

N° 320

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1987.

## RAPPORT

FAIT

*Au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE autorisant l'approbation d'un accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.*

Par M. Guy CABANEL,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Yvon Bourges, Pierre Matrèja, Michel d'Aillieres, 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 Cosse-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.): 778, 837 et T.A. 116.  
Sénat : 278 (1986-1987).

---

Traité et convention. - Etats-Unis - Sécurité sociale.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction</b> : l'accord de sécurité sociale franco-américain signé à Paris le 2 mars 1987 tend à améliorer de façon considérable la protection sociale des Français travaillant aux Etats-Unis et à favoriser les échanges franco-américains en allégeant les charges sociales des entreprises françaises aux Etats-Unis et américaines en France .....	3
<b>A - Les relations actuelles de sécurité sociale entre la France et les Etats-Unis : une protection très insuffisante</b> .....	4
1°). L'échange de lettres des 10 et 24 mai 1968 : un texte de portée réduite.....	4
2°). La protection sociale des Français appelés à travailler aux Etats-Unis : une couverture imparfaite et inégale par rapport aux Américains installés en France ..	5
<b>B - Les objectifs, sociaux et économiques, du nouvel accord</b> .....	6
1°). L'objectif social : améliorer la protection des ressortissants d'un Etat appelés à travailler dans l'autre pays .....	6
2°). L'objectif économique : favoriser le développement des échanges bilatéraux entre la France et les Etats-Unis .....	7
<b>C - L'élaboration et l'économie générale de l'accord du 2 mars 1987</b> .....	9
1°). La négociation et la conclusion de l'accord .....	9
2°). Analyse des principales dispositions de l'accord franco- américain .....	10
<b>D - La portée pratique de l'accord proposé souligne l'opportunité de sa mise en oeuvre prochaine</b> .....	13
1°). L'importance du nombre des assurés concernés par l'accord du 2 mars 1987....	13
2°). L'intérêt économique global du présent accord .....	14
<b>Les conclusions favorables</b> de votre rapporteur et de la commission .....	15

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, déjà adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord de sécurité sociale franco- américain signé à Paris le 2 mars 1987.

Cet accord tend à combler, sinon un vide juridique, du moins les graves lacunes de la protection sociale des ressortissants d'un des deux pays appelés à travailler dans l'autre Etat et, singulièrement, les insuffisances notoires des droits sociaux des Français travaillant ou ayant travaillé aux Etats- Unis.

Sa mise en oeuvre est également très attendue par les entreprises françaises prospectant aux Etats-Unis et les entreprises américaines souhaitant développer leurs activités en France. En allégeant leurs charges sociales et les contraintes administratives qui pèsent sur elles, cet accord technique entre la France et les Etats-Unis doit ainsi jouer un rôle positif dans le développement des échanges économiques entre les deux pays.

Ces raisons suffisent à marquer l'intérêt d'une entrée en vigueur rapide de l'accord du 2 mars 1987 dont il convient de préciser la nécessité juridique et l'intérêt pratique avant d'en analyser le contenu exact et la portée réelle.

0

0 0

**A - Les relations actuelles de sécurité sociale entre la France et les Etats-Unis : une protection très insuffisante.**

**1°). L'échange de lettres des 10 et 24 mai 1968 : un texte de portée réduite.**

Les relations bilatérales franco-américaines dans le domaine de la sécurité sociale ne reposaient jusqu'ici que sur un échange de lettres datées des 10 et 24 mai 1968, publié le 30 juin 1968, en vue du paiement à l'étranger des pensions de vieillesse et d'invalidité.

Rendu nécessaire par l'adoption par les Etats-Unis en 1968 d'une législation imposant une condition préalable de résidence de dix ans aux Etats-Unis avant de pouvoir bénéficier d'une pension américaine, cet instrument international repose sur la levée automatique des clauses de résidence interdisant le service des pensions à l'étranger.

L'échange de lettres, tout en maintenant les conditions de durée d'assurance requises pour ouvrir droit à pension (quinze ans en France, dix ans aux Etats-Unis), prévoit ainsi :

- pour l'application de la législation française, une égalité complète de traitement entre ressortissants français et ressortissants américains pour la liquidation et le service des pensions françaises à l'étranger ;

- pour l'application de la législation américaine, la mise en œuvre au profit des ressortissants français d'une clause de réciprocité de traitement incluse dans la législation américaine, autorisant les autorités américaines à liquider et servir les pensions du régime américain à des étrangers résidant à l'étranger dès lors que l'autre Etat garantit aux ressortissants américains les mêmes droits.

Ces dispositions -qui demeurent nécessaires car elles apportent un utile complément à l'accord du 2 mars 1987 qui est aujourd'hui soumis à l'approbation du Parlement- restaient toutefois d'une portée extrêmement modeste.

De plus, depuis la loi française du 31 décembre 1971 sur l'assurance vieillesse, les pensions françaises de vieillesse et de réversion des ressortissants américains retournés aux Etats-Unis ont été liquidées à l'issue d'un seul trimestre de cotisations alors que du côté américain, la clause de dix ans de cotisations, opposable à tous les assurés, aboutissait à limiter considérablement le nombre de Français bénéficiaires de pensions américaines.

Ainsi se trouvaient encore soulignées l'inégalité et l'insuffisance de la protection sociale dont bénéficiaient, en l'absence d'un accord de portée beaucoup plus large, les Français travaillant aux Etats-Unis.

2°). La protection sociale des Français appelés à travailler aux Etats-Unis : une couverture imparfaite et inégale par rapport aux Américains installés en France.

Un Français travaillant aux Etats-Unis ne bénéficie à l'heure actuelle que d'une couverture sociale imparfaite. Il convient toutefois de distinguer entre les travailleurs français "détachés" par leur employeur aux Etats-Unis pour une durée déterminée et les Français durablement expatriés et employés directement par des entreprises installées aux Etats-Unis :

- dans le premier cas, un Français détaché aux Etats-Unis pendant une période inférieure à 6 ans (durée maximale de détachement autorisée par la législation française) est maintenu au régime français de sécurité sociale. Il bénéficie de l'ensemble des prestations du régime, à l'exception des prestations familiales. Mais il doit, parallèlement, être affilié au régime américain d'assurance vieillesse et invalidité. Et les cotisations versées au régime américain ne lui donnent droit à pension d'invalidité ou vieillesse qu'au-delà de dix ans de cotisations ;

- dans le second cas, un Français installé aux Etats-Unis et employé directement par une entreprise américaine ou travaillant pour son propre compte est soumis au régime

américain de protection sociale. Il est amené à compléter cette couverture, effective après dix ans de cotisations, par la souscription de contrats d'assurance ou par une adhésion au régime social des Français de l'étranger.

La situation d'un ressortissant américain travaillant en France pour un employeur américain est plus avantageuse puisqu'il est maintenu au régime fédéral américain d'assurance vieillesse et invalidité quelle que soit la durée de son emploi en France en application de la législation américaine.

Et, s'il doit parallèlement être soumis au régime français de sécurité sociale pour l'ensemble des risques, il bénéficie en contrepartie de toutes les prestations accordées par ce régime : en assurance maladie pour les soins médicaux et en matière d'accident du travail dès son arrivée ; en matière d'indemnités journalières maladie et pour la pension d'invalidité après un mois d'assurance. De plus, en matière d'assurance vieillesse, le droit à pension lui sera acquis à l'issue d'un seul trimestre de cotisations.

0

0 0

## **B - Les objectifs, sociaux et économiques, du nouvel accord.**

### **1°). L'objectif social : améliorer la protection des ressortissants d'un Etat appelés à travailler dans l'autre pays.**

Le premier objectif poursuivi par le nouvel accord bilatéral de sécurité sociale est donc naturellement d'améliorer la protection sociale des ressortissants d'un des deux Etats appelés à travailler dans l'autre pays. Il vise, tout particulièrement, à remédier au fait qu'un Français conduit à ne travailler aux Etats-Unis que durant une courte période, ne peut bénéficier

d'aucune couverture sociale du régime américain, compte tenu des conditions d'ouverture des droits très restrictives, dans la législation américaine, pour bénéficier d'une pension du régime américain, qu'il s'agisse d'une pension d'invalidité ou d'une pension de vieillesse.

L'accord du 2 mars 1987 a ainsi pour objet principal d'assurer, par un dispositif adapté de coordination des branches d'assurance existant simultanément dans les deux pays, de garantir aux travailleurs ayant exercé successivement en France et aux Etats-Unis un niveau de protection sociale comparable à celui qu'ils auraient acquis s'ils n'avaient travaillé que dans leur pays d'origine.

Afin de donner la plus grande portée pratique à cet accord, les deux parties sont convenues d'en étendre l'application à la fois aux travailleurs salariés et aux travailleurs non salariés, ces derniers -professions libérales et indépendantes- étant beaucoup plus nombreux à tenter leur chance aux Etats-Unis que dans d'autres pays où les travailleurs français non salariés sont peu nombreux.

2°). L'objectif économique : favoriser le développement des échanges bilatéraux entre la France et les Etats-Unis.

Mais cet objectif initial, d'ordre social, se double d'un objectif de nature économique particulièrement important aux yeux de votre commission.

En faisant en sorte que les travailleurs concernés, qu'ils exercent leur activité en France ou aux Etats-Unis, ne relèvent normalement que d'un seul régime de sécurité sociale, l'accord proposé doit alléger les contraintes administratives et, surtout, diminuer les charges sociales pesant sur les entreprises qui les emploient :

- les entreprises françaises cherchant à prendre pied aux Etats-Unis bénéficieront ainsi de la suppression des doubles charges sociales qui résultaient d'une part du maintien en position de détachement de leurs salariés envoyés aux Etats-Unis, et d'autre part de l'obligation de cotiser au régime fédéral américain d'assurance vieillesse et d'assurance invalidité ;

- pour leur part, les entreprises américaines installées en France ne verront plus leurs salariés simultanément soumis à l'obligation de demeurer dans le cadre du régime fédéral d'assurance vieillesse et invalidité et à l'application intégrale du régime français de sécurité sociale.

Ainsi faut-il comprendre l'empressement avec lequel nos entreprises attendent la mise en œuvre du présent accord. C'est dire aussi qu'il devrait en résulter, sur le plan économique bilatéral, une meilleure mobilité des travailleurs entre la France et les Etats-Unis, favorisant un développement des échanges économiques entre les deux pays.

0

0 0

Ces raisons incitent à souhaiter l'entrée en vigueur, dans les meilleurs délais, de l'accord du 2 mars 1987 qui sera mis en œuvre, aux termes de son article 28, le premier jour du troisième mois suivant son approbation par le dernier des deux Etats.

Du côté américain, l'accord doit être soumis au Congrès accompagné de l'arrangement administratif d'application qui vient d'être négocié entre les deux pays du 1er au 5 juin dernier. L'approbation américaine pourrait ainsi être notifiée dès le mois d'octobre prochain.

Telle est la raison pour laquelle le gouvernement français a souhaité obtenir du Parlement l'autorisation d'approuver cet accord avant la fin de la présente session.

0

0 0

## C - L'élaboration et l'économie générale de l'accord du 2 mars 1987

### 1°). La négociation et la conclusion de l'accord.

Compte tenu du caractère très partiel de l'échange de lettres de 1968 et de la discrimination accentuée existant entre Français et Américains, les premiers contacts bilatéraux visant à conclure un accord de sécurité sociale de portée plus large remontent à plus de quinze ans. L'objectif initial visait à élaborer un accord permettant d'assurer le versement d'une pension même dans le cas d'une carrière de courte durée effectuée dans l'autre pays.

Mais c'est en 1981 que les premiers entretiens approfondis se sont déroulés, permettant de préciser les besoins respectifs des deux parties en matière de coordination ou d'exemption des législations nationales. Ces conversations se sont poursuivies en 1983 par l'examen d'un projet d'accord présenté par les autorités américaines.

Des échanges de vues ultérieurs ont permis d'affiner les positions respectives des deux pays en ce qui concerne notamment les principes du détachement et les modalités de coordination des législations nationales d'assurance invalidité et vieillesse.

Enfin, les négociations de décembre 1986 à Washington ont permis d'aboutir à un projet d'accord cohérent dont le texte a été signé à Paris le 2 mars 1987 par le ministre français des affaires sociales et de l'emploi et par l'ambassadeur des Etats-Unis à Paris.

## 2°). Analyse des principales dispositions de l'accord franco-américain.

Mis à part des "dispositions diverses" (articles 19 à 26) qui prévoient des clauses traditionnelles d'entraide administrative, de recours, de liberté des transferts sociaux et de règlement des différends, et des "dispositions transitoires et finales" (articles 27 à 29) qui autorisent les salariés actuellement assujettis au régime de sécurité sociale des deux pays de pouvoir bénéficier des dispositions relatives au détachement dès la mise en œuvre de l'accord, l'instrument bilatéral proposé est orienté autour de trois séries de dispositions principales.

a). Les dispositions générales (articles 1er à 4) déterminent les principes sur lesquels repose la convention et les branches d'assurance auxquelles elle s'applique. Deux points méritent à cet égard d'être relevés :

- l'article 4 pose le principe de l'égalité de traitement sur le territoire de l'Etat compétent entre nationaux des deux pays - Français ou Américains- pour l'application de sa législation de sécurité sociale ;

- l'article 2 énumère pour sa part l'ensemble des législations auxquelles l'accord est applicable, qu'il s'agisse des salariés ou des non salariés, des professions agricoles ou non agricoles ; du côté américain toutefois, la législation fédérale ne régit que l'assurance vieillesse, l'assurance invalidité et les prestations aux survivants (c'est-à-dire les pensions de réversion). C'est donc dans ces seules branches que l'accord peut réaliser la coordination des régimes français et américains.

Il en résulte en particulier que, faute de branches équivalentes dans le système fédéral américain, l'accord ne porte ni sur les prestations familiales, ni sur l'assurance maladie-maternité, ni sur le risque accidents du travail. C'est dire notamment :

- pour les prestations familiales, que les Français travaillant aux Etats-Unis ne pourront pas faire valoir de droits en la matière pour les enfants qui les accompagnent, sous réserve

d'indemnités spécifiques versées par les entreprises qui les emploient ;

- et pour les assurances maladie et maternité, que les ressortissants français détachés aux Etats-Unis resteront soumis au régime français de sécurité sociale, tandis que les Français durablement expatriés devront, pour ces risques, soit souscrire des assurances privées américaines, soit adhérer au régime des Français de l'étranger.

Votre commission souhaite en outre interroger le Gouvernement sur le point de savoir les conditions dans lesquelles les Français établis aux Etats-Unis sont protégés contre le risque accidents du travail et maladies professionnelles.

b). Pour les législations visées par l'accord du 2 mars 1987, la détermination du régime d'affiliation résulte des dispositions relatives à l'assurance figurant au titre II (articles 5 à 10).

L'article 5 pose le principe de l'assujettissement à la législation de sécurité sociale du lieu de l'emploi du travailleur français ou américain concerné, quel que soit son lieu de résidence ou le lieu du siège de son employeur.

Ce principe, traditionnel dans les conventions bilatérales de sécurité sociale, fait toutefois l'objet de plusieurs dérogations afin précisément d'éviter, pour les travailleurs détachés pour une durée limitée dans l'autre Etat, le cumul des cotisations et des charges sociales :

- en premier lieu, les salariés détachés par leur entreprise dans l'autre pays pendant une durée maximale de cinq ans continueront à être assujettis à leur régime de sécurité sociale habituel (article 6) ;

- pour leur part, les non salariés exerçant leur activité sur le territoire de l'autre Etat resteront également soumis à leur système de protection sociale habituel pour une période maximale de vingt-quatre mois (article 7) ;

- enfin, les fonctionnaires, civils et militaires, et les personnels employés par l'un des Etats contractants sur le territoire de l'autre demeureront naturellement rattachés au régime de sécurité sociale de leur Etat d'origine (article 8).

De surcroît, les dispositions relatives aux salariés détachés et aux non salariés en mission professionnelle sont applicables aux ressortissants d'Etats tiers soumis aux législations françaises et américaines.

c). Le titre III de l'accord proposé précise enfin les dispositions de coordination des branches d'assurance communes: invalidité, vieillesse et survivants (articles 11 à 18). Il convient en particulier de relever à cet égard les mesures suivantes :

- les ressortissants français pourront demander la liquidation d'une pension américaine quel que soit leur lieu de résidence, en dehors même du territoire des Etats-Unis (article 11) ;

- en matière d'assurance vieillesse, six trimestres de cotisations validés au régime fédéral suffiront pour bénéficier d'une pension proportionnelle versée par le régime américain dès lors que dix ans de cotisations auront été versés sous les deux régimes français et américain ; cette procédure de reconstitution des carrières par totalisation des périodes de cotisations sous l'un ou l'autre des régimes permettra ainsi la liquidation de pensions aux travailleurs concernés alors qu'actuellement une pension du régime américain n'est versée qu'après dix ans de cotisations à ce régime (article 12) ;

- la même durée de six trimestres de cotisations au régime américain est applicable pour l'octroi d'une pension proportionnelle d'invalidité ; la coordination des régimes conduit à la liquidation d'une pension par le régime français même si le régime sous lequel survient l'invalidité est le régime américain ; un complément différentiel sera également versé, le cas échéant, dans la limite des droits acquis en application de la législation française (article 13) ;

- enfin, les ressortissants français pourront également prétendre à une pension de survivant versée par le régime américain même s'ils ne justifient pas d'une durée de cinq ans de résidence aux Etats-Unis, condition désormais levée (article 11).

**D - La portée pratique de l'accord proposé souligne l'opportunité de sa mise en œuvre prochaine.**

**1°). L'importance du nombre des assurés concernés par l'accord du 2 mars 1987.**

L'importance de l'accord qui nous est proposé tient d'abord au nombre particulièrement élevé des ressortissants français concernés par ses dispositions.

Il faut rappeler ici que, si le nombre des ressortissants américains en France n'était que de 25 670 en 1986 -dont 8 à 10 000 cadres directement visés par le présent accord-, la communauté française aux Etats-Unis peut être pour sa part évaluée à environ 200 000 personnes, même si 72 000 seulement sont immatriculées en raison de la variété des situations individuelles, parfois imprécises au regard de la législation américaine sur l'immigration.

Parmi les immatriculés, on dénombre en particulier :

- plus de 20 000 salariés du secteur privé (5 500 dans l'industrie, 15 000 dans le commerce) ;
- environ 6 000 personnes exerçant une profession libérale ;
- et plus de 40 000 mères au foyer, retraités ou personnes sans activité professionnelle.

L'accord qui est soumis à l'approbation du Parlement concerne au premier chef les cadres français détachés aux Etats-Unis, qu'il s'agisse d'employés de filiales d'entreprises françaises ou américaines ou de membres de professions libérales ou indépendantes. Le nombre de ces travailleurs détachés, immatriculés ou non, a été évalué aux environs de 32 000 personnes.

Le nombre total de Français susceptibles d'être concernés par l'accord est toutefois extrêmement difficile à préciser faute de statistiques portant sur le nombre cumulé des ressortissants français qui pourront bénéficier des dispositions sur le détachement et sur le versement de pensions américaines proportionnelles. Il n'en est pas moins, en tout état de cause, exceptionnellement élevé pour un accord bilatéral de ce type.

2°). L'intérêt économique global du présent accord.

L'intérêt social immédiat du texte proposé découle immédiatement du nombre d'assurés qu'il concerne -y compris pour des Françaises ayant épousé des ressortissants américains sans résider aux Etats-Unis et dont les droits à une pension de réversion n'étaient pas jusqu'ici reconnus par la législation américaine.

Mais l'originalité de cet accord tient d'abord à son importance économique dans la mesure où il concerne principalement des cadres d'entreprises ou des membres de professions libérales dont les activités sont à l'origine des relations économiques et commerciales franco-américaines.

C'est en particulier la raison pour laquelle le coût financier de l'accord ne doit pas être apprécié au regard de la seule sécurité sociale française -qui subira les conséquences de l'exemption des cotisations des cadres américains détachés en France- mais sur un plan économique global. L'accord du 2 mars 1987 se traduira à cet égard :

- pour les assurés français concernés, par le versement immédiat des prestations en provenance des Etats-Unis, en particulier pour ceux d'entre eux qui n'avaient cotisé que durant dix ans au régime américain ;

- et pour les entreprises françaises prospectant le marché américain, par l'exemption de cotisations au régime américain et l'allègement des charges sociales résultant du détachement de personnel aux Etats-Unis.

Il s'agit là d'une chance à saisir pour nos entreprises et, ainsi, pour les relations économiques franco-américaines, qui font à l'heure actuelle des Etats-Unis le 3ème client et le 5ème fournisseur de notre pays, tandis que la France n'est que le 8ème investisseur étranger aux Etats-Unis qui restent pour leur part le premier investisseur étranger en France.

0

0 0

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 25 juin 1987, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de l'accord de sécurité sociale entre la France et les Etats-Unis signé à Paris le 2 mars 1987.

0

0 0

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

**Est autorisée l'approbation de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, signé à Paris le 2 mars 1987 et dont le texte annexé à la présente loi (1).**

---

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 778 (8<sup>e</sup> législature).