venus offrir leurs compétences dans le cadre de l'appel à la main d'œuvre étrangère dans les années 1960, qui sont aujourd'hui souvent devenus pensionnés des régimes français.

Ainsi, le droit aux soins de santé, qui n'existait que pour les salariés et leur famille restée au pays, est accordé à l'ensemble des personnes concernées par la nouvelle convention (salariés, mais aussi travailleurs non salariés, chômeurs, fonctionnaires, étudiants, stagiaires en formation professionnelle) et à leurs ayants droit qui se déplacent individuellement, qu'il séjourne dans leur Etat d'origine ou rendent visite au travailleur dans l'autre Etat s'ils n'y résident pas. La nouvelle convention permettra aussi que les chômeurs, rentiers et pensionnés bénéficient des allocations familiales pour leur famille.

La Tunisie ayant signé un accord d'association avec l'Union européenne le 26 janvier 1998, la rédaction des articles et les modes de prise en charge ont été largement inspirés du règlement communautaire de coordination des systèmes de sécurité sociale.

Cinq sessions de négociations ont permis de résoudre les principaux points de divergence entre la France et la Tunisie, à l'exception d'un seul. Il concerne l'application de la nouvelle convention non pas seulement aux ressortissants des deux Etats, mais à l'ensemble des assurés des régimes français et tunisiens, quelle que soit leur nationalité, dès lors qu'ils sont citoyens de l'Union européenne, la Tunisie considérant que ce type de disposition relève de négociations bilatérales avec l'Union dans le cadre de son accord d'association.

La nouvelle convention a été modifiée moins de six mois après sa signature. En effet, un premier avenant a été signé le 4 décembre 2003 pour tenir compte des modifications introduites dans la législation française par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. L'article 31 de cette loi ayant abrogé les dispositions relatives à l'allocation veuvage, la mention de cette allocation à l'article 30 de la convention est supprimée. L'avenant abroge aussi l'article 31 de la nouvelle convention qui donnait un droit d'option au conjoint survivant⁽¹⁾ lorsque certaines conditions étaient réunies, parmi lesquelles l'absence de droit à l'allocation veuvage.

(1) *Ce droit d'option devait permettre, sous certaines conditions, au conjoint survivant d'un travailleur tunisien de faire transférer les cotisations de l'assurance vieillesse versées au titre de la législation française à l'institution compétente tunisienne, cette dernière devant alors lui servir une pension de conjoint survivant.*

II – LE NOUVEL ACCORD, CLASSIQUE MALGRE QUELQUES SPECIFICITES, COUVRIRA L'ENSEMBLE DES RISQUES ET DES CATEGORIES D'ASSURES

A – Le nouvel accord porte sur l'ensemble des risques et des catégories d'assurés

L'article 2 de la convention détermine son champ d'application personnel. Les personnes visées sont les ressortissants de l'un des deux Etats, ainsi que les apatrides et les réfugiés résidant sur le territoire de l'un d'eux. Il doit s'agir de travailleurs exerçant ou ayant exercé une activité salariée, non-salariée ou assimilée en France ou en Tunisie, des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat et des fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers en France et des agents publics en Tunisie. Pour ces catégories, les ayants droit sont aussi concernés par la convention. En ce qui concerne la France, les personnes n'exerçant pas d'activité (mais ayant cotisé à une assurance volontaire) bénéficieront également de ses stipulations.

Les législations couvertes par la convention, énumérées à l'article 3, sont très nombreuses : elles englobent l'ensemble des régimes (ceux des salariés des professions agricoles et non-agricoles comme ceux des non-salariés, à quelques exceptions près, ainsi que les régimes spéciaux de sécurité sociale), et des risques (vieillesse et invalidité, accidents du travail, maladie et maternité, famille). Les législations tunisiennes visées sont moins complexes et moins nombreuses, mais couvrent de même l'ensemble des risques.

Le titre II de la convention met ainsi en place des dispositions de coordination en matière d'assurance maladie et maternité (chapitre I^{er}), de prestations familiales (chapitre II), d'assurance vieillesse et décès et de pensions de survivants (chapitre III), d'allocation décès (chapitre IV), d'assurance invalidité (chapitre V) et d'assurance accidents du travail et maladies professionnelles (chapitre VI).

Votre Rapporteur souligne que le fait que cette convention couvre l'ensemble des branches de la sécurité sociale traduit les relations anciennes et profondes qui unissent la France et la Tunisie. En effet, tous les accords signés par la France dans ce domaine ne sont pas aussi complets.

B – II repose sur des principes classiques

Le principe de base, énoncé à l'article 4, est celui de l'égalité de traitement. Tout Français visé à l'article 2 vivant en Tunisie et tout Tunisien visé à l'article 2 vivant en France bénéficient du même traitement qu'un Tunisien vivant en Tunisie ou qu'un Français résidant en France.

L'article 5 pose le principe selon lequel « *les travailleurs exerçant leur activité en France et/ou en Tunisie sont soumis respectivement aux régimes de sécurité sociale applicables en France ou en Tunisie ou à ces deux régimes en cas d'activité dans les deux Etats.* » Suit néanmoins une série de dérogations à ce principe, accompagnées le plus souvent de plusieurs conditions, en particulier de durée de l'activité exercée à l'étranger : les salariés détachés par leur employeur dans un autre Etat, les travailleurs non-salariés qui effectuent une prestation de service, les fonctionnaires – les personnels non fonctionnaires des postes diplomatiques et consulaires sont soumises au régime de l'Etat où ils exercent leur activité, sauf s'ils sont ressortissants de l'Etat accréditant, cas dans lequel ils peuvent opter pour le régime de sécurité sociale de cet Etat –, les agents non titulaires mis par l'un des Etats à la disposition de l'autre au titre de la coopération technique lorsque un organisme de l'Etat d'envoi assure leur rémunération (lorsqu'ils sont rémunérés par un organisme de l'Etat où ils travaillent, ils sont souvent au régime social de cet Etat).

Des règles particulières s'appliquent au personnel roulant ou navigant des entreprises de transports internationaux, soumis, en principe et sauf exceptions précisées dans le même article, à la législation de l'Etat sur le territoire duquel l'entreprise a son siège. De même, le travailleur qui exerce son activité à bord d'un navire est soumis à la législation de l'Etat contractant dont ce navire bat pavillon. Il n'est pas prévu d'exception à cette règle, et la procédure de détachement, évoquée uniquement pour les situations générales, ne peut, en l'état actuel du texte, s'appliquer aux gens de mer. La fiche d'impact juridique du projet de loi précise qu'il sera nécessaire d'introduire cette disposition dans un texte ultérieur afin de permettre aux marins, ressortissants de l'un ou l'autre Etat, de bénéficier d'un maintien d'affiliation au régime de leur pays d'origine. Selon les informations transmises à votre Rapporteur, ce cas pourra être traité sans recours à un avenant, grâce au dernier alinéa de l'article 5 de la convention (voit *infra*) ; dans le droit actuellement en vigueur, il est en effet couvert par le deuxième alinéa de l'article 3 de l'accord complémentaire relatif au régime de sécurité sociale des marins du 20 mars 1968 qui permet aux Etats parties de prévoir, d'un commun accord, des exceptions à la règle selon laquelle s'applique aux marins la législation de l'Etat dont le navire bat pavillon.

Par ailleurs, dans l'esprit du principe général, les étudiants sont assurés auprès du régime de sécurité sociale de l'Etat où ils effectuent leurs études.

Le dernier alinéa de l'article 5 permet aux autorités administratives compétentes de prévoir, d'un commun accord, d'autres dérogations aux règles d'assujettissement. Cette possibilité permettra notamment de régler, au cas par cas, des situations individuelles de prolongation de détachement supérieure à la durée normalement autorisée, ou celles des marins ressortissants d'un Etat partie qui travaillent à bord d'un navire battant pavillon de l'autre Etat et souhaitent rester soumis à la législation sociale de leur pays d'origine.

Un autre principe décliné pour chacun des risques est relatif à la totalisation des périodes d'assurance : lorsqu'un travailleur ne justifie pas de la durée d'assurance prévue par la législation de l'Etat d'affiliation pour l'ouverture ou le maintien d'un droit, il est fait appel aux périodes d'assurance antérieurement accomplies sous la législation de l'autre Etat. Ce principe vaut pour l'assurance maladie et maternité (article 6), les prestations familiales (article 19), l'assurance vieillesse et décès (article 23), l'allocation décès (article 32), l'assurance invalidité (article 34).

Les règles de calcul des pensions (article 24) prévoient plusieurs méthodes ; c'est toujours le montant le plus élevé qui doit être retenu.

Comme c'est très souvent le cas pour ce type d'accord, les modalités d'application de la convention sont fixées par un arrangement administratif général, en application de son article 52. Cet arrangement a enregistré quelques modifications à la suite de la signature de la nouvelle convention. Par exemple, la procédure de calcul du barème des allocations familiales conventionnelles⁽¹⁾ comporte désormais une disposition permettant aux autorités compétentes des deux Etats de réviser le barème initial.

C – Il est néanmoins adapté aux spécificités des flux migratoires entre les deux pays

Un certain nombre de dispositions de la convention répond aux spécificités de migrations de travail de grande ampleur, souvent, mais pas toujours, accompagnées du regroupement familial. Ces dispositions figureront aussi dans les nouvelles conventions en cours de négociation avec les autres pays du Maghreb.

La proximité géographique des deux pays et le maintien de liens étroits entre les migrants et leur famille restée en Tunisie induisent de fréquents séjours des migrants dans leur pays d'origine et des visites en France de leurs ayants droit résidant en Tunisie.

(1) Ces allocations sont réservées aux ayants droit du travailleur qui résident dans l'Etat d'origine, ceux qui habitent avec lui bénéficiant des prestations familiales de l'Etat de résidence.

C'est pourquoi la convention lève les éventuelles clauses de résidence en matière de prestations vieillesse (article 22), d'assurance invalidité (article 33), d'assurance accidents du travail et maladies professionnelles (article 40). Un nombre important de dispositions porte sur les différents cas de transferts de résidence d'un Etat vers l'autre, qui sont en général autorisés sous réserve de l'autorisation de l'institution d'affiliation et de certaines limites de durée. Les prestations en nature sont généralement servies par l'institution du lieu de résidence selon les dispositions qu'elle applique, à la charge de l'institution compétente ; les prestations en espèce le sont directement par l'institution compétente selon la législation qu'elle applique et à sa charge (articles 7 à 10 pour l'assurance maladie et maternité, article 41 pour l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles).

De la même manière, l'article 12 de la nouvelle convention accorde aux ayants droit d'un travailleur, qui résident habituellement dans l'autre Etat alors que le travailleur réside sur le territoire de l'Etat compétent, le bénéfice des prestations en nature de l'assurance maladie.

L'article 20 ouvre le droit aux allocations familiales conventionnelles pour les enfants des travailleurs qui résident sur le territoire de l'autre Etat, tout en limitant leur paiement à quatre enfants. Cette disposition, qui figure dans l'actuelle convention ainsi que dans les accords entre la France et la plupart des Etats africains, résulte de la volonté française de ne pas se trouver pénalisée par les différences de natalité et de se préserver des difficultés liées à la polygamie, qui était interdite en France mais autorisée dans certains de ces pays, à l'époque de la négociation des premiers accords⁽¹⁾. La Tunisie n'a pas demandé la renégociation de cette mesure car elle limite également le versement de ses prestations familiales à quatre enfants, dans le cadre de sa politique de gestion de la natalité.

En outre, pour tenir compte du fait que les migrants ont pu aussi travailler dans un Etat tiers, l'article 23 prévoit, en matière d'assurance vieillesse et décès, la prise en compte des périodes cotisées dans les Etats tiers liés à chacun des deux Etats par un instrument de coordination en matière de sécurité sociale prévoyant la totalisation des périodes d'assurance ou assimilées⁽²⁾. Le paiement des pensions de vieillesse sera aussi assuré en cas de résidence dans un Etat tiers remplissant la même condition (article 29).

(1) *Abolition en Tunisie depuis 1956, la polygamie est encore légale à ce jour en Algérie et au Maroc (mais elle n'y est plus guère pratiquée).*

(2) *L'Algérie, le Maroc, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal sont les seuls pays liés par un accord de sécurité sociale avec la France, d'une part, et la Tunisie, d'autre part. Un accord entre la République tchèque, qui est liée à la France par le règlement CE n° 1408/71 précité, et la Tunisie est en cours de négociation.*

CONCLUSION

Les mesures de coordination en matière de sécurité sociale entre la France et la Tunisie s'appliquent à environ 10 000 personnes chaque année et entraînent des transferts financiers de l'ordre de 3 millions d'euros par an des régimes sociaux français vers les régimes sociaux tunisiens⁽¹⁾. Il est donc particulièrement important qu'elles soient précises et parfaitement adaptées à l'évolution des législations et des populations concernées. Un instrument juridique unique est incontestablement préférable à une série d'accords portant chacun sur un risque ou sur un type d'assurés.

C'est pourquoi votre Rapporteur est favorable à l'adoption du présent projet de loi.

(1) Les flux financiers des régimes tunisiens vers les régimes français sont beaucoup plus limités puisque, dans une grande majorité de cas, la sécurité sociale tunisienne sert des prestations à des assurés ayant cotisé aux régimes français, alors que le cas inverse est rare.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 22 mars 2005.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président Edouard Balladur** a demandé si les allocations familiales pouvaient être versées en cas de polygamie.

M. Henri Sicre a répondu que c'était possible dans les pays où la polygamie est encore autorisée, ce qui n'est pas le cas de la Tunisie.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1641).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de la convention figure en annexe au projet de loi (n° 1641).

N° 2168 – Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention France-Tunisie de sécurité sociale signée à Tunis le 26 juin 2003 (M. Henri Sicre)