

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°5

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

La coopération dans le domaine des retraites

DAEI



Délégation aux Affaires Européennes et Internationales

mai 2012

Fiche pour le Conseil d'Orientation des Retraites
sur
la coopération dans le domaine des retraites

Au sein des ministères sociaux, **la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI)** assure la coordination de l'ensemble des activités européennes et internationales, bilatérales et multilatérales.

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.

Compte tenu de sa mission première de coordination, au sein des ministères sociaux, **son rôle diffère en fonction des sujets traités.**

S'agissant des **retraites**, qui **relèvent exclusivement de la direction de la sécurité sociale**, son intervention est forcément plus limitée que pour d'autres thématiques plus transversales.

Il convient par ailleurs de faire la **distinction entre**

- **les relations internationales institutionnelles et les orientations stratégiques** qui relèvent de la DAEI et des ministères sociaux et
- **les actions de coopération technique et les déclinaisons opérationnelles** qui, elles, peuvent être déléguées ou menées par d'autres organismes (comme le GIP SPSI qui est placé sous la tutelle de la direction de la sécurité sociale qui est une plate forme d'échanges au service de l'expertise française, un facilitateur et non un opérateur¹) ou opérateurs publics. (comme l'ADECRI qui regroupe l'ensemble des caisses de sécurité sociale)

¹ Contrairement aux deux opérateurs de coopération internationale, dont la DAEI exerce la tutelle, dans le champ travail, emploi, formation professionnelle GIP International et dans le champ de la lutte contre le VIH-SIDA GIP ESTHER

➤ Présentation de la DAEI

1. Des missions d'orientation stratégique, de coordination, d'animation et de veille

Créée en 1997, la DAEI a été réorganisée en 2006, la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) est chargée de la coordination de l'action européenne et internationale des ministères sociaux sur l'ensemble des domaines relevant des compétences des ministres en charge du travail, de l'emploi, de la santé publique et des affaires sociales. Dans le cadre de la RGPP, elle a été rattachée au Secrétariat Général, au même titre que les autres directions ou services à fonction transversale.

La DAEI agit en étroite collaboration avec toutes les directions des ministères sociaux ainsi qu'avec les établissements publics sous leur tutelle. Au plan interministériel, elle développe particulièrement son action en lien avec le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) pour les questions communautaires et avec le ministère des affaires étrangères pour les questions internationales.

Ses principales missions sont les suivantes :

- Organiser l'élaboration des orientations stratégiques des ministères sociaux en matière européenne et internationale ;
- Coordonner les relations multilatérales ainsi que les actions bilatérales et contribuer à promouvoir la diffusion à l'étranger du savoir-faire français ;
- Préparer et organiser, avec les directions et services, la participation des ministères sociaux aux réunions organisées par les institutions européennes (notamment le Conseil EPSSCO – Conseil Santé et Conseil Travail / Affaires sociales de l'Union européenne ainsi que le Parlement européen ; le Conseil de l'Europe) ou internationales (Nations Unies, BIT et OMS en particulier) ;
- Représenter, le cas échéant, les ministères sociaux dans ces mêmes réunions ;
- Veiller à la mise en œuvre des accords internationaux et des actes communautaires² ;
- Recueillir les informations concernant les travaux des organisations internationales et des institutions de l'Union européenne, mais aussi celles concernant les politiques menées à l'étranger et les diffuser en France auprès des intéressés ;
- Animer le dialogue social par l'information et la consultation des partenaires sociaux dans le cadre du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI) dont elle assure le secrétariat ;
- Informer les autorités publiques et les acteurs économiques et sociaux des pays étrangers des politiques menées par la France dans nos domaines de compétence ;
- Coordonner et orienter l'action du *Réseau des conseillers pour les affaires sociales*, à l'étranger.

2. Organisation actuelle

- La délégation est actuellement organisée autour de trois bureaux en charge de « politiques » spécialisées et d'une unité à caractère transversal :
 - un bureau spécifiquement dédié aux politiques et relations européennes ;
 - un bureau des affaires internationales dans les domaines de la santé et de la protection sociale ;
 - un bureau des affaires internationales dans les domaines du travail, de l'emploi, des affaires sociales et des droits de l'Homme ;

² La responsabilité de la transposition des directives communautaires relève toutefois de la direction des affaires juridiques

- une mission des ressources, de l'animation et des synthèses, responsable des moyens de la délégation (bureau des ressources humaines et des affaires générales), de la conception, de l'animation et du suivi de la communication (cellule de la communication de l'information et des synthèses) et de l'animation des réseaux – notamment celui des conseillers pour les affaires sociales – ainsi que de la présence de la France (cellule de l'animation des réseaux et de la présence de la France).

3. Moyens financiers et ressources humaines

Les crédits dédiés à l'activité européenne et internationale, que gère la DAEI, sont inscrits dans le *programme-support 124* « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » qui est l'un des cinq programmes de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* et dont le responsable est le directeur des affaires financières, informatiques, immobilières et des services (DAFIIS).

Le budget géré par la DAEI s'élève en 2012 à **7,55 millions d'euros**, réserve de précaution déduite, dont 3,50 M€ destinés au groupement d'intérêt public « *Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau* », (GIP ESTHER, opérateur de la lutte contre le VIH).

Les autres moyens financiers de coopération internationale sont répartis comme suit :

- 0,42 M€ pour le financement des programmes de coopération avec l'OMS ;
- 2,88 M€ pour le financement des programmes de coopération prévus dans l'accord-cadre conclu avec l'Organisation internationale du travail.

La DAEI dispose par ailleurs de crédits de fonctionnement sur lesquels sont assurés, d'une part, le financement des dépenses de fonctionnement du réseau des conseillers pour les affaires sociales et le règlement des frais de traduction, d'interprétariat, d'organisation de rencontres européennes et internationales (accueil de délégations étrangères, séminaires...).

La DAEI compte actuellement **36** agents : 27 de catégorie A, 3 de catégorie B et 6 de catégorie C.

➤ Réseau des Conseillers pour les affaires sociales (CAS)

Les ministères en charge du travail, de l'emploi, des affaires sociales et de la santé disposent d'un réseau – modeste – à l'étranger : les conseillers pour les affaires sociales. Nommés par arrêté, des ministres, les CAS sont placés auprès de l'ambassadeur de leur pays ou zone de compétence.

Le réseau des CAS est piloté et animé par la DAEI.

1. Configuration du réseau des conseillers pour les affaires sociales (CAS)

La configuration de ce réseau, de taille très modeste, est par nature évolutive pour demeurer pleinement opérationnelle.

Elle est donc périodiquement réexaminée – et ajustée si besoin - afin de tenir compte des priorités du moment découlant des évolutions géopolitiques et de l'optimisation des ressources disponibles. Ainsi une réorganisation a été opérée en 2012 qui devrait voir l'ouverture de deux postes dans des pays émergents (Inde, Brésil) et deux postes multilatéraux (un à la mission permanente à Genève, l'autre à la mission permanente à New-York).

Les CAS - issus de l'administration ou de la société civile - sont sélectionnés pour leur connaissance du champ social et leur pratique des relations internationales et sociales. Ils sont nommés par arrêté des ministres en charge des dossiers sociaux et placés sous l'autorité de l'ambassadeur Chef de la mission diplomatique française de leur poste de résidence.

Typologie et implantation des 17 postes

Six postes multilatéraux :

- Trois placés à Bruxelles à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Le poste de Bruxelles mène toutes les négociations communautaires et suit l'activité européenne dans le domaine social et sanitaire ;
- Un poste sur le suivi des travaux de l'OIT, l'autre (en cours de création) sur le suivi des travaux relatifs à la santé (OMS...) à la mission permanente auprès des Nations Unies à Genève
- Un poste (en cours de création) à la mission permanente auprès des Nations Unies à New-York.

Six postes bilatéraux à vocation régionale :

- Cinq dans les pays de l'Union européenne : Pays Nordiques (Suède, Norvège, Danemark, Finlande) / Madrid/ Rome/ Londres/Berlin (une extension régionale est prévue pour ces quatre derniers postes.
- Un à Rabat (Maroc et certains pays de l'Union pour la Méditerranée–UpM).

Cinq postes bilatéraux dans le reste du monde :

Washington, Pékin, Moscou et (en cours de création) Brasilia et New Delhi.

2. Les missions des CAS

- **Un socle de missions communes :**

- Assurer un suivi constant des questions sociales et sanitaires ainsi que de leur évolution, dans leur sphère de compétence (organisation ou pays), et faire parvenir aux autorités françaises toute information et analyse à ce sujet ;
- Répondre aux saisines et questionnaires émanant des Cabinets des ministères sociaux, des directions d'administration centrale, de l'Inspection générale des affaires sociales, des parlementaires, de la Cour des Comptes ou de la direction générale du Trésor ;
- Répondre aux demandes spécifiques de l'ambassadeur ;
- Entretenir des contacts permanents avec les acteurs de la vie sociale, publics et privés, (notamment : cabinets, administrations, parlementaires, partenaires sociaux, ONG, journalistes, entreprises ou cercles de réflexions) et promouvoir auprès d'eux les réalisations ou les positions françaises ;
- Participer à l'organisation des missions officielles françaises (ministérielles, parlementaires ou administratives) auprès de nos partenaires (organisations ou pays) et faciliter les visites de missions homologues en France.

En outre

Les CAS des postes multilatéraux :

- Exercer une responsabilité directe et de première ligne dans les négociations menées dans le cadre des instances européennes ou internationales concernées où ils défendent les positions françaises, arrêtées dans un cadre interministériel ;
- Promeuvent les intérêts français et mènent des actions d'information et de sensibilisation auprès de ces instances multilatérales, aux niveaux politiques ou techniques.

Les CAS des postes bilatéraux (Europe et International)

- **Contribuent à la conclusion et au suivi des accords bilatéraux** (accord-cadre ou thématiques spécialisés), entre la France et les pays de leur ressort, dans le domaine du travail et de l'emploi, de la santé et des affaires sociales ;
- **Assurent le suivi, voire la construction et le portage, des programmes de coopération bilatérale** avec ces mêmes pays, qui impliquent les ministères sociaux et, notamment, ceux conduits par ou avec les groupements d'intérêt public (GIP).

3 Un réseau piloté et animé par la DAEI

Au titre de sa mission d'animation, la DAEI élabore un programme d'activité annuel des CAS autour de thématiques prioritaires. Elle centralise et régule la saisine des postes sociaux, organise régulièrement des séminaires d'échanges et exploite les informations élaborées par les conseillers.

4. La contribution des CAS dans le domaine des retraites

Comme dans d'autres domaines, les CAS ont été fortement sollicités pour présenter les systèmes de retraite dans leurs pays de résidence et les réformes envisagées. Ces contributions sont

venues alimenter les réflexions conduites en France sur la réforme des retraites et compléter ou éclairer les informations publiées sur le sujet par l'UE ou des Organisations internationales (notamment OCDE)³.

Ils ont également organisé des visites institutionnelles dans leur pays de résidence y compris au niveau des ministres ou également des visites d'étude dans leur pays de résidence ou en France de responsables de l'administration ou des services chargés de la gestion des retraites (c'est le cas récemment du CAS Moscou).

Pour certains, dans le cadre de leur contribution aux activités de coopération bilatérale, ils proposent aussi et apportent leur appui à des actions de coopération plus techniques. C'est le cas par exemple de la Russie ou de la Chine.

➤ **Le thème des retraites dans les relations internationales/Typologie des actions**

³ Cf. à titre d'illustration en .annexe.la contribution de notre CAS à Moscou

Il convient de **distinguer ce qui relève des négociations multilatérales** (UE /Organisations internationales notamment du système des Nations Unies) **et ce qui relève des relations bilatérales.**

Les premières relèvent toujours –et le sujet des retraites ne fait évidemment pas exception– des ministères.

C'est ainsi que la DSS participe aux discussions à Bruxelles sur le règlement de coordination des régimes de sécurité sociale.

Ou qu'elle participe aux échanges, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC) au sein du Comité de protection sociale (un rapport conjoint du Comité de protection sociale et du Comité de l'emploi est en cours de préparation).

Dans le cadre de la stratégie UE 2020 elle est également amenée à mettre en œuvre les lignes directrices intégrées concernant la réforme des retraites (LDI 1) et dans le cadre du PNR comme du Pacte de stabilité à répondre aux recommandations de la Commission sur la soutenabilité des finances publiques.

Elle sera également en première ligne dans la discussion du Livre blanc sur les retraites publié par la Commission européenne.

Elle sera aussi amenée à participer à la négociation d'un nouvel instrument (recommandation) sur la protection sociale (incluant un volet retraite) inscrit à l'ordre du jour de la prochaine Conférence internationale du travail en juin 2012.

Au niveau bilatéral, il faut également distinguer ce qui a un caractère institutionnel et ce qui relève davantage de la coopération technique.

Les conventions bilatérales de sécurité sociale qui prévoient notamment une coordination en matière de retraites sont négociées et suivies par la DSS.

S'agissant des échanges plus informels, et en schématisant un peu, l'on peut dire que les échanges de nature « politique » (en fonction soit du niveau de la délégation et du niveau des entretiens souhaités) sont gérés directement par le ministère (DAEI/DSS). La DAEI est notamment impliquée lors des contacts au niveau des ministres ou des cabinets ministériels.

C'est également la DAEI qui, en lien naturellement la DSS, peut être amenée à organiser un programme de visite pour une délégation étrangère notamment lorsque cette visite porte sur différentes thématiques.

Les contacts bilatéraux avec les pays de développement comparable sont généralement liés à des projets de réforme : intérêt de la France pour l'évolution des systèmes étrangers/curiosité de certains pays vis-à-vis des changements introduits en France.

Il peut arriver aussi, que la DAEI, en accord avec la DSS, délègue au GIP SPSI le soin d'organiser les contacts « techniques » et se limite à préparer les entretiens au niveau du cabinet. C'est ce qui s'est produit pour la visite de la délégation russe sur les retraites. C'est également la DAEI qui a conduit la délégation française qui s'est rendue en retour à Moscou (délégation au sein de laquelle le COR était représenté).

En revanche le GIP SPSI intervient directement lorsqu'il s'agit d'échanges plus opérationnels, (missions exploratoires/organisation de séminaires techniques de transfert de savoir-faire). Encore faut-il noter que ces actions s'inscrivent en principe dans la mise en œuvre d'un « accord-cadre » signé au niveau des ministres et déclinés dans des programmes de travail du GIP.

C'est le cas par exemple avec la Chine où les actions du GIP concernant les retraites se sont inscrites dans le cadre d'un arrangement administratif de 2007 (cet arrangement administratif est

arrivé à échéance et devrait être renouvelé ; en attendant la signature formelle, le GIP néanmoins poursuit ses actions.).

C'est aussi le cas avec la Russie (déclaration d'intention entre les ministres de décembre 2010). Plus récemment le GIP SPSI a signé une convention de partenariat avec l'agence de sécurité sociale vietnamienne sans qu'il existe au préalable un « accord-cadre » au niveau des ministères. Toutes ces actions sont financées en principe sur le budget du GIP, les Caisses de sécurité sociale apportant par ailleurs leur expertise.

A noter que le thème des retraites mais aussi du vieillissement n'occupe à ce jour qu'une part limitée des activités du GIP SPSI (selon le rapport d'activité 2011 : 2 visites sur 15 de délégations étrangères et 4 missions sur 29 à l'étranger).

Il peut également arriver- et c'est une tendance qu'il convient d'encourager que la coopération soit financée par le MAEE, ou par le pays bénéficiaire (dans le cadre d'opérations de gré à gré ou dans le cadre d'appels d'offres) ou bien encore par des bailleurs multilatéraux (Banque Mondiale, Commission européenne dans le cadre de jumelages, appels à propositions, appels d'offres). C'est généralement dans ce cadre que sont conduites les actions menées par l'ADECRI par exemple avec la Chine.

Annexe : Exemple de contribution des CAS – Note sur la Russie