



Le 22 décembre 2020

Le Premier président

à

Monsieur Olivier Véran
Ministre des solidarités et de la santé

Réf. : S2020-2117

Objet : La coordination internationale en matière de retraites obligatoires

En application des dispositions des articles L.111-5 et L.134-1 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à une enquête sur la coordination internationale en matière de retraites obligatoires.

Les prestations de retraite des personnes ayant travaillé dans plusieurs pays au cours de leur carrière sont servies par les différents régimes de retraite nationaux auxquels ces personnes ont été successivement affiliées, qu'elles résident en France ou à l'étranger¹. Or, les règles propres à chaque régime, si elles étaient appliquées isolément, auraient pour effet de pénaliser les assurés ayant eu des carrières dans plusieurs pays, par exemple lorsqu'elles exigent une durée d'assurance minimale dans le régime pour l'ouverture des droits ou pour le bénéfice d'une pension à taux plein.

Afin que la continuité des droits des assurés soit garantie d'un pays à un autre, une coordination internationale est mise en place, visant à rendre compatibles des règles différentes et à assurer un traitement équitable des personnes ayant travaillé dans plusieurs pays au cours de leur carrière par rapport à celles ayant effectué l'ensemble de leur carrière dans un seul pays. Cette coordination prend la forme de règlements européens et de conventions bilatérales avec les pays tiers.

À l'issue de ce contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et points de vigilance suivants.

¹ Les prestations de retraite sont, sauf exception, dites « exportables », c'est-à-dire qu'elles peuvent être versées par les caisses de retraite françaises à des bénéficiaires qui résident à l'étranger, contrairement à d'autres prestations de sécurité sociale dont le versement est conditionné à une présence sur le territoire national.

1. L'ABSENCE DE RECENSEMENT DES ASSURÉS ET DES FLUX FINANCIERS CONCERNÉS

Aucune donnée chiffrée n'existe sur le nombre et les montants de pensions versées par les régimes français dans le cadre de la coordination internationale, pas plus que sur les montants de pensions versées aux mêmes bénéficiaires par des régimes étrangers.

Les données publiées par le Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS)² le sont sur une base géographique (pensions versées à l'étranger par des régimes français et pensions versées en France par des régimes étrangers) qui ne recourent pas le périmètre des dispositifs de coordination. En effet, il n'est pas possible de distinguer les montants qui relèvent des règles de coordination de ceux payés à des retraités installés à l'étranger ayant effectué toute leur carrière en France, qui n'en relèvent pas. Les pensions versées à l'étranger, par des régimes étrangers à des assurés français, ne sont pas connues.

Or, l'enjeu s'est accru fortement avec le développement de la mondialisation des échanges et, à l'échelle européenne, avec l'émergence du marché unique. La France est liée à plus de 70 États (Union européenne [UE], espace économique européen [EEE], Suisse, et accords bilatéraux hors Europe) ce qui en fait l'un des pays avec le plus grand nombre d'accords dans le monde.

Cette absence de données ne permet pas notamment de vérifier si les assurés ayant effectué une partie de leur carrière à l'étranger exercent effectivement leurs droits à une retraite complémentaire. Les chiffres du CLEISS sur les pensions versées à l'étranger tendent à montrer un taux élevé de non-recours aux droits, qui doit être confirmé.

Enfin, 90 % des pensions versées dans un pays européen sont concentrées sur six pays (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Portugal et Suisse) et 80 % de celles servies dans les pays tiers liés à la France par des conventions, le sont sur cinq pays (Algérie, États-Unis, Israël, Maroc et Tunisie). La concentration des enjeux financiers sur un petit nombre de pays devrait faciliter la mobilisation des moyens nécessaires pour rassembler des données, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

2. LES RÔLES DES ACTEURS DEVRAIENT ÊTRE CLARIFIÉS

En France, l'organisation de la coordination internationale en matière de retraites obligatoires implique de nombreux acteurs. La direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire sont chargées de la négociation et de la signature des accords bilatéraux de coordination, avec l'appui du CLEISS. Le CLEISS est, quant à lui, chargé d'assurer la bonne application des conventions, alors même que les régimes sont en première ligne face aux questions des assurés.

Ainsi, le CLEISS n'est pas pleinement en mesure d'exercer ses responsabilités, en raison d'une position mal assurée entre les directions d'administration centrale et les régimes.

Le CLEISS devrait être plus clairement chargé de l'expertise juridique et de l'analyse des données et de leur évolution, et positionné comme l'interlocuteur unique des partenaires à l'étranger dans l'application des accords. Il devrait également s'assurer de l'animation des travaux collectifs (communication, présence dans les salons, création de guides, etc.). Pour leur part, les régimes apporteraient une véritable plus-value en renforçant la qualité de leur offre de service à destination des assurés en spécialisant les services en charge de la liquidation des pensions relevant de la coordination internationale.

² Le CLEISS, établissement public chargé de la liaison entre les organismes français et étrangers de sécurité sociale, assure notamment une fonction d'information et de recueil statistique, d'expertise et de conseil dans le domaine du droit de la sécurité sociale applicable aux travailleurs migrants.

3. DES TRAITEMENTS QUI RESTENT INÉGALITAIRES ENTRE CARRIÈRES INTERNATIONALES ET CARRIÈRES FRANÇAISES

La complexité des règles nationales et les divergences entre les différents systèmes entraînent, dans certaines situations, un traitement inégalitaire entre les assurés ayant une carrière internationale et ceux ayant une carrière équivalente en France, malgré la coordination, et en particulier :

- les indépendants sont souvent exclus du bénéfice des accords bilatéraux (ils ne sont concernés que par 13 accords sur les 38 existants) ;
- les carrières réalisées dans plus de deux pays, dont l'un au moins hors réglementation communautaire, ne permettent pas de totaliser les périodes travaillées dans tous les pays, même s'il s'agit de pays sous convention ;
- à l'inverse, la reprise d'activité après liquidation de la retraite française du régime général permet d'accumuler des droits et pourra donner lieu à une nouvelle liquidation en France si cette reprise est effectuée à l'étranger, alors que ce n'est pas le cas si cette reprise d'activité est effectuée en France.

Enfin, les traitements diffèrent entre les régimes français et s'écartent, le cas échéant, de l'application stricte des règles européennes, ce qui pourrait conduire à des contentieux :

- depuis la mise en place de la LURA³, le salaire de référence, pour les retraités ayant eu une carrière internationale, peut s'avérer moins favorable que pour les polypensionnés français des régimes alignés ;
- la Mutualité sociale agricole (MSA), à la différence du régime général, ne recalcule pas la pension en cas de reprise d'un emploi dans un autre pays européen après liquidation de la retraite en France, et en l'absence de périodes travaillées à l'étranger avant cette liquidation, en contradiction avec les règles européennes ;
- alors que les règles européennes préconisent une conversion des périodes validées à l'étranger arrondie à l'unité supérieure la plus proche (soit le cas échéant un trimestre pour un jour validé dans l'autre État), cette règle n'est que partiellement appliquée par les régimes français⁴.

Au total, les constats établis par la Cour invitent à engager des actions à la mesure des enjeux liés au traitement de la coordination internationale en matière de retraites obligatoires.

³ La LURA (liquidation unique des régimes alignés) permet aux assurés ayant cotisé dans les régimes alignés (régime général, régime agricole, régime des indépendants), de ne percevoir qu'une seule pension intégrant l'ensemble des droits acquis dans ces régimes.

⁴ Lorsque la décimale est supérieure à 5.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 (direction de la sécurité sociale [DSS], CLEISS, caisse nationale d'assurance vieillesse [CNAV], MSA, AGIRC-ARRCO⁵) : mesurer le nombre et le montant des pensions concernées par la coordination internationale et développer des capacités d'analyse de ces données (déterminants, tendances, etc.) ;

Recommandation n° 2 (CLEISS, CNAV, MSA, AGIRC-ARRCO) : réaliser une étude sur le non recours aux droits à la retraite complémentaire par les assurés relevant de la coordination internationale ;

Recommandation n° 3 (CNAV, MSA) : mettre en place, pour les assurés relevant de la coordination internationale résidant en France une instruction des dossiers de retraites par des services spécialisés par pays (« back office »), sans préjudice du maintien de la relation de proximité avec l'assuré par l'agence de son domicile ;

Recommandation n° 4 (DSS, CLEISS) : expertiser la régularité juridique et l'impact financier :

- des conséquences de la mise en œuvre de la LURA sur la coordination européenne et internationale ;
- des différences d'application des règles de coordination en matière de cumul entre le régime général et la MSA ;
- du mode actuel d'application de la règle européenne de conversion des périodes.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁶.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

⁵ Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO)

⁶ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).