

Chapitre XIII

**Les retraites versées à des résidents à
l'étranger : des risques spécifiques
insuffisamment pris en compte,
des outils à adapter**

PRÉSENTATION

Contrairement à d'autres prestations de sécurité sociale dont le versement est conditionné à une présence sur le territoire national, les prestations de retraite sont, sauf exception, dites « exportables », c'est-à-dire peuvent être réglées à des bénéficiaires qui résident à l'étranger.

En 2015, les différents régimes de retraite ont ainsi versé à des assurés et ayants droit à l'étranger 2,7 millions de prestations pour un montant de 6,5 Md€, soit 2,2 % du total des dépenses de retraite.

Compte tenu de cet enjeu financier significatif, la Cour a analysé les modalités de gestion de ces prestations, dans le prolongement de précédents constats⁵⁸⁶, au sein des principaux régimes de retraite de base : régime général, mutualité sociale agricole - MSA -, régime social des indépendants - RSI - et des régimes de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO), qui représentent à eux seuls 94 % des montants considérés.

En application de l'article R. 134-3 du code des juridictions financières, la Cour s'est attachée à cette fin le concours de la mission « risques et audit » de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour le contrôle de cinq caisses de sécurité sociale et de deux institutions de retraite complémentaire⁵⁸⁷. Son enquête a donné lieu par ailleurs à des investigations sur place dans trois pays - Espagne, Algérie, États-Unis -, au sein de cinq consulats - Madrid, Barcelone, Alger, Annaba et New York.

Malgré leur importance, les enjeux financiers liés aux prestations versées à des résidents à l'étranger restent imparfaitement appréhendés (I). Si des initiatives ont été prises afin d'améliorer la gestion de ces prestations, les risques, liés notamment aux difficultés de vérification de l'existence effective des bénéficiaires, demeurent insuffisamment pris en compte (II). Améliorer le paiement à bon droit de ces retraites exige de développer fortement les mutualisations et d'accélérer très sensiblement la mise en œuvre d'échanges dématérialisés d'informations, par priorité avec les pays étrangers à forts enjeux (III).

⁵⁸⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2010*, chapitre VIII : la lutte contre les fraudes aux prestations sociales dans le régime général, p. 183-206, et chapitre XVII : aspects internationaux de la sécurité sociale, p. 457-480, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁸⁷ CNAVTS (Île-de-France), CARSAT de Rhône-Alpes, MSA du Languedoc, caisses régionales du RSI d'Île-de-France et de Côte d'Azur et groupes de protection sociale Pro BTP et Humanis.

I - Des enjeux importants, mais imparfaitement appréhendés

A - Des données manquant de fiabilité

Le Centre des liaisons européennes et internationales de la sécurité sociale (CLEISS) a pour mission de collecter des données statistiques et financières sur la mise en œuvre des règlements européens et accords internationaux de sécurité sociale.

Son recueil statistique annuel agrège des données hétérogènes et comporte des erreurs de libellé et de chiffrage de ces dernières.

Préalablement à l'enquête de la Cour, le CLEISS n'avait en effet pas défini avec une précision suffisante la nature des informations attendues des régimes et branches de sécurité sociale. De ce fait, une incertitude affecte la nature des données collectées. En effet, elles sont susceptibles d'incorporer aussi bien des prestations versées sur des comptes bancaires à l'étranger que des prestations versées à des résidents à l'étranger (sur des comptes bancaires à l'étranger ou, plus rarement, en France).

Le recueil du CLEISS mentionne des effectifs de bénéficiaires de prestations de retraite, alors qu'il s'agit en réalité de nombres de prestations de retraite. Les nombres de bénéficiaires dont il fait ainsi état, soit 1,65 million au titre des retraites de base et 1,12 million au titre des retraites complémentaires à fin 2015, sont majorés dans une mesure inconnue, mais nécessairement significative. En effet, les doubles comptes liés au cumul de prestations de plusieurs régimes de base (poly-pensionnés du régime général et du régime agricole par exemple) et au cumul de prestations de droit propre et de droit dérivé (réversion) par un(e) même assuré(e) d'un régime de base ou complémentaire, ne sont pas neutralisés.

Les nombres de prestations versées par les régimes de retraite de base (général et agricole) et complémentaires de salariés divergent dans des proportions anormales, tant en dynamique⁵⁸⁸ qu'en niveau⁵⁸⁹.

S'agissant de la branche vieillesse du régime général, le CLEISS fait état d'un nombre total de bénéficiaires résidant à l'étranger de 1 288 891 à fin 2015, à partir des informations transmises par la CNAVTS, alors que cette dernière, après échange avec la Cour, fait état de 1 235 287 bénéficiaires. Le CLEISS et la CNAVTS n'ont pu expliquer cet écart de 53 604 bénéficiaires. Il induit une différence de plus de 160 M€ dans le montant effectif des prestations versées par la branche vieillesse du régime général à des résidents à l'étranger en 2015 (près de 4,1 Md€ dans le rapport du CLEISS, 3,9 Md€ selon l'estimation révisée de la CNAVTS après échange avec la Cour).

Enfin, les données financières retracées dans le rapport du CLEISS sont très sommaires. Elles se résument à une description des évolutions en nombre et en montant des prestations, sans analyse de leurs déterminants.

En juin 2017, l'État et le CLEISS ont conclu un contrat de services qui comporte des engagements réciproques visant à améliorer la qualité des données statistiques produites par cet organisme. Au-delà, le CLEISS et les organismes nationaux de retraite de base et complémentaire devraient convenir dans le cadre de conventions des moyens à même d'améliorer l'exhaustivité et la fiabilité des données et de la mise en place d'éléments d'analyse des déterminants des dépenses de prestations versées à des résidents à l'étranger. Il importe à cet effet que soient inscrits des objectifs précis en ce sens dans les prochaines conventions d'objectifs et de gestion (COG) des régimes et branches de sécurité sociale.

⁵⁸⁸ Au cours des dix dernières années, les montants de prestations de retraite de base versées par la branche vieillesse du régime général n'ont cessé de croître avec des pics d'évolution certaines années (+ 8 % en 2007, + 4,3 % en 2008 et + 4 % en 2010). Sur la même période, les prestations de retraite complémentaire des salariés ont également connu des pics d'évolution, mais pas systématiquement au titre des mêmes années et avec la même ampleur (+ 10,7 % en 2007, + 6,1 % en 2010 et + 12 % en 2014).

⁵⁸⁹ En 2015, le nombre de retraites de base (1,55 million de retraites, dont 1,29 million de retraites du régime général et 0,26 million de retraites de salariés agricoles) dépassait amplement celui des retraites complémentaires (1,12 million de retraites complémentaires), sans que l'écart correspondant puisse uniquement être expliqué par un effet de périmètre (double compte de salariés poly-pensionnés du régime général et du régime agricole dans la population des titulaires d'une retraite de base). Les institutions concernées n'analysent pas cet écart qui connaît au demeurant chaque année d'amples variations à la hausse ou à la baisse.

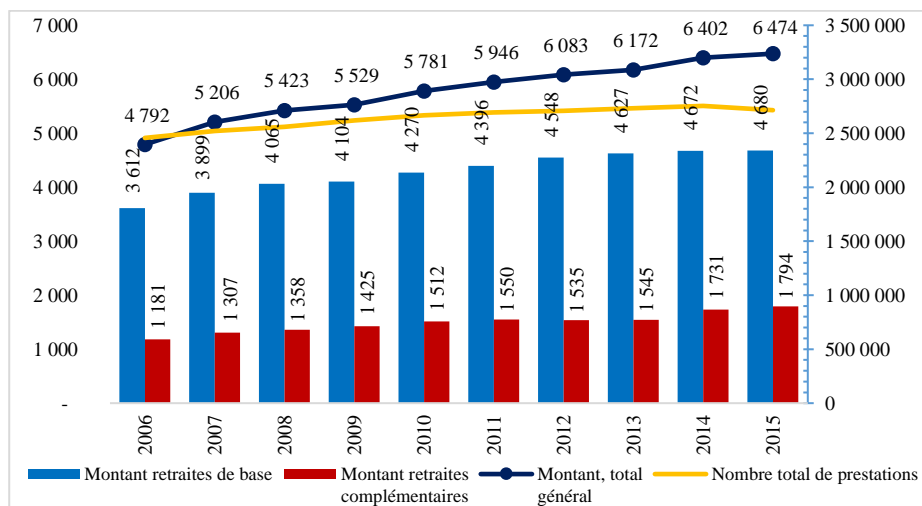
B - Des dépenses très dynamiques

Sous les réserves qui précèdent, le rapport du CLEISS pour l'année 2015 fait apparaître que 2,7 millions de prestations de retraite, dont 1,88 million de prestations de droit direct et 0,89 million de droit dérivé, ont été versées au cours de cette même année à des résidents à l'étranger⁵⁹⁰ pour un montant total de 6,5 Md€, tous régimes confondus.

Les prestations de retraite de base, dont 1,1 million de droit direct et 0,5 million de droit dérivé, se sont élevées à 4,7 Md€. Les prestations de retraite complémentaire, dont 0,75 million de droit direct et 0,35 million de droit dérivé, ont quant à elles atteint 1,8 Md€.

Les prestations de retraite versées à des résidents à l'étranger connaissent une vive progression. Entre 2006 et 2015, leur montant total a augmenté de + 35 % (+ 1,7 Md€), tandis que le nombre de prestations s'est accru de + 12 % (+ 290 000).

Graphique n° 50 : nombre et montant des prestations de retraite versées à des résidents à l'étranger (2006-2015)



Note de lecture : la courbe « Total général » en bleu indique l'évolution des prestations versées à des résidents à l'étranger, en M€ (ordonnée à gauche) ; la courbe « Total droits propres et dérivés » en jaune retrace le nombre de prestations de droit direct et de droit dérivé (ordonnée à droite).

Source : CLEISS, composition Cour des comptes.

⁵⁹⁰ Cette donnée est à considérer avec précaution, compte tenu de l'absence d'élimination par le CLEISS des doubles comptes (voir *supra*).

Comme l'indique le tableau ci-après, la branche vieillesse du régime général représente 63 % des dépenses, les régimes complémentaires de retraite des salariés 28 %, la mutualité sociale agricole 5 % et le régime social des indépendants moins de 1 %.

Tableau n° 92 : nombre, montant total et montant moyen des retraites de base et complémentaires versées à l'étranger par les principaux régimes hors fonction publique (2015)

	Nombre	Montant total (en M€)	Montant moyen (en €)
Retraites de base			
Branche vieillesse du régime général	1 288 891	4 096 ⁵⁹¹	3 178
MSA	260 699	353	1 355
RSI	29 601	52	1 746
Moyenne			2 850
Retraites complémentaires			
AGIRC	59 689	519	8 693
ARRCO	1 063 254	1 275	1 199

Source : CLEISS, composition Cour des comptes.

Les montants des retraites versées à des résidents à l'étranger

Le montant moyen des retraites versées à des résidents à l'étranger est plus faible que celui des retraites versées à des résidents en France, à l'exception de la retraite complémentaire des cadres.

S'agissant de la retraite de base des salariés, il était ainsi en 2015 de l'ordre de 3 400 € par an pour les droits propres et de 2 700 € par an pour les droits dérivés (contre respectivement 7 356 € et 3 684 € pour les résidents en France).

⁵⁹¹ Ou 3,9 Md€ Md€, selon l'estimation révisée communiquée par la CNAVTS à la Cour (voir A - *supra*). Au regard du bilan des paiements de prestations en 2015 établi par la CNAVTS, qui fait état de 3,7 Md€ Md€ de prestations versées sur des comptes bancaires à l'étranger, et en prenant pour hypothèse un montant négligeable de prestations versées à des résidents en France sur des comptes bancaires à l'étranger, entre 0,2 Md€ Md€ et 0,4 Md€ Md€ de prestations du régime général auraient été versées en 2015 à des résidents à l'étranger sur des comptes bancaires en France.

La retraite complémentaire moyenne versée à un résident à l'étranger s'élevait pour un salarié non cadre à 1 350 € par an pour les droits propres et à 894 € pour les droits dérivés (contre respectivement 4 029 € et 2 509 € pour les résidents en France) et à 9 300 € pour les droits propres et 6 000 € pour les droits dérivés pour un cadre (à comparer à 8 640 € et 6 178 € pour les résidents en France).

C - Des enjeux concentrés sur un nombre restreint de pays

Les enjeux financiers sont répartis à parts égales entre les pays européens et le reste du monde.

Tableau n° 93 : répartition des prestations versées (droits propres et dérivés) par zone de destination (2015)

En M€

	Retraites de base	Retraites complémentaires	Total	Part relative
Espace économique européen ⁵⁹²	2 295	963	3 259	50,3 %
Reste du monde	2 383	831	3 215	49,7 %
Total	4 678	1 794	6 474	100 %

Source : CLEISS, composition Cour des comptes.

À eux seuls, cinq pays représentent 70 % des versements de prestations de retraite à l'étranger : l'Algérie (26 %), le Portugal (17 %), l'Espagne (15 %), le Maroc (7 %) et l'Italie (5 %). Les dix premiers pays par ordre d'importance constituent 85 % du total.

⁵⁹² L'Espace économique européen (EEE) est une union économique rassemblant les 28 États membres de l'Union européenne et les trois États membres de l'Association européenne de libre-échange, soit la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. En matière de protection sociale, la Suisse est rattachée à la zone EEE en raison des accords bilatéraux qu'elle a signés avec l'Union européenne.

S'agissant des trois principaux régimes de base (régime général, MSA et RSI), la mise en place de la liquidation unique des régimes alignés de retraite (LURA) à la mi-2017⁶⁰¹ affaiblit au demeurant la justification du maintien de documents et de procédures distincts de vérification de l'existence des assurés et ayants droit résidant à l'étranger.

Fin 2015, le conseil d'administration du GIP Union Retraite, qui regroupe l'ensemble des régimes de retraite obligatoires, de base et complémentaires, a engagé un projet tendant à mettre en place un certificat d'existence unique dont le contrôle serait confié à la branche vieillesse du régime général (CNAVTS). Ce projet a été suspendu et n'a repris que récemment.

Le projet de mutualisation du traitement des certificats d'existence entre les régimes de retraite

Le contrat d'objectifs pluriannuels du GIP Union Retraite avec l'État pour les années 2015 à 2018 prévoit de « simplifier la procédure d'émission des certificats d'existence ». Lors de réunion du 21 décembre 2015, son conseil d'administration a désigné l'AGIRC-ARRCO comme opérateur de développement du projet. Un groupe de travail inter-régimes a proposé que la plateforme d'envoi et de réception des certificats d'existence commune à l'ensemble des organismes de retraite complémentaire soit élargie aux régimes de retraite de base pour un coût de développement estimé à 3,4 M€, financé par le GIP Union Retraite, et un coût total d'exploitation annuel de 2,9 M€ à facturer aux régimes au prorata du nombre de titulaires de prestations. La mise en production était envisagée en 2018.

Le 13 juin 2016, le conseil d'administration du GIP Union Retraite a constaté que le retour sur investissement n'était pas à la hauteur des attentes des régimes et a suspendu le projet dans l'attente de l'étude de solutions alternatives.

Le coût ponctuel du projet aurait dû être mis en balance avec une estimation des économies récurrentes qu'il aurait permis de réaliser au titre de la réduction des indus sur prestations versées, sans préjudice de l'amélioration de la qualité de service pour les titulaires de prestations, qui reçoivent de chaque organisme des demandes de preuve d'existence à des échéances non coordonnées.

⁶⁰¹ Dans le cadre de la LURA, chacun des régimes de base concernés (régime général, MSA et RSI) liquide la totalité de la pension des affiliés à ce régime au moment de leur départ à la retraite, y compris pour la partie de leur carrière qui s'est déroulée dans un autre ou les deux autres régimes.

Par la suite, le conseil d'administration du GIP Union Retraite du 20 mars 2017 a demandé de reprendre ce dossier, l'AGIRC-ARRCO devant établir une estimation révisée du projet.

Compte tenu du désalignement des populations de bénéficiaires de retraites de base et complémentaires (voir I – A - *supra*), l'instauration d'un certificat d'existence commun aux différents régimes de retraite devrait en tout état de cause s'accompagner, au moment de son entrée en vigueur, d'un recensement des écarts anormaux dans les droits ouverts au titre respectivement des régimes de base et des régimes complémentaires, puis de contrôles sur pièces ou sur place visant d'une part à ouvrir les droits manquants, d'autre part à clore ceux pour lesquels la preuve de l'existence du titulaire de la prestation ne peut être apportée.

2 - Mettre en place des marchés bancaires communs concourant à réduire les risques liés au versement de prestations à l'étranger

Les organismes de sécurité sociale pour la retraite de base et les groupes de protection sociale pour la retraite complémentaire recourent à des partenaires bancaires pour assurer le versement des prestations sur les comptes bancaires de leurs assurés résidant à l'étranger. Chaque régime ou branche est doté de son propre marché de prestations bancaires.

La mutualisation des marchés bancaires pourrait présenter des avantages importants en termes de réduction du coût des prestations et d'aménagement du contenu de celles-ci afin de faire participer les banques à la maîtrise des risques financiers liés au versement de prestations à des résidents à l'étranger.

Une optimisation souhaitable de la nature et du coût des prestations bancaires

Le contenu des prestations bancaires des régimes de retraite diffère. Le marché du RSI prévoit la possibilité pour le régime de demander à la banque de contacter ses homologues étrangers afin qu'ils vérifient l'existence des titulaires de prestations, mais cette faculté n'est pas utilisée. Le nouveau marché bancaire commun aux branches vieillesse et maladie du régime général entré en vigueur en septembre 2017 prévoit cette même possibilité.

Seul le marché de la branche vieillesse du régime général confié à la banque la mission de recouvrer les indus sur prestations faisant suite à des décès tardivement connus et, sous certaines conditions, met à sa charge les indus non recouverts. L'hétérogénéité du contenu des prestations bancaires concourt à expliquer les écarts de tarification des opérations de versement de prestations sur des comptes bancaires à l'étranger. Ainsi, à titre d'illustration, le coût unitaire varie pour l'Algérie du simple au double.

Les frais d'acheminement des prestations ne sont pas facturés à leurs titulaires par les régimes de sécurité sociale et par les organismes gestionnaires de retraites complémentaires, à l'exception des paiements dépassant un certain montant s'agissant de la branche vieillesse du régime général et, pour ce qui concerne la MSA, des titulaires de prestations non pourvus d'une domiciliation bancaire et de ceux résidant en Algérie.

Ces constats appellent une mutualisation des marchés bancaires relatifs au versement de prestations sur des comptes bancaires à l'étranger. Des marchés uniques négociés nationalement par lots géographiques permettraient de limiter les coûts, d'harmoniser les conditions de versement et de généraliser les services complémentaires relatifs aux vérifications d'existence et au reversement des prestations indûment perçues.

3 - Spécialiser le traitement des demandes de retraite des assurés résidant à l'étranger

Après avoir fait de certaines caisses locales des pôles de référence pour les organismes de sécurité sociale de certains pays, la CNAVTS a mis en place en 2008 des pôles de compétence qui regroupent sur certaines caisses la liquidation des retraites de base demandé par les assurés qui résident dans des pays comptant des effectifs réduits de retraités. Au 1^{er} février 2017, elle a étendu ces regroupements aux six pays qui comptent les effectifs les plus nombreux⁶⁰². Les 16 caisses métropolitaines de la branche vieillesse du régime général sont ainsi pôles de compétence au titre généralement de plusieurs pays.

⁶⁰² La caisse d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) Rhône-Alpes pour les demandes des assurés résidant en Italie, la CNAVTS (Île-de-France) pour le Portugal et l'Algérie, les CARSAT Aquitaine et Rhône-Alpes pour l'Espagne, la CARSAT Sud-Est pour le Maroc et la CARSAT Midi-Pyrénées pour la Tunisie.

De même, la MSA a regroupé en 2013 sur neuf de ses 35 caisses locales le traitement des demandes de retraite émanant d'assurés résidant à l'étranger.

Dans les régimes général et agricole, la spécialisation d'agents dans la connaissance des règlements européens et des législations étrangères et dans la relation avec des organismes étrangers concourt à assurer le paiement à bon droit des prestations de retraite dont la liquidation est demandée par des assurés résidant à l'étranger⁶⁰³.

En revanche, chaque organisme de retraite complémentaire (groupe de protection sociale) traite l'ensemble des demandes de retraite qui lui sont adressées par les assurés résidant à l'étranger qui lui sont affiliés, quel que soit leur pays de résidence.

À sa création en 2006, le RSI avait regroupé sur une seule caisse la gestion des dossiers de pensionnés pour lesquels des paiements sont effectués à l'étranger, y compris l'historique des dossiers. Depuis lors, chaque caisse locale est compétente pour liquider les nouveaux droits des assurés (et de leurs ayants droit) qui lui sont rattachés et verser les prestations correspondantes.

Dans les régimes complémentaires et au RSI, le regroupement dans des unités spécialisées du traitement des demandes de retraite émanant d'assurés résidant à l'étranger pourrait constituer une modalité d'organisation interne plus efficace que celles en vigueur.

B - Une coopération internationale à approfondir, en priorité avec les pays à forts enjeux

Au-delà d'améliorations à apporter aux certificats d'existence papier, il est indispensable de renforcer la coopération internationale entre les régimes de sécurité sociale français, à commencer par le régime général, et leurs homologues étrangers, afin de mettre en place des modalités dématérialisées d'attestation de l'existence des titulaires de prestations établis à l'étranger.

⁶⁰³ Pour leur part, les assurés qui résidaient en France lorsqu'ils ont fait leur demande de retraite, puis sont partis vivre dans un pays étranger, demeurent gérés par les caisses du régime général et de la MSA compétentes sur le plan territorial pour liquider leurs droits à retraite au regard de l'adresse de leur ancien domicile.

1 - Améliorer les certificats d'existence sur support papier

L'absence de traduction des formulaires dans la langue du pays de destination favorise l'immixtion de tiers non qualifiés dans la relation entre les assurés ou leurs ayants droit et l'organisme français de retraite. En outre, les titulaires de prestations françaises se voient parfois opposer la langue comme obstacle à leur validation par les autorités compétentes de leur pays de résidence.

À cet égard, la traduction des certificats d'existence dans les langues des principaux pays de destination revêt une portée encore partielle. La branche vieillesse du régime général adresse des demandes de certificat d'existence rédigées dans les langues d'une partie des pays de destination : allemand, anglais, espagnol, italien, portugais et turc ; l'arabe et le polonais sont en revanche disponibles uniquement sur les formulaires téléchargeables via internet. La MSA ne traduit pas le formulaire de certificat d'existence dans des langues étrangères. Les organismes gestionnaires de retraites complémentaires adressent des demandes de certificat d'existence uniquement en cinq langues : anglais, allemand, espagnol, italien et portugais.

Il existe certes un modèle européen, traduit dans les langues des pays signataires par la Commission internationale de l'état-civil, fixé par la convention relative à la délivrance d'un certificat de vie⁶⁰⁴, signée à Paris le 10 septembre 1998 par six États (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Turquie). Mais seuls trois l'ont ratifiée (l'Espagne en 2001, la Turquie en 2004 et les Pays-Bas en 2011). L'Allemagne et l'Italie se sont depuis lors retirées de cette convention et la France ne l'a pas ratifiée.

Si cette démarche conventionnelle n'a pu aboutir, il convient en tout état de cause d'améliorer la qualité des documents sur support papier afin de renforcer la qualité de service aux assurés et ayants droit résidant à l'étranger, de limiter l'intervention de tiers non qualifiés et de favoriser une meilleure exploitation des informations qu'ils contiennent par les organismes de retraite. De ce point de vue, la traduction des demandes de certificat d'existence dans les langues de l'ensemble des principaux pays de destination apparaît comme une solution pragmatique aisée à mettre en œuvre.

⁶⁰⁴ Convention internationale n° 27 tendant à faciliter et à encadrer la délivrance du certificat pour et par les États contractants.

2 - Déployer rapidement des échanges dématérialisés de données

La perspective d'un système européen d'échange électronique d'informations de sécurité sociale (EESSI)⁶⁰⁵ apparaît lointaine. Ce projet prévoit la mise en place d'une plateforme informatique permettant aux institutions de sécurité sociale de 31 pays⁶⁰⁶ d'échanger selon des procédures standardisées des « documents électroniques structurés » qui transiteront par un réseau informatique central. Les documents retenus, qui reprennent principalement les actuels formulaires de liaison entre régimes, ne comprennent cependant pas les certificats d'existence.

Dans ces conditions, les organismes de retraite doivent travailler à faciliter et à renforcer leurs échanges de façon bilatérale avec leurs homologues européens, avec pour double objectif de faciliter l'usage des certificats d'existence en les harmonisant et de développer les transmissions de données dématérialisées.

De façon bilatérale, la CNAVTS a commencé à mettre en place des échanges de données dématérialisées avec certains de ses homologues européens afin de réduire très significativement les flux de certificats d'existence sur support papier, de supprimer les tâches de gestion liées au traitement des certificats d'existence et de fiabiliser les procédures de contrôle. Ces échanges prennent la forme d'envois de fichiers, selon une périodicité mensuelle, à son correspondant étranger.

Cette démarche a été amorcée il y a déjà plus de dix ans. Elle n'a cependant débouché que récemment avec certains pays européens qui ne présentent cependant que des enjeux secondaires. De tels échanges fonctionnent ainsi depuis 2015 avec l'Allemagne (109 M€ de paiements) et, depuis fin 2016, avec la Belgique (208 M€) et le Luxembourg (18 M€), qui représentent ensemble un peu moins de 9 % des prestations versées à des résidents à l'étranger. Compte tenu que les données d'identification ne coïncident pas parfaitement entre les régimes français et étrangers, ces échanges dématérialisés permettent aujourd'hui de couvrir 75 % des assurés et ayants droit de la branche vieillesse du régime général qui

⁶⁰⁵ « *Electronic exchange of Social Security Information* ». Ce projet, qui s'inscrit dans le cadre de la coopération prévue à l'article 76 du règlement n°883/2004, a pour ambition, à un terme non précisé, de créer un système informatique destiné à aider les organismes de sécurité sociale de l'Union européenne à échanger des informations électroniques plus rapidement et d'une manière plus sécurisée, conformément à la réglementation européenne sur la coordination de la sécurité sociale.

⁶⁰⁶ 28 États membres de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

résident en Allemagne, 84 % de ceux qui vivent au Luxembourg et 90 % qui habitent en Belgique.

Des négociations sont désormais amorcées avec le Portugal (790 M€) et l'Espagne (760 M€), qui a déjà passé des accords de ce type avec d'autres pays dont l'Allemagne. Elles devraient être accélérées et poursuivies en priorité avec l'ensemble des pays comportant des enjeux importants afin de diminuer fortement, sans pouvoir les supprimer complètement, les certificats d'existence sur support papier.

En Allemagne et en Espagne, des organismes sociaux très engagés dans les échanges informatisés avec leurs homologues étrangers

Le régime légal d'assurance vieillesse en Allemagne (*Deutsche Renten Versicherung, DRV*), qui couvre notamment les salariés du secteur privé, les contractuels de la fonction publique et les artisans, a mis en place des liaisons informatisées, portant notamment sur l'existence des assurés, avec pas moins de vingt pays (dont la France). Cinq d'entre eux - Espagne, Italie, Suisse, États-Unis et Israël - présentent des enjeux majeurs ou importants pour les régimes français de retraite.

Lors du déplacement de la Cour en Espagne, l'Institut national de sécurité sociale a indiqué avoir conclu des conventions bilatérales portant notamment sur l'échange dématérialisé d'informations au titre de l'existence des assurés avec de nombreux pays étrangers, dont plusieurs comptent des effectifs réduits de bénéficiaires de pensions espagnoles (5 100 pour l'Argentine, 1 600 pour les Pays-Bas).

Il est dommageable que la France, malgré plus de 300 000 titulaires de prestations résidant en Espagne, n'ait pas conclu une convention avec ce pays, alors que l'Allemagne y est parvenue malgré le déséquilibre de leurs enjeux respectifs (5 100 bénéficiaires de prestations espagnoles résidant en Allemagne contre 200 000 pensionnés allemands résidant en Espagne).

En dehors de l'Union européenne, des progrès en matière d'échanges de données informatisées avec les organismes de sécurité sociale algériens apparaissent également envisageables.

L'Algérie dispose ainsi d'un fichier d'état civil désormais informatisé et centralisé qui peut être interrogé par les organismes de sécurité sociale algériens pour confirmer l'existence d'un assuré ou d'un ayant droit. La convention franco-algérienne du 1^{er} octobre 1980 offre par ailleurs un cadre de coopération bilatérale en posant le principe d'une entraide administrative en matière de législation de sécurité sociale (article 59).

Dans le prolongement des travaux de la Cour, la direction de la sécurité sociale a proposé à la direction générale de la sécurité sociale algérienne lors de la commission mixte annuelle des 19 et 20 avril 2017 d'initier des travaux visant à échanger des données relatives à l'existence des titulaires de prestations de retraite versées par des organismes français et algériens résidant sur les territoires des deux États. Les deux parties ont arrêté le principe d'une première réunion de travail avec la CNAVTS fin 2017.

Sur la durée des prochaines conventions d'objectifs et de gestion avec l'État, qui porteront sur les années 2018 à 2021 s'agissant de la branche vieillesse du régime général, des démarches de ce type devraient être systématisées auprès des 5 à 10 pays qui concentrent à eux seuls entre 70 % et 85 % des flux financiers. Elles auraient ensuite vocation à être étendues aux autres régimes, en premier lieu les régimes complémentaires de retraite des salariés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien que significatifs, les enjeux financiers et d'organisation des versements de retraites à des résidents à l'étranger sont sous-estimés.

En premier lieu, les données relatives à ces versements manquent de fiabilité et les déterminants des évolutions, parfois divergentes entre régimes, ne sont pas analysés.

Malgré le caractère généralisé ou presque des demandes annuelles de certificats d'existence aux assurés et à leurs ayants droit résidant à l'étranger, les organismes de retraite de base et complémentaire ne prennent pas suffisamment en compte les risques spécifiques liés au versement des prestations à des résidents à l'étranger, notamment le risque de fraude.

Si le régime général a développé des outils d'analyse et des expérimentations de portée encore limitée, notamment la vérification sur place de l'existence de certains assurés et ayants droit dans un pays (Algérie), qui a fait apparaître un taux très élevé d'anomalies, les autres régimes et les organismes de retraite complémentaire sont à cet égard en complet retrait.

La gestion des certificats d'existence demeure cloisonnée au sein de chaque réseau. Le rapprochement de la liste des bénéficiaires les plus âgés du régime général d'une part, des régimes de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO d'autre part, fait apparaître des

discordances marquées, notamment pour les assurés résidant en Algérie, qui ne laissent pas d'interroger.

À cet égard, la mise en place d'un certificat d'existence unique, commun à l'ensemble des régimes de retraite et traduit dans les principales langues des pays de destination, permettrait aux organismes gestionnaires des retraites de réaliser des gains d'efficacité, d'améliorer la qualité du service rendu aux assurés et ayants droit résidant à l'étranger et de renforcer le paiement à bon droit des prestations de retraite à ces derniers.

La France n'a pris que récemment en compte la nécessité de mettre en place des échanges informatisés avec les organismes de sécurité sociale étrangers afin de réduire l'utilisation des certificats d'existence papier et, ce faisant, les risques de falsification des informations qui y sont portées. Les régimes de sécurité sociale, avec le soutien de leurs autorités de tutelle, doivent ainsi développer activement les échanges dématérialisés d'informations avec leurs homologues étrangers, en priorité avec les pays pour lesquels les enjeux financiers sont les plus importants, en Europe et avec l'Algérie qui vient d'accepter d'ouvrir ce dossier.

À cet égard, les prochaines conventions d'objectifs et de gestion des régimes de sécurité sociale, qui couvriront les années 2018 à 2021 s'agissant de la branche vieillesse du régime général, doivent prendre pleinement en compte la nécessité d'adopter une nouvelle approche de ces dépenses de retraite, plus déterminée, mieux outillée et davantage mutualisée.

La Cour formule ainsi les quatre recommandations suivantes :

- 57. fixer des objectifs et un échéancier de dématérialisation des échanges d'informations d'état civil avec les organismes étrangers de sécurité sociale en privilégiant les pays avec lesquels la France a les plus importants flux financiers (Algérie, Portugal, Espagne, Maroc et Italie) ;*
- 58. mettre rapidement en place un certificat d'existence sur support papier commun aux différents régimes de retraite, traduit dans les langues des principaux pays de destination, analyser à cette occasion les écarts entre les droits ouverts au titre des retraites de base et des retraites complémentaires en vue d'ouvrir les droits manquants et de clore ceux dépourvus de justification et effectuer des contrôles ciblés sur les certificats retournés ;*

59. *renforcer les contrôles sur pièces a posteriori de l'existence des assurés et ayants droit, mettre en place ou reconduire des contrôles réguliers d'existence sur place dans les pays qui concentrent les principaux enjeux financiers et mutualiser l'information sur les résultats de ces contrôles entre régimes de base et complémentaires ;*
60. *mettre en œuvre un marché mutualisé de prestations bancaires entre les principaux régimes, en prévoyant des clauses relatives à la vérification de l'existence des titulaires de prestations et à la récupération des sommes indûment versées après décès.*
-