

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 23 mai 2012 à 9 h 30

« Coopération et coordination en matière de retraite entre la France et l'étranger »

Document N°1

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Ce dossier s'inscrit dans le prolongement des travaux de comparaison internationale régulièrement conduits par le Conseil. Il aborde les questions de coordination et de coopération entre la France et l'étranger dans le domaine des retraites, deux domaines qui ont été peu étudiés par le Conseil.

La première partie décrit de façon détaillée la coordination en matière de retraite entre la France et l'étranger (I), tant dans ses différentes dimensions (règlements européens, accords bilatéraux avec des pays étrangers, etc.) que dans sa mise en pratique. Le dossier analyse dans une seconde partie la coopération en matière de retraite entre la France et l'étranger (II) : son historique, ses fondements, ses acteurs et son rôle.

I – La coordination en matière de retraite entre la France et l'étranger

Les difficultés de reconnaissance des droits sociaux entre les pays sont un frein à la mobilité internationale des personnes. En matière de retraite obligatoire, ces difficultés peuvent être au moins de trois ordres :

- dans la plupart des pays (et contrairement à la France), il est nécessaire d'être affilié un certain nombre d'années pour pouvoir prétendre à une pension, par exemple en Allemagne (20 ans de contribution) ou en Suède (5 ans). Une personne ayant eu une carrière internationale et n'atteignant pas la durée minimale dans des pays où elle a travaillé pourrait avoir des « trous » de carrière n'ouvrant pas droit à une pension sur ces périodes ;
- dans quelques pays, le système de retraite intègre une notion de retraite « pleine » en fonction d'une durée d'assurance cible, par exemple en France (41 ans pour la génération 1952), ou en Espagne (35 ans). En général, les assurés concernés n'atteignent pas la durée de contribution nécessaire pour une retraite pleine dans chacun des pays dans lesquels ils ont travaillé, ce qui pourrait entraîner des pénalités importantes sur les pensions acquises dans chacun de ces pays ;
- enfin, au moment du départ à la retraite, les personnes auraient des difficultés pour faire valoir leurs droits si elles devaient gérer des relations avec des régimes de retraite de plusieurs pays différents. Cette situation entraînerait des déplacements et des besoins de suivi accrus (donc des frais conséquents pour l'assuré), ou encore des retards dans le traitement des différents dossiers.

Ainsi, la sécurité sociale revêt une dimension internationale à travers la mise en œuvre de règles (techniques, juridiques, etc.) de coordination : la coordination vise à rendre compatibles des règles différentes – elle ne prétend pas à l'harmonisation des règles – afin de faciliter la continuité des droits d'un pays à un autre. Cette coordination permet d'accompagner la mobilité des travailleurs et de leur assurer une continuité de droits tout au long de leur carrière professionnelle ; cet enjeu économique s'est accru fortement, tout en évoluant dans ses outils et sa nature, avec le développement de la mondialisation des échanges tandis qu'à l'échelle européenne, le besoin de coordination a accompagné l'émergence du marché unique. C'est la Direction des affaires communautaires et internationales (DACI), au sein de la Direction de la sécurité sociale (DSS¹), qui est en charge des questions de coordination (**Document n°2**).

¹ <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/le-ministere,149/presentation-et-organigrammes,294/conjointement-avec-le-ministre-des,744/la-direction-de-la-securite,12663.html>

La coordination prend deux formes différentes :

- la coordination bilatérale (33 pays), qui consiste à articuler deux régimes de sécurité sociale qui n'ont souvent comme seul point commun que celui de prévoir le cadre juridique de prestations de sécurité sociale ;
- la coordination européenne (UE, EEE et Suisse – soit 31 pays) qui vise à garantir une protection entière et continue aux travailleurs exerçant tout ou partie de leurs activités professionnelles dans un pays membre autre que leur pays d'origine et qui bénéficient du droit de libre circulation dans le cadre du marché unique.

Toutefois, l'absence de coordination (dans le cas de pays non couverts par une convention avec la France) peut conduire à des carrières incomplètes ou bien à une rupture des droits, particulièrement gênantes dans des situations d'expatriation. Pour répondre à ces difficultés, des solutions complémentaires ont été tracées telle que la mise en place d'une assurance facultative à travers la caisse des Français de l'étranger (<http://www.cfe.fr>) qui pallie l'absence de coordination ou bien la complète.

Par ailleurs, pour des situations plus particulières, une coordination unilatérale a été instaurée, par exemple avec les organisations internationales présentes sur le territoire français.

La mise en application des principes de coordination s'opère dans le cadre d'un formalisme réciproque entre les régimes de retraite de chaque Etat qui sont dans le champ de l'accord. Ce formalisme est constitué d'échanges d'informations, via des supports dits « formulaires de liaison » dont le contenu est déterminé par l'arrangement administratif qui suit chaque accord ou par la Commission administrative (chargée de traiter toute question d'interprétation découlant des dispositions européennes) dans le cadre de la coordination européenne. Compte tenu du nombre de régimes de retraite français concernés, des échanges entre ceux-ci sont nécessaires et, dans ce cadre, la CNAV (<http://www.lassuranceretraite.fr>) a un rôle prépondérant de régime « référent » pour les relations avec les régimes étrangers (**Document n°3**). Pour répondre aux implications du rôle de régime « référent » (connaissances des systèmes étrangers, modalités de gestion particulières relativement complexes, etc.) la CNAV a mis en place :

- des organisations et des méthodes adaptées pour rendre plus optimale la mise en œuvre de la coordination internationale ;
- des services spécifiques en direction des assurés qui ont, auront ou ont eu une carrière dans plusieurs pays² ;
- de nouvelles technologies d'échanges avec les régimes étrangers, notamment dans le cadre communautaire.

S'agissant de la coordination européenne, le CLEISS (<http://www.cleiss.fr>) collecte des données statistiques auprès de la plupart de ses partenaires européens qui concernent notamment les pensions de vieillesse versées par les pays européens à des bénéficiaires résidant en France mais aussi les pensions de vieillesse versées par les organismes français à des bénéficiaires résidant dans un autre pays européen (**Document n°4**). Selon le Cleiss, en

² Il est à noter que la mise en place des entretiens information retraite spécifiques à un projet d'expatriation, prévue par la réforme de 2010, a mis en lumière la nécessité de créer une brochure multi-régimes dédiée à l'expatriation, coordonnée par le GIP Info-retraite. Cette brochure, qui sera disponible prochainement sur le site du GIP info-retraite (<http://www.info-retraite.fr>), du CLEISS et de différents régimes, fournit toutes les informations pratiques, relatives à la retraite, nécessaires aux personnes s'expatriant (comme les conséquences de l'expatriation sur ses droits à retraite, les dispositifs permettant de ne pas subir de rupture dans ses droits, etc).

2010, la Suisse est le pays européen qui verse le plus de pension à des résidents français, soit 21,8 % du volume global des pensions de vieillesse provenant de pays européens versées à des bénéficiaires en France (près de 282 millions d'euros). Viennent ensuite l'Allemagne (16,7 %) et la Belgique (12 %). Ces trois pays représentent ainsi 50,5 % des paiements de pensions de vieillesse et regroupent 43,5 % des bénéficiaires en France.

Réciproquement, les principaux pays européens dans lesquels la France a versé des pensions en 2010 sont l'Espagne et le Portugal (tant pour les pensions de vieillesse de base que les retraites complémentaires), la Belgique (pour les retraites complémentaires) et l'Italie (pour les pensions de vieillesse de base).

II – La coopération en matière de retraite entre la France et l'étranger

La France a une longue histoire de coopération et d'aide au développement en matière de protection sociale. Il faut distinguer plusieurs types de coopération.

Les relations internationales institutionnelles et les orientations stratégiques, dans le domaine de la protection sociale, relèvent de la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI - <http://www.sante.gouv.fr/delegation-aux-affaires-europeennes-et-internationales-daei.html>) et des ministères sociaux (principalement la DSS). La DAEI est notamment impliquée dans les relations au niveau ministériel entre la France et des pays tiers en assurant la coordination de l'ensemble des activités européennes et internationales, bilatérales et multilatérales (**Document n°5**). Elle anime le réseau des Conseillers pour les affaires sociales qui, par définition, est amené, selon des modalités variables, à apporter sa contribution à ces activités. La DAEI travaille sous l'autorité des Ministres et en concertation étroite avec l'ensemble des directions et services concernés.

Les actions de coopération technique peuvent être menées par d'autres organismes comme l'Agence pour le Développement et la Coordination des Relations Internationales (ADECRI), le Groupement d'Intérêt Public Santé Protection Sociale Internationale (GIP SPSI) mais aussi l'Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale (EN3S) ou encore les Centre de Ressources et de Formation (CRF).

L'ADECRI (<http://www.adecri.org>), qui agit en qualité de « tête de réseau » chargée de dynamiser les ressources potentielles des 600 organismes nationaux, régionaux et locaux composant le système français de Sécurité Sociale, participe au développement et à la réforme de systèmes sanitaires et sociaux étrangers. Ses principaux clients sont les gouvernements des pays en développement et en transition, pour lesquels elle intervient par le biais de projets d'assistance technique financés par des bailleurs de fonds multilatéraux tels que la Commission Européenne, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Banque Asiatique de Développement, le Fonds Arabe pour le Développement ou encore la Banque Inter-Américaine de Développement. L'ADECRI conduit également des projets bilatéraux pour le compte du Ministère des Affaires étrangères français *via* le réseau de ses ambassades ainsi que pour les ministères et organismes de sécurité sociale des différents pays tiers pour lesquels elle intervient en réponse à des appels d'offre internationaux (**Document n°6**).

Plateforme d'échanges chargée de promouvoir l'offre française de coopération internationale en santé et protection sociale, le GIP SPSI (<http://www.gipspsi.org>) regroupe les principaux acteurs concernés : les ministères, différents régimes de sécurité sociale, la Fédération Hospitalière de France (FHF), la Mutualité française, l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP), l'ADECRI et l'EN3S. Il fournit les prestations suivantes à son réseau :

- notes de veille stratégique sur les priorités des institutions internationales sur ses champs de compétence, y compris la retraite ;
- veille de marchés pour étudier comment ces priorités se traduisent en débouchés sous forme d'appels d'offres auxquels peuvent répondre les opérateurs français membres du réseau du GIP SPSI ;
- organisation de missions et réception de délégations : ces différentes actions s'inscrivent en principe dans la mise en œuvre d'un « accord-cadre » notamment sur les systèmes de santé, de retraites ou sur les politiques familiales signé au niveau des ministres et déclinés dans des programmes de travail du GIP SPSI. C'est par exemple le cas avec les autorités russes depuis décembre 2010. Cet accord comprend un axe de travail sur la réforme des systèmes de retraite et leur soutenabilité financière (**document n° 7**).

Le GIP SPSI a recours de façon croissante aux outils de coopération multilatérale et participe notamment à l'initiative des Nations-Unies pour la mise en place de socles de protection sociale à l'échelle mondiale (participation aux réunions de coordination des acteurs de l'initiative en vue de sa mise en œuvre), pilotée par l'OIT et l'OMS, dans le cadre des participations françaises à cette démarche. En 2011, il a contribué en France à la sensibilisation autour de ce thème à l'occasion de la remise du rapport de Michelle BACHELET, lors de la préparation du G 20 présidé par la France. En décembre 2011, l'OIT et le GIP SPSI ont signé une convention de partenariat de deux ans visant à appuyer l'initiative internationale du socle de protection sociale et à faciliter la mobilisation de l'expertise française dans ce cadre.

L'EN3S (<http://www.en3s.fr>) conduit, depuis de nombreuses années, des projets de coopération : à ce jour, environ 3 000 cadres dans 450 organismes étrangers ont bénéficié, d'une façon ou d'une autre, d'une formation délivrée au sein de l'école (**Document n°8**). L'EN3S entretient aussi des relations régulières avec un certain nombre d'organismes de sécurité sociale dans le cadre de conventions de partenariats qui visent à accompagner dans la durée des organismes étrangers face à des besoins spécifiques (formation des personnels, etc.). A titre d'exemple, elle est sollicitée par les autorités chinoises pour aider à la mise en place d'institutions de formation dans le but de former les nouveaux salariés du tout jeune système de Sécurité sociale chinois.

Dans ce cadre, depuis 2002, le CRF de Dijon (<http://www.carsat-bfc.fr>) a été le premier à signer un accord de partenariat avec les autorités chinoises de la province du Jilin (**Document n°9**). Depuis 2009, une série d'échanges et de visites ont eu lieu entre Dijon et Jilin permettant d'envisager la mise en œuvre de plusieurs formations en direction des cadres chinois. A ce jour deux autres partenariats régionaux ont été signés avec les autorités chinoises et l'EN3S, qui coordonne ces partenariats, relève que celui de Dijon est le seul réellement actif.

Enfin, d'autres formes de coopération existent. Par exemple, la Caisse des Dépôts (CDC - <https://www.cdc.retraites.fr>) est à l'origine de la création, en 1990, de l'Association européenne des institutions de retraite du secteur public (AEIRSP ou EAPSPI pour son acronyme anglais - <http://www.eapspi.eu>) dont elle est le seul membre français

(Document n°10). L'AEIRSP regroupe aujourd'hui 24 régimes de retraite du secteur public (très différentes de par leurs activités, modalités de gouvernance et tailles) dans 16 pays européens qui gèrent les retraites de 28 millions de personnes (actifs et retraités). L'objectif principal de cette association est de permettre aux adhérents d'améliorer leurs connaissances communes des institutions membres et des systèmes de retraite. Elle promeut des échanges de bonnes pratiques entre les membres et analyse les impacts de la législation européenne sur leurs activités. Pour la Caisse des dépôts, l'appartenance à l'AEIRSP lui permet d'exercer une veille sur les changements réglementaires au niveau communautaire, de mener des actions de benchmark avec des gestionnaires d'autres pays européens ou encore d'établir des contacts avec des spécialistes étrangers pour échanger sur des sujets techniques (Systèmes d'information, gouvernance, information des affiliés...). Les échanges d'information au sein des membres de l'AEIRSP permettent également de valoriser les « bonnes pratiques » du système de retraite français, qui intéressent beaucoup les autres pays européens comme la portabilité des droits à la retraite des régimes complémentaires ou les dispositions françaises relatives au droit à l'information, dont la mise en œuvre rapide et efficace a suscité un grand intérêt au sein de l'association.

Si ces échanges sont riches d'enseignement sur les systèmes de retraite étrangers (voir la présentation du système de retraite chinois dans les **documents n°7** et **n°9** ou celle du système de retraite Russe dans le **document n°6**), ils permettent surtout d'élargir l'horizon de la réflexion des autorités des pays étrangers, à l'exemple de la Chine et de la Russie, et de l'enrichir de l'expérience française. Ils sont également l'occasion d'une valorisation des savoir-faire hexagonaux auprès des autorités des pays étrangers qui inscrivent le système français dans la palette des expériences intéressantes dont ils s'inspirent. A titre d'exemple, le Conseil d'orientation des retraites, en tant qu'institution, intéresse particulièrement les délégations étrangères comme organisme d'aide à la décision, et lieu de constat partagé, de prospective et de pédagogie.