

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1978.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'UR-  
GENCE, *tendant à favoriser la mobilité des salariés à l'étranger.*

Par M. Robert SCHWINT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Robert Schwint, *président* ; René Touzet, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, *secrétaires* ; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarets, Guy Durbec, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Jouany, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Natali, Mme Rolande Perlican, MM. Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 701, 723 et in-8° 99.

Sénat : 113 (1978-1979).

---

Emploi. — Prime de transfert - Salariés - Code du travail - Français de l'étranger.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> .....	5
<b>I. — L'historique du projet de loi sur la mobilité des salariés à l'étranger</b> .....	4
<b>A. — Les textes de références</b> .....	4
1. La loi du 18 décembre 1963 sur la mobilité géographique des salariés.	4
2. La loi du 5 juillet 1977 relative à l'emploi des jeunes .....	4
<b>B. — L'analyse du projet de loi</b> .....	5
1. Le texte du Gouvernement .....	5
2. Les modifications de forme apportées par l'Assemblée nationale ..	6
<b>II. — Son application en sera limitée</b> .....	7
<b>A. — En raison des conditions rigoureuses posées pour les bénéficiaires</b> ....	7
1. Les salariés de l'industrie et du commerce .....	7
2. Privés d'emploi .....	7
3. Satisfaisant à certaines qualifications professionnelles .....	7
4. Et embauchés par une entreprise française à l'étranger ou sa filiale.	7
<b>B. — Les aspects financiers du projet de loi</b> .....	8
1. Le montant individuel des aides .....	8
2. Le faible nombre de bénéficiaires potentiels .....	8
3. L'implantation des entreprises françaises et de leurs filiales à l'étranger .....	9
<b>III. — Les aménagements envisageables et les obstacles correspondants</b> .....	10
<b>A. — L'assouplissement de certaines dispositions du projet</b> .....	10
1. L'expatriation des travailleurs non salariés .....	10
2. L'extension de la prime de transfert et des indemnités de réinstallation à tous les demandeurs d'emploi qui s'expatrient .....	10
3. L'extension de ces aides aux salariés qui s'expatrient dans une entreprise étrangère .....	11
<b>B. — Les autres problèmes soulevés par le projet</b> .....	11
1. La protection sociale des salariés français à l'étranger .....	11
2. La prise en charge complète des frais d'expatriation et de retour ....	12
3. Le problème du retour du salarié privé d'emploi en métropole ....	12
<b>Conclusion</b> .....	13

**MESDAMES, MESSIEURS,**

Le projet de loi tendant à favoriser la mobilité des salariés à l'étranger constitue l'un des volets du dispositif présenté par le ministre du Travail dans le domaine de l'emploi.

Ce projet à portée limitée s'inspire de deux textes préexistants, le premier relatif aux aides à la mobilité géographique des salariés conçu à une époque de croissance où le souci était surtout d'adapter des offres et des demandes d'emplois dans un marché du travail alors particulièrement actif ; le second texte de référence, plus récent, est celui sur la prime à l'expatriation des jeunes dont la finalité était déjà de dégonfler un volant de demandeurs d'emploi important, en favorisant le travail des jeunes à l'étranger.

L'objectif de ce projet est donc d'assurer, sur le plan des aides à la mobilité, une égalité de traitement entre les salariés, qu'ils exercent leur activité professionnelle en France ou à l'étranger, qu'il s'agisse ou non de leur premier emploi et quel que soit leur âge.

En outre, comme nous le verrons, ce texte ne constitue pas une « loi du départ » en raison des conditions rigoureuses qui sont posées pour ses bénéficiaires, et son caractère incitatif devrait donc rester limité.

## I. — L'HISTORIQUE DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sur la mobilité des salariés à l'étranger s'inspire, d'une part, des deux textes précités dont il faut rappeler les dispositions principales ; l'Assemblée nationale, d'autre part, n'a apporté que des modifications formelles au texte du Gouvernement.

### A. — Les textes de référence.

1. *La loi du 18 décembre 1963* qui a été reprise à l'article L. 322-3 du Code du travail a introduit le principe de la mobilité géographique des salariés, et permet aux travailleurs privés d'emploi de bénéficier d'une allocation de transfert de domicile composée d'une prime de transfert et de réinstallation, d'indemnités pour frais de déplacement et d'une indemnité forfaitaire de transport du mobilier.

Comme nous l'avons déjà fait observer, ces indemnités étaient destinées dans une conjoncture de croissance économique, à adapter de manière plus satisfaisante l'offre et la demande de travail dans un marché de l'emploi particulièrement actif, et à compléter par ailleurs la politique de développement industriel qui sera soutenu ultérieurement par la formation professionnelle continue et la politique de l'aménagement du territoire.

Seulement 5.000 allocations de transfert de domicile ont été attribuées en 1977 pour un montant d'environ 58,5 millions de francs en raison des conditions rigoureuses posées par la loi.

L'extension de ces aides à la mobilité aux salariés français de l'étranger a donc pour objectif d'aligner, avec des adaptations, leur situation sur celle des salariés de la métropole.

2. *La loi du 5 juillet 1977* relative à l'emploi des jeunes préfigurait pour cette dernière catégorie de salariés le projet de loi qui nous est proposé, en étendant et en adaptant notamment aux jeunes qui s'expatriaient, les dispositions de la loi de 1963 : les références à la notion de distance entre le lieu de résidence et celui du travail étaient supprimées et était introduite l'obligation pour le jeune salarié d'être embauché par une entreprise française ou sa filiale. Cette dernière obligation, outre les facilités de contrôle qu'elle supposait, devait per-

mettre aussi de renforcer la présence des entreprises françaises à l'étranger. De plus, ce droit était ouvert aux jeunes de moins de vingt-six ans n'ayant jamais travaillé, pendant les douze mois suivant la fin de leur scolarité ou la libération du service national.

En 1977, 11.822 primes à la mobilité des jeunes ont été attribuées pour une dépense de 43,5 millions de francs, aussi bien à l'intérieur du territoire métropolitain que pour l'étranger (1).

## B. — L'analyse du projet de loi.

### 1. *Le texte du Gouvernement.*

En reprenant le principe de la prime à la mobilité des jeunes, le projet utilise les aides à la mobilité comme élément de lutte contre le chômage, en l'étendant à tous les salariés.

Ces aides, reprises de l'article L. 322-3 du Code du travail se composent donc de la prime de transfert et indemnité de réinstallation qui se compose de trois éléments :

- une indemnité pour frais de déplacement des personnes ;
- une indemnité pour frais de transport du mobilier ;
- une prime de transfert et indemnité de réinstallation proprement dite.

Ces deux premiers éléments sont actuellement versés en métropole à tous les salariés ayant fait l'objet d'un licenciement et se reclassant dans une autre région, cette notion de licenciement étant d'ailleurs assouplie dans la pratique puisque ces deux aides peuvent bénéficier aux demandeurs d'emploi ayant démissionné pour motifs légitimes ou à ceux dont le contrat à durée déterminée est arrivé à expiration.

Quant au troisième élément, la prime proprement dite, celle-ci n'est accordée qu'aux salariés victimes d'un licenciement pour cause économique ainsi qu'aux jeunes gens libérés du service national depuis moins d'un an et aux travailleurs non salariés conduits à changer de profession pour exercer une activité salariée.

Les indemnités de transport et de déménagement seront calculées sur une base forfaitaire.

Par ailleurs, l'embauche doit être le fait d'une entreprise française ou une filiale d'entreprise française à l'étranger et pour y occuper un emploi salarié.

---

(1) La ventilation entre ces deux types de prime sera prochainement établie par les directions départementales du travail.

Enfin, les étrangers tenus de posséder un titre les autorisant à exercer une activité salariée en France, ne pourront bénéficier de ces aides au motif que ceux-ci pourraient retourner provisoirement dans leur pays avant de revenir en France occuper un emploi.

*2. Les modifications de forme apportées par l'Assemblée nationale à ce projet de loi.*

— L'Assemblée nationale n'a modifié l'ensemble du dispositif du projet de loi que par un amendement de forme, regroupant les dispositions de l'article en un alinéa unique de l'article L. 322-3 du Code du travail.

— Par ailleurs, n'a pas été jugé recevable un amendement étendant le bénéfice de ces primes et indemnités aux étrangers exerçant déjà une activité salariée en France consacrée par un titre les y autorisant.

— Enfin, ont été repoussés les amendements organisant la prise en charge par l'entreprise du complément des frais non couverts par les aides décrites, ainsi que le déplacement de la famille du travailleur et son retour éventuel à la fin du contrat de travail. De même, l'amendement qui prévoyait que les salariés contraints à s'expatrier, bénéficieraient de la législation française du travail, n'a pas été adopté.

Le Sénat est donc amené à statuer sur un projet de loi proche de son dépôt initial, et dont l'application restera limitée.

## II. — SON APPLICATION SERA LIMITÉE

A. — En raison des **conditions rigoureuses** posées pour ses bénéficiaires par la loi de 1963 sur le Fonds national de l'emploi :

1. Les *salariés* du secteur industriel et commercial sont seuls visés par le projet, à l'exclusion des salariés de l'agriculture, du secteur public, des gens de maison, des saisonniers et des non-salariés qui ne se reconvertissent pas dans une activité salariée, soit un nombre d'exclus qui n'est pas négligeable et qui s'explique difficilement pour certaines catégories de travailleurs.

2. Les bénéficiaires doivent être *privés d'emploi* aux termes de l'article L. 322-3 du Code du travail, c'est-à-dire inscrits à l'A.N.P.E. à la suite d'un licenciement économique.

En outre, les jeunes libérés du service national qui n'ont pas trouvé d'emploi dans l'année qui suit leur libération ainsi que les travailleurs non salariés se dirigeant vers une activité salariée sont admis à bénéficier de ces aides à la mobilité.

Enfin, les salariés dont l'entreprise est décentralisée ou restructurée peuvent bénéficier de l'allocation de transfert de domicile, alors que les salariés licenciés pour des motifs autres qu'économiques ne bénéficient que des indemnités de transport et de déménagement, comme il a été vu plus haut.

3. Les bénéficiaires des aides à la mobilité pour l'étranger doivent encore satisfaire à certaines références ou *qualifications professionnelles*, ou suivre un stage de *formation professionnelle* ; la France n'exportera donc pas de demandeurs d'emploi aidés et peu qualifiés à l'étranger, que les entreprises trouveront sans doute sans difficultés sur place.

On constate donc que ces conditions rigoureuses, reprises de la loi de 1963, sans doute légitimes dans le cadre d'un souci de mobilité accordé à une politique d'aménagement du territoire, sont moins justifiables en tant qu'élément d'un dispositif de lutte contre le chômage, d'autant qu'elles se trouvent complétées par une disposition restrictive héritée de la loi du 5 juillet 1977 relative à l'emploi des jeunes.

4. L'obligation pour le salarié d'être *embauché par une entreprise française* ou par la filiale d'une entreprise française est une autre restriction reprise de la loi de 1977.

Cette disposition s'inspire bien évidemment des impératifs de contrôle des aides accordées, rendus plus aisés auprès d'une entreprise française, c'est-à-dire domiciliée fiscalement en France ou inscrite au registre du commerce ou des métiers, ou auprès d'une filiale, c'est-à-dire d'une entreprise domiciliée fiscalement à l'étranger dont une partie du capital est possédée par une entreprise française.

Si cette disposition est incontestablement de nature à conforter la présence économique et industrielle française à l'étranger, il est peut-être regrettable que les salariés français qui s'expatrient pour trouver un emploi auprès d'une entreprise étrangère en contribuant ainsi dans une autre mesure, à une présence à l'étranger parfois à un haut niveau de responsabilité, ne bénéficiant pas de ces primes à la mobilité.

**B. — Les aspects financiers** de ce projet de loi traduisent leur caractère peu incitatif : en raison des conditions rigoureuses examinées plus haut, le montant non négligeable de ces aides à la mobilité ne concernera que peu de bénéficiaires.

*1. Le montant individuel des aides.*

— Ce montant n'est pas négligeable, puisque la prime de transfert et de réinstallation accordée à ces salariés, outre le remboursement des frais de déplacement et de déménagement, varie entre 5.688 F et 14.220 F en fonction de la situation de famille et des ressources mensuelles du foyer.

— Les frais de déplacement seront indemnisés forfaitairement : ceux-ci s'élèvent pour la prime à la mobilité pour les jeunes (loi de 1977) à 600 F pour 1.000 kilomètres et 300 F pour 500 kilomètres sur la base d'une distance calculée entre les aéroports les plus proches, et ces bases seront sans doute reprises dans l'application du présent projet.

*2. Le faible nombre de bénéficiaires potentiels.*

Le ministre du Travail a estimé que 1.500 salariés devraient bénéficier de l'aide à la mobilité à l'étranger pour une somme évaluée à 20 millions de francs, dans la loi de finances rectificative, et la faiblesse de ces effectifs résulte évidemment du caractère rigoureux des conditions posées pour bénéficier d'une expatriation indemnisée.

Le caractère peu incitatif de ces aides n'échappera ainsi à personne lorsque l'on rappelle que plus de 5.000 allocations de transfert ont été attribuées en métropole en 1977 pour plus de 58 millions



de francs (1) et que près de 12.000 primes à la mobilité des jeunes ont été distribuées en 1977, à l'intérieur du territoire et à l'étranger pour une somme globale de 43,5 millions de francs. Il faut enfin rappeler, à titre indicatif, en regard des 1.500 salariés qui devraient bénéficier de la loi, qu'une population de plus d'un million de Français, recensés dans les consulats, vivent à l'étranger, dont près de la moitié dans des pays européens, presque le tiers en Afrique et environ 150.000 dans les Amériques ; sur cet ensemble, les actifs sont évalués à plus de 400.000 personnes.

*3. L'implantation des entreprises françaises et de leurs filiales à l'étranger.*

En 1976, parmi douze grands groupes industriels français également établis à l'étranger, le tiers des effectifs de ceux-ci serait employé hors de France.

---

(1) Depuis la loi de 1963, plus de 60.000 personnes ont bénéficié de l'aide à la mobilité géographique en métropole.

### III. — RÉFLEXION SUR LES AMÉNAGEMENTS ENVISAGEABLES DU PROJET ET LES OBSTACLES Y CORRESPONDANT

A. — **L'assouplissement de certaines dispositions** contenues dans le projet serait de nature à conférer à celui-ci un caractère plus incitatif.

#### 1. *L'expatriation des travailleurs non salariés.*

La prime de transfert et de réinstallation n'est attribuée à des non-salariés que s'ils sont conduits à changer de profession en vue d'exercer une activité salariée.

On pourrait pourtant envisager d'attribuer cette prime à des travailleurs non salariés qui continueraient à exercer ce type d'activité à l'étranger, qu'il s'agisse des professions libérales, agricoles, artisanales ou commerciales.

Pourtant les difficultés de contrôle de ces activités et les risques de fraude qui pourraient s'ensuivre ont amené le Gouvernement à refuser l'élargissement à ces catégories socio-professionnelles et certains de citer en exemple le cas d'une artiste de variété s'expatriant pour exercer son activité aux Etats-Unis, qui pourrait, dans ce cas, bénéficier des aides à la mobilité.

#### 2. *L'extension de la prime de transfert et des indemnités de réinstallation* à tous les demandeurs d'emploi partant pour l'étranger.

Celle-ci n'est versée, comme nous l'avons vu, qu'aux travailleurs licenciés pour cause économique, ainsi qu'aux libérés du service national depuis moins d'un an et aux non-salariés qui s'expatrieront en exerçant une activité salariée.

Ici encore l'extension de cette prime, la plus importante par son montant, à tous les demandeurs d'emploi qui s'expatrient, introduirait un avantage supplémentaire par rapport au système métropolitain où les bénéficiaires potentiels réclameraient à leur tour l'élargissement des conditions qui leur sont imposées.

Cette rupture de l'égalité des salariés et le coût qui serait certainement élevé pour une telle extension condamne donc presque à coup sûr, sur ce point, l'élargissement de ces aides.

### **3. L'extension de ces aides aux salariés qui s'expatrient dans une entreprise étrangère.**

Le projet ne vise que les seules entreprises ou filiales d'entreprises françaises et cette restriction correspond au souci de garder un certain contrôle de l'attribution de ces aides et à celui de poursuivre la politique d'encouragement à l'exportation menée par le Gouvernement.

Il reste que, par exemple, sur environ 450.000 français vivant en Europe, plus de 300.000 vivent dans les pays de la C.E.E. dont plus de 150.000 en Allemagne fédérale : le contrôle de l'attribution des aides ne paraît donc pas impossible à réaliser dans les pays voisins de la France situés à un niveau de développement économique comparable.

Cette extension tomberait cependant sous le coup de l'application d'une disposition constitutionnelle puisqu'elle augmenterait le nombre des bénéficiaires de l'aide.

Ainsi l'aménagement des trois conditions restrictives que nous venons de décrire se heurterait-il au principe de l'égalité de traitement entre salariés français de l'étranger et métropolitains, et serait de nature à aggraver la charge financière résultant de la prise en charge d'un plus grand nombre de bénéficiaires.

## **B. — Les autres problèmes soulevés par le projet.**

### **1. La protection sociale des salariés français à l'étranger.**

La loi du 31 décembre 1976 n'assure une protection sociale satisfaisante qu'à ceux qui sont détachés temporairement par une entreprise française, à l'exclusion du versement des prestations familiales.

Les autres salariés employés par une filiale française ou une entreprise étrangère, ou détachés depuis plus de six ans, ne peuvent que souscrire une assurance volontaire d'un coût élevé à la sécurité sociale.

Ainsi, seuls les « détachés » dans un des pays de la C.E.E. ou dans un pays ayant passé une convention avec la France, continuent, en matière de sécurité sociale, à bénéficier du régime français.

En matière de droit du travail, s'il s'agit d'une entreprise française installée à l'étranger, c'est le droit français qui s'applique mais la filiale d'une entreprise française est soumise au droit local sans réserve des conventions de réciprocité passées entre les deux pays.

Là encore, il nous est impossible d'imposer à ces filiales que leurs salariés français bénéficient des règles françaises du droit du travail en raison du principe du droit international de la territorialité d'application des règles du droit.

## 2. La prise en charge complète des *frais d'expatriation et de retour*.

Le projet prévoit également des indemnités pour frais de déplacement et de déménagement et un amendement de l'Assemblée nationale qui a été repoussé proposait de faire prendre en charge par l'entreprise située à l'étranger le complément des dépenses résultant de l'expatriation y compris le déplacement de la famille et le retour éventuel à la fin du contrat de travail.

Le projet n'envisage que des majorations pour chacun des enfants à charge et il paraît difficile d'imposer unilatéralement une telle charge aux entreprises alors que des conventions collectives pourraient traiter de cette question dans différentes branches d'activité.

## 3. Le problème du *retour en France* du salarié français expatrié.

Il arrive que des salariés français à l'étranger se trouvent brutalement licenciés, sans recevoir d'indemnités particulières et sans que leur rapatriement soit pris en charge.

Par ailleurs, les dispositions des conventions collectives sur les conditions de rapatriement, de résiliation du contrat de travail, sont encore embryonnaires pour les expatriés.

Quant au maintien des aides aux travailleurs privés d'emploi, qui sont de retour en métropole, en général, à l'expiration d'un contrat à durée déterminée, ceux-ci bénéficient tous de l'aide publique au chômage.

Les aides A.S.S.E.D.I.C. peuvent également leur être accordées lorsque ces salariés étaient expatriés dans un Etat de la C.E.E. ou dans un autre pays s'ils étaient employés par une entreprises affiliée à la caisse de chômage des expatriés.

En outre, tous les salariés expatriés peuvent, en vertu d'un accord du 26 septembre 1978, s'affilier à titre individuel, à l'assurance chômage auprès des A.S.S.E.D.I.C.

Là encore, des négociations entre partenaires sociaux permettront, plus que la loi, dans l'avenir, d'améliorer la situation des expatriés de retour dans la métropole.

## CONCLUSION

Cette présentation rapide du projet de loi qui nous est transmis en révèle les limites.

Ce texte ne vise pas à « exporter » nos salariés et à résoudre même partiellement le problème du chômage en France. Il n'apparaît que comme une mesure d'accompagnement devant bénéficier à des salariés qui se seraient, de toute façon, expatriés et qui étaient suffisamment motivés pour le faire ; il assure, en outre, et surtout, une égalité de traitement sur le plan des aides à la mobilité entre les salariés français de l'étranger et ceux de la métropole.

Alors que des aides « au retour » ont été mises sur pied pour certaines catégories de travailleurs exerçant une activité en France, ce texte ne saurait être, pour les salariés français, une quelconque « loi du départ ».

Le Rapporteur de la commission des Affaires sociales ayant fait observer la portée limitée de ce projet, regrette que les dispositions de l'article 40 de la Constitution lui interdisent de proposer au Sénat un élargissement des mesures proposées.

Sous le bénéfice de ces observations, il invite le Sénat à *adopter le présent projet de loi sans modification.*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L. 322-3 du Code du travail.</i> — Des primes de transfert et des indemnités de frais de transport, de déménagement et de réinstallation sont attribuées aux travailleurs privés d'emploi qui, après avoir suivi un stage de formation professionnelle ou en avoir été dispensés après examen de leurs références professionnelles, quittent une région de sous-emploi constaté ou prévu afin d'occuper un emploi correspondant à leur qualification dans une région où existent des besoins de main-d'œuvre.</p>	<p>Article unique.</p> <p>Il est ajouté à la section I du chapitre II du titre II du Livre III du Code du travail un article L. 322-3-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Article unique.</p> <p>Il est inséré après le deuxième alinéa de l'article L. 322-3 du Code du travail l'alinéa suivant :</p>	<p>Article unique.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>
	<p><i>Art. L. 322-3-1.</i> — Les primes de transfert et les indemnités de frais de transport, de déménagement et de réinstallation sont également attribuées aux travailleurs privés d'emploi visés au premier alinéa de l'article L. 322-3 ci-dessus qui sont embauchés par une entreprise française ou par la filiale d'une entreprise française pour occuper un emploi salarié comportant résidence à l'étranger.</p>	<p>« Les dispositions ci-à sus sont applicables aux travailleurs privés d'emploi embauchés par une entreprise française ou par la filiale d'une entreprise française pour occuper un emploi salarié à l'étranger, à l'exception de ceux d'entre eux tenus de posséder un titre les autorisant à exercer une activité salariée en France. Dans ce cas les indemnités de frais de transport et de déménagement sont calculées sur une base forfaitaire. »</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>Dans ce cas, les indemnités de frais de transport et de déménagement sont calculées sur une base forfaitaire.</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les conditions dans lesquelles les dispositions qui précèdent peuvent être appliquées aux travailleurs non salariés et aux personnes libérées du service national sont fixées par voie réglementaire.</p>	<p>Ne peuvent toutefois bénéficier de ces aides, les étrangers tenus de posséder un titre les autorisant à exercer une activité salariée en France.</p>		