

Retraite des étrangers : Résidence et conventions bilatérales de sécurité sociale

Emmanuelle Eldar

DANS **REGARDS 2024/2 N° 64**, PAGES 107 À 125

ÉDITIONS **EN3S-ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DE SÉCURITÉ SOCIALE**

ISSN 0988-6982

DOI 10.3917/regar.064.0107

Date de mise en ligne : 21/01/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-regards-2024-2-page-107?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Retraite des étrangers : Résidence et conventions bilatérales de sécurité sociale

Par **Emmanuelle Eldar**, cheffe adjointe de la Division des affaires communautaires et internationales à la Direction de la Sécurité sociale



Emmanuelle Eldar est adjointe à la cheffe de la Division des affaires communautaires et internationales à la Direction de la Sécurité sociale. À ce titre, elle représente les autorités françaises dans différentes instances européennes dont la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale et le conseil d'administration de l'Autorité Européenne du Travail. Elle a débuté sa carrière comme responsable du service juridique de la Caisse nationale d'assurance vieillesse puis a pris la direction des affaires juridiques du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale qui est l'organisme de liaison français chargé notamment de la diffusion et de la bonne application des règlements européens et des conventions bilatérales de sécurité sociale.

Les systèmes de sécurité sociale sont nationaux et se caractérisent par leur territorialité. Il existe pourtant des outils permettant de coordonner ces systèmes entre eux et éviter des situations négatives dues à des conflits de lois positifs ou négatifs pour les personnes en situation transfrontalière¹. L'outil le plus complet est celui élaboré dans le cadre européen, il s'agit des règlements européens de coordination adoptés dès 1958, le même objectif est poursuivi par les conventions bilatérales de sécurité sociale. La France est signataire de 38 accords bilatéraux de sécurité sociale et il existe 4 décrets de coordination entre le régime métropolitain et les régimes de Mayotte, devenu un département mais dont le régime spécifique est encore en vigueur du fait de l'alignement progressif avec le régime métropolitain, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon².

Toutefois la tentation a toujours été forte pour les États de limiter cette coordination en conditionnant le bénéfice de certains droits à leurs nationaux dans le cadre de politiques publiques comme la garantie d'un minimum de ressources pour les personnes âgées.

1 Article « Les juridictions européennes et leurs interventions dans le domaine de la Protection sociale » par Prodromos Mavridis dans Regards 2015/1 N°47

2 Ces accords sont tous disponibles sur le site du Cleiss (Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale), organisme de liaison français. www.cleiss.fr

I- LE CONTENU DES CONVENTIONS VARIE SELON LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE MAIS LES PRINCIPES DE LA COORDINATION RESTENT INCHANGÉS

L'objectif des conventions est de favoriser la mobilité et limiter les pertes de droit liées à la mobilité et au morcellement de la carrière. Elles accompagnent la mobilité des Français, et quelques fois plus largement des assurés du régime français de sécurité sociale, lors de leur mission ou expatriation à l'étranger mais également lors de leur retour en France.

Elles sont le reflet des époques auxquelles elles ont été signées et des politiques nationales : accompagnement du recrutement de main-d'œuvre en France avec la signature d'accords avec les États d'Afrique, aide à l'implantation des entreprises françaises et à la mobilité professionnelle (États-Unis, Canada, Uruguay), développement des relations économiques avec des puissances émergentes (Brésil, Inde, Chine) ou encore réponse à des situations particulières comme celles des exilés chiliens. Cela a une incidence sur leur contenu et le degré de coordination qu'elles prévoient. Ainsi les premières conventions adoptées avec les États d'Afrique étaient destinées à maintenir les droits des travailleurs immigrés, leur assurer une protection dans l'État d'emploi et compenser vis-à-vis de l'État d'origine la migration d'un contingent important de main-d'œuvre active. Elles sous-tendaient un retour au pays d'origine et prenaient en charge les soins de santé des membres de la famille restés dans le pays d'origine. Celles conclues dans les années 1980-1990 ont eu pour objectif d'améliorer la protection sociale des Français et de favoriser les échanges en allégeant les charges sociales des entreprises par le biais notamment du détachement. La dernière génération d'accords favorise la mobilité des personnes actives, particulièrement les cadres français, dans une optique de réciprocité.

Elles devraient encore évoluer afin d'être adaptées à de nouveaux publics comme les étudiants et les volontaires ou le développement de nouvelles formes d'organisation du travail comme le télétravail dont le recours a été amplifié par la crise sanitaire.

Le contenu de chaque convention est donc particulier, adapté à l'objectif poursuivi (convention de main-d'œuvre ou de mobilité) et les spécificités des régimes à coordonner (risques et populations couverts dans chacun des États). Elles n'ont pas pour objectif d'harmoniser les législations de sécurité sociale mais de les coordonner et elles ont été jusqu'en 1998, le seul moyen de lever la condition de résidence en France pour demander sa retraite, cf. point II.2/. Toutefois, alors même qu'elles lèvent le principe de territorialité des législations nationales, leur champ d'application matériel a toujours deux limitations en matière de retraite : les conventions n'ont jamais inclus les prestations non contributives qui sont et restent soumises à une condition de résidence en France et les retraites complémentaires car leurs régimes sont gérés par les partenaires sociaux, seuls habilités à modifier les règles de gestion. Par décision des partenaires sociaux, les retraites complémentaires Agirc Arrco sont aussi versées à l'étranger sur le lieu de résidence du retraité mais il s'agit d'une décision indépendante et d'un alignement du fait de la volonté des partenaires sociaux.

Une convention prévoit toujours les règles précisant la législation applicable en matière de sécurité sociale en fonction de la situation de la personne. Le but est ainsi

d'éviter les doubles cotisations en France et dans l'État de l'activité ou de la mission en cas de détachement. Les 3 grands principes de la coordination sont les suivants : l'égalité de traitement, le maintien des droits en cours d'acquisition et le maintien des droits acquis. Ils sont chacun mis en œuvre par des mécanismes spécifiques.

I.1/ Le principe d'égalité de traitement et la levée des clauses de résidence

Pour comprendre la portée de ce principe, il faut cerner les bénéficiaires potentiels. Il y a bien entendu ceux prévus à l'article relatif au champ d'application personnel de chacune des conventions mais il faut également combiner l'application de la convention avec les engagements similaires en matière d'égalité de traitement pris par la France dans d'autres contextes juridiques internationaux.

Dans certains accords, surtout les plus anciens, seuls les nationaux des deux États signataires sont visés. Dans les plus récents et lorsque l'autre État l'a accepté, sont couverts plus largement les assurés des régimes de sécurité sociale des deux États, ce qui élargit considérablement le champ d'application personnel puisqu'il n'est plus tenu compte de la nationalité (cela est le cas par exemple avec le Japon, la Corée, l'Inde ou le Canada).

Toutefois, même lorsque l'autre État n'a pas souhaité élargir le bénéfice de la convention au-delà de ses nationaux, la France a l'obligation de le faire unilatéralement à tous les assurés du régime français bénéficiaires de la coordination européenne du fait du principe d'égalité de traitement existant également dans les règlements européens de coordination et dans certains accords d'association ou de coopération signés par l'Union européenne avec des États tiers prévoyant des dispositions en matière de sécurité sociale. Par conséquent, même si cela n'est pas prévu explicitement dans le champ personnel d'une convention, sont également inclus l'ensemble des ressortissants des 26 États de l'Union européenne, des 3 États de l'Espace économique européen, de la Suisse, les réfugiés et apatrides résidant dans un État membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Espace économique européen (EEE) ou en Suisse, qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres ainsi que les membres de leur famille et leurs survivants. De plus, par le biais du règlement (CE) n° 1231/2010, les règlements (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 sont également applicables aux ressortissants d'États tiers sous réserve que leur situation ne soit pas cantonnée à l'intérieur d'un seul État membre³.

Cette inclusion peut aussi être explicite comme cela est le cas dans la nouvelle convention franco-marocaine du 22 octobre 2007, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2011. À l'occasion de la renégociation de cet accord, le champ d'application personnel a été élargi afin d'inclure pour la France les ressortissants d'un autre État membre de l'UE et de l'EEE entrant dans une des catégories d'assurés suivantes, travailleurs salariés

3 Cette extension est applicable dans les relations avec les États membres de l'Union européenne à l'exception du Danemark qui n'est pas signataire du règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010, étendant le règlement (CE) n° 883/2004 et son règlement d'application aux ressortissants d'États tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements en raison de leur nationalité. Ces règlements ne s'appliquent pas non plus aux ressortissants d'États tiers dans les relations entre les États membres de l'UE et les 3 États membres de l'EEE (Islande, Norvège et Lichtenstein), ainsi que dans les relations entre les États membres de l'UE et la Suisse.

et non-salariés, fonctionnaires et inactifs ainsi que leurs ayants droit. Pour le Maroc, seuls les ressortissants des États membres de l'UE et leurs ayants droit sont visés sous réserve que ces États soient expressément liés au Royaume du Maroc par un accord coordonnant leurs régimes de sécurité sociale ou de protection sociale. Ainsi un ressortissant espagnol ayant travaillé en Espagne, en France et au Maroc peut bénéficier des dispositions de la convention franco-marocaine.

Par le biais de ces différents engagements au regard du principe de l'égalité de traitement, directement par la France ou par l'Union européenne pour ses États membres, le résultat est une extension du champ personnel des conventions.

I.2/ Le maintien des droits en cours d'acquisition par le biais de la totalisation des périodes

Le maintien des droits en cours d'acquisition est effectué grâce à la technique de la totalisation des périodes (et de l'assimilation des faits dans le cadre européen). Chaque État valide les périodes d'assurance, d'emploi ou d'activité selon ses règles pour l'ouverture et le calcul de la retraite puis les transmet à l'autre État qui les retient comme s'il s'agissait de ses périodes et leur applique ses propres règles.

Pour le calcul des pensions, les dispositions varient selon les accords qui s'articulent autour de deux modes de calcul, celui de la pension dite « nationale » (calculée uniquement à partir des périodes d'un seul État) et la pension conventionnelle par totalisation-proratisation. Les périodes validées par les deux États sont totalisées puis le montant de pension ainsi obtenu est rapporté en fonction des périodes validées par chacun des deux États afin de répartir la charge financière due à la totalisation. Selon les accords, il est prévu un recours obligatoire à la totalisation-proratisation, un droit d'option entre les deux modes de calcul, ou la comparaison entre les deux modes de calcul et le service du montant le plus élevé.

Lorsque les droits seront ouverts et demandés en France et dans l'autre État, le retraité percevra plusieurs pensions, celles servies au titre des régimes français - base et complémentaire- et celle(s) servie(s) par le(s) régimes de l'autre État.

En complément, certains accords, comme celui avec le Maroc, prévoient la possibilité de totaliser des périodes d'assurance accomplies dans un État tiers lié à chacun des deux États par un accord de sécurité sociale. Ainsi au 1^{er} juin 2023, il s'agissait des États suivants : Algérie, Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Québec, Suède et Tunisie. En reprenant l'exemple précédent, cela permettrait lors du calcul des retraites par les régimes français et marocains de notre ressortissant espagnol d'inclure dans la totalisation des périodes celles validées par l'Espagne. A contrario, s'il s'agissait d'un ressortissant polonais qui aurait travaillé en France et au Maroc, seules les périodes françaises et marocaines pourraient être totalisées dans le cadre de la convention.

Une telle disposition, lorsqu'elle est acceptée par les deux parties, est un avantage important pour les futurs retraités car cela permet de retenir des périodes validées sous l'empire d'accords différents qui ont des champs d'applications personnels, matériels et territoriaux distincts. En l'absence de cette règle, les régimes de retraite français auraient calculé plusieurs montants, le premier en totalisant les périodes validées dans

le cadre de la convention bilatérale soit les périodes françaises et marocaines et un second dans le cadre des règlements européens en retenant les périodes françaises et espagnoles. Seul le montant le plus élevé serait servi. C'est le seul mécanisme existant qui permet de totaliser des périodes validées sous différents accords. Il figure dans les conventions signées avec le Brésil, le Canada, l'Inde, le Maroc, la Tunisie et l'Uruguay.

Compte tenu des paramètres de calcul de la pension de vieillesse du régime général français, l'impact essentiel de la prise en compte de périodes validées par un régime étranger est sur le taux de la pension du régime de base et indirectement sur le montant de la retraite complémentaire. En effet, en cas de taux plein de la pension du régime de base, en tenant compte des seuls éléments nationaux ou par le biais de la totalisation, il n'y a pas d'abattement de la retraite complémentaire.

1.3/ Le maintien des droits acquis par le biais de l'exportation des retraites

Le maintien des droits acquis est garanti avec l'exportation des prestations. Ce principe est particulièrement important lorsqu'une législation nationale ne permet pas une exportation des prestations en dehors du territoire national notamment dans le cadre du contrôle des devises. Il n'est pas nécessaire pour les régimes de retraite français car le versement d'une retraite est autorisé au seul titre du droit français⁴ mais ce principe est quand même systématiquement inclus dans les conventions.

Son application peut s'avérer source de difficultés notamment en cas d'interprétation stricte des termes de la convention. Ainsi le champ d'application personnel de la convention franco-algérienne du 1^{er} octobre 1980 vise « ... les travailleurs migrants ressortissants de l'un ou de l'autre État, exerçant ou ayant exercé sur le territoire de l'autre État contractant une activité salariée ou assimilée ainsi que leurs ayants droit... ». Les autorités algériennes ont une lecture très littérale alors même que la convention prévoit également que « ... Les travailleurs, ressortissants de l'une ou l'autre des Parties contractantes, titulaires d'une prestation de vieillesse au titre de la législation d'une Partie bénéficient de cette prestation lorsqu'ils résident sur le territoire de l'autre Partie... ». Elles n'acceptent de servir leurs pensions en dehors de l'Algérie qu'aux Français ayant travaillé en Algérie et qui sont retournés en France. Les Algériens, venus travailler en France et qu'y sont restés, ne bénéficient pas du versement de leur retraite en France n'étant pas considérés comme travailleurs migrants. Ce sujet a fait l'objet de discussions entre les autorités françaises et algériennes sans qu'aucun compromis se dégage jusqu'à présent, seul un nouveau texte permettrait de lever toute ambiguïté.

Une autre difficulté peut tenir aux termes choisis lors de la rédaction de l'accord lorsque le service de la pension est prévu uniquement en cas de résidence dans l'un des deux territoires des États parties à l'accord. Dès lors que cela n'est pas possible au titre de la législation nationale, le versement de la pension ne pourra pas être fait dans un État tiers et cela limitera de facto le transfert de la résidence dans un État tiers à l'accord.

4 L'article L.161-24 du CSS prévoit le contrôle de l'existence pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse d'un régime de retraite obligatoire résidant en dehors du territoire métropolitain, des territoires d'Outre-mer, Mayotte, la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon. L'article L.356-1 du CSS prévoit le service de l'allocation veuvage que le bénéficiaire réside en France ou à l'étranger.

II- LES DROITS DES ÉTRANGERS EN FRANCE ONT ÉVOLUÉ AVEC LA CONSTRUCTION JURISPRUDENTIELLE NATIONALE ET EUROPÉENNE

II.1/ L'évolution de la législation nationale subordonnant les droits à la Sécurité sociale d'une condition de nationalité à une obligation de résidence régulière et stable en France

Des dispositions prises au profit des Français expatriés ou détachés dans le code de la Sécurité sociale ont été lissées au fil des contentieux nationaux et du développement du droit communautaire afin de s'appliquer sans condition de nationalité en vertu du principe d'égalité de traitement. Ainsi la législation française de sécurité sociale a évolué afin de supprimer la condition de nationalité et la remplacer par une condition de résidence en France.

L'évolution des droits des travailleurs, non-ressortissants de l'Union européenne, est liée à un contentieux concernant l'attribution de l'allocation supplémentaire aux ressortissants des États ayant conclu un accord d'association ou de coopération avec l'Union européenne. Certains de ces accords, dont ceux avec l'Algérie, Israël, le Maroc, la Tunisie et la Turquie, prévoient une égalité de traitement caractérisée par l'absence de toute discrimination dans le domaine de la Sécurité sociale. La Cour de Justice a reconnu un effet direct à ces accords qui a permis aux ressortissants d'invoquer directement cette obligation notamment envers l'État français qui avait soumis à une double condition le versement de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, obligation de résidence en France pendant une durée et dans des conditions fixées par décret et sous réserve de la signature de conventions internationales de réciprocité. Les autorités françaises ont fait valoir, sans résultat, qu'il s'agissait d'une prestation d'assistance et échappant donc aux dispositions relatives à la Sécurité sociale. Les arrêts de la Cour de Justice du 12 juillet 1990 (affaire C-236/88) et du 11 juin 1991 (affaire C-307/89) ont réaffirmé le principe de l'égalité de traitement pour le service des prestations non contributives sur le territoire français et en cas de résidence ou de transfert de résidence dans un des États de l'UE.

À la suite de la jurisprudence de la CJCE, la Commission européenne et les États se sont mis d'accord sur la création d'une catégorie spécifique de prestations dans le règlement (CE) n° 1408/71 de coordination des systèmes de sécurité sociale : les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif qui, par exception et sous réserve d'être inscrites dans une annexe particulière⁵, ne sont pas exportables mais restent assujetties à une condition de résidence. Il s'agit d'un compromis entre les droits des travailleurs et la charge financière qui pèserait sur les États s'ils devaient exporter ces prestations en dehors de leur territoire. Toutefois, l'inscription dans cette annexe fait l'objet d'une analyse préalable des services de la Commission européenne afin de vérifier que les États n'essaient pas par ce biais de limiter leurs obligations. En parallèle des règlements de coordination en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale, une directive européenne a encadré la liberté de circulation et de séjour des inactifs communautaires⁶ dès lors qu'ils peuvent invoquer un droit de résidence, la durée de résidence préalable étant un élément déterminant.

⁵ Annexe X du règlement (CE) n°883/2004

⁶ Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres

Une autre directive protège au nom du principe de l'égalité de traitement les droits des ressortissants des États tiers dès lors qu'ils sont en situation régulière dans un État membre de l'Union européenne⁷. Des arrêts récents de la CJUE ont précisé que seule l'exception d'ordre public était opposable à ces directives et selon quelles modalités⁸.

La Cour de cassation dans l'arrêt Mazari⁹ a également statué qu'en vertu du principe de l'égalité de traitement contenu dans l'accord de coopération conclu entre l'UE et l'Algérie, un ressortissant algérien devait se voir attribuer sans condition particulière le bénéfice du Fonds national de solidarité.

Après cette série de jurisprudences, les dispositions prévues par le droit français ont été adaptées selon deux axes différents qui constituent aujourd'hui les deux composantes de la définition de la résidence dans le code de la Sécurité sociale (CSS). La première évolution a été introduite par la loi n° 94-1027 du 24 août 1993 dite « loi Pasqua » qui a instauré un lien entre la lutte contre l'immigration clandestine et le droit à la protection sociale en subordonnant l'affiliation, le recouvrement des cotisations et le versement des prestations de sécurité sociale à la régularité du séjour en France des étrangers. La seconde évolution est due à la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 dite « loi RÉSÉDA » qui a supprimé la condition de résidence en France pour demander une prestation de vieillesse¹⁰, condition qui était levée précédemment uniquement dans le cadre d'une convention bilatérale de sécurité sociale, et ouvert le droit aux prestations non contributives en France pour les étrangers sous réserve d'une résidence régulière en France. Les articles L. 161-18-1, L.816-1 et L.356-1 du code de la sécurité sociale (CSS) visant respectivement les prestations contributives, non contributives et les allocations de veuvage, ont été modifiés afin d'introduire cette condition de régularité de la résidence.

Pour les prestations non contributives, en particulier le minimum vieillesse¹¹ devenu l'allocation aux personnes âgées (ASP), la condition de régularité prévue à l'article L. 816-1 du CSS était initialement justifiée à l'aide d'un titre de séjour figurant dans une liste des titres et documents recevables. Puis cette condition a été durcie puisqu'il est désormais nécessaire d'être titulaire depuis au moins 10 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler pour les étrangers non ressortissants communautaires. Les ressortissants de l'UE, de l'EEE et de la Suisse « inactifs » doivent avoir résidé en France pendant les trois mois précédant leur demande d'ASP, en revanche s'ils sont d'anciens travailleurs aucune condition de durée de résidence n'est exigée.

L'impact de la suppression de la condition de nationalité pour l'octroi du minimum vieillesse s'est traduit par une augmentation du nombre de bénéficiaires. Depuis 1998 où elle atteignait 3,6 %, la part des étrangers hors UE parmi l'ensemble des

7 Directive 2003/109/CE DU CONSEIL du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

8 Voir l'article « Droit des étrangers et des migrations : entre protection de l'ordre public et définitions de la liberté » par Thibaut Fleury Graff - revue critique de droit international privé 2021/1 N°1

9 Arrêt Mazari - Cour de Cassation, Chambre sociale, du 7 mai 1991, 88-15.407, Publié au bulletin

10 Article L.311-7 du code de la Sécurité sociale

11 L'objectif du « minimum vieillesse » était et demeure de garantir un minimum de ressources aux personnes âgées ne disposant pas d'une pension ou ayant de faibles ressources. Jusqu'à la simplification du dispositif intervenue en 2024 et remplacé par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASP), il était constitué de deux étages. Le 1^{er} étage à la charge des régimes financé par les cotisations selon une logique de solidarité « professionnelle » et le second étage, créé en 1956, était constitué d'une allocation supplémentaire prise en charge par le Fonds national de solidarité (FNS). La séparation des dépenses relevant de l'assurance vieillesse, de celles relevant de la solidarité nationale, sera organisée par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 qui mettra ainsi en place le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui se substituera au FNS.

allocataires relevant de la CNAVTS (en métropole) a progressé pour atteindre 15,7 % en 2001¹². Au 31 décembre 2023, la CNAV recensait 2 669 133 retraités nés dans un pays étranger à leur naissance pour lesquels 1,3 milliard d'euros a été versé au titre d'une allocation de minimum vieillesse ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité dont 1,2 milliard d'euros au titre de l'ASPA, soit 40 % du montant d'ASPA versé par le régime général¹³.

II.2/ La résidence = un « garde-fou » des droits vieillesse non contributifs

Compte tenu de la désormais prépondérance du critère de la résidence, il est important de comprendre ce que recouvre la résidence et tout particulièrement en matière de sécurité sociale. Il s'agit d'un élément factuel dont la recherche est basée sur un faisceau d'indices permettant de déterminer la résidence effective habituelle d'une personne. Toutefois cette recherche n'est pas aisée et la résidence ainsi que ces conditions de détermination et de contrôle font l'objet de définitions et de règles plus ou moins précises dans les différents corpus juridiques.

Les droits non contributifs étant exclus du champ des conventions bilatérales de sécurité sociale et l'exportation des droits contributifs assurée, la condition de résidence est le critère utilisé afin de déterminer quel sera l'État devant prendre en charge les frais des soins de santé lorsque l'accord prévoit une telle prise en charge pour certaines catégories de personnes, par exemple pour les retraités percevant une pension au titre des régimes d'un seul État et établissant leur résidence dans l'autre État. Aussi la résidence est-elle rarement définie dans ces accords, et lorsque cela est le cas, en des termes très succincts. Le plus souvent, la convention renvoie au sens attribué par la législation de l'un ou l'autre État contractant qui s'applique. Dans les accords plus récents, elle peut faire l'objet d'une définition.

Ainsi dans la convention franco-marocaine du 22 octobre 2007, la résidence est définie à l'article 1^{er} : « ... le terme « résidence », signifie le séjour habituel d'une personne qui demeure plus de six mois sur un des territoires et qui y a le centre de ses intérêts ; les étudiants sont considérés comme résidant dans l'État sur le territoire duquel ils poursuivent leurs études... »

L'accord franco brésilien du 15 décembre 2011 inclut une définition de la résidence qui est « ... le lieu où une personne réside habituellement... », définition calquée sur celle du règlement européen (CE) n° 883/2004 mais sans les précisions apportées par la jurisprudence et le règlement d'application (CE) n° 987/2009. En effet, dans le cadre de la coordination européenne, la résidence a fait l'objet d'une définition plus complète liée à l'introduction dans la rédaction des derniers règlements en vigueur des apports successifs d'arrêts de la CJUE. Ainsi le considérant 11 du règlement d'application (CE) n° 987/2009 prévoit que les États membres devraient coopérer pour déterminer le lieu de résidence des personnes auxquelles s'appliquent le présent règlement et le règlement (CE) n° 883/2004 et, en cas de différend, prendre en considération tous

12 L'aide à la vieillesse pauvre : la construction du minimum vieillesse - Hélène Chaput, Katia Julienne et Michèle Lelièvre - Revue française des affaires sociales 2007/1

13 <https://www.statistiques-recherche.lassuranceretraite.fr/app/uploads/2024/07/retraites-RG-resident-ou-nes-a-l-etranger-fin-2023.pdf>

les critères pertinents pour atteindre ce but. Lesdits critères peuvent comprendre les critères visés à l'article pertinent du présent règlement. Les éléments à retenir sont la nature et les spécificités de l'activité exercée, le lieu de l'exercice habituel de cette activité, la situation familiale... et en dernier recours il est possible de se référer à la volonté de la personne. Il s'agit donc d'une approche objective et subjective complexe à mettre en œuvre.

L'objectif, mis en exergue au travers des modifications des dispositions du code de la Sécurité sociale n'est plus celui poursuivi dans les conventions, i.e. faciliter la libre circulation, mais celui de lier les droits aux prestations de vieillesse en France à une condition de séjour régulier et de subordonner le bénéfice des droits non contributifs aux étrangers résidant en France à une condition de résidence stable et régulière.

En préalable, il faut noter que le concept de résidence en matière de sécurité sociale est souvent confondu à tort avec celui de domicile, de séjour ou de résidence fiscale. De plus, en matière de vieillesse, une superposition d'articles dans le code de la Sécurité sociale rend le dispositif relativement illisible mais très contraignant.

Ainsi l'article L. 161-18-1 du CSS pose une condition générale de régularité du séjour en France pour bénéficier d'un avantage de vieillesse en France qui inclut les droits contributifs et non contributifs. De plus, afin de bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité¹⁴, doit être remplie une condition de résidence stable et régulière définie à l'article R. 111-2 du CSS¹⁵ et une durée de travail préalable d'au moins dix ans attestée par un titre de séjour, cf. article L. 816-1 du CSS. La régularité de la résidence est prouvée au moyen d'un titre de séjour figurant dans une liste mise à jour par décret. La stabilité est définie par référence au foyer ou au lieu de séjour principal de l'intéressé. Le foyer s'entend du lieu où les personnes habitent normalement, c'est-à-dire le lieu de leur résidence habituelle, à condition que cette résidence sur le territoire métropolitain ou dans l'une des collectivités d'outre-mer listées à cet article ait un caractère permanent. La condition de séjour principal est remplie lorsque les personnes sont personnellement et effectivement présentes à titre principal sur le territoire métropolitain ou dans l'une des collectivités d'outre-mer pendant plus de neuf mois au cours de l'année civile de versement de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou l'une des allocations de l'ancien dispositif du minimum vieillesse. À noter que la condition de séjour principal a été durcie progressivement puisqu'au 1^{er} septembre 2023 elle est passée à neuf mois pour les allocations de solidarité vieillesse et sera également de neuf mois à compter du 1^{er} janvier 2025 pour les prestations familiales.

La circulaire ministérielle du 22 juillet 2008¹⁶ a précisé les conditions d'application par les organismes de sécurité sociale de ces dispositions. Ainsi elle indique que la condition de résidence peut être remplie selon l'une des deux modalités, foyer ou séjour principal et apporte des éclaircissements sur la façon d'apprécier un faisceau d'indices permettant de qualifier le foyer ou le séjour principal. Toutefois tout concept basé sur ce type d'appréciation est particulièrement difficile à apprécier par les organismes de sécurité sociale et peut conduire à des pratiques hétérogènes car il n'existe pas comme en matière fiscale un document de référence. Cela laisse une marge importante d'appréciation aux caisses avec une sanction importante pour le retraité

14 Articles L.815-1 et L.815-24 du CSS

15 A remplacé l'article R. 115-6 du CSS

16 Circulaire DSS/2A/2B/3A n°2008-245 du 22 juillet 2008

car en cas de doute, la prestation étant suspendue et son rétablissement pouvant prendre du temps.

Aussi, au lieu d'ajouter de nouvelles strates, il serait préférable de rechercher une plus grande cohérence entre toutes ces définitions et clarifier ainsi cette condition essentielle pour l'ouverture et le maintien des droits de la protection sociale des étrangers.

III- UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE ACCENTUÉE PAR DEUX DÉCISIONS RÉCENTES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET DE LA CJUE

Les dispositifs prévus par les conventions en matière de droits contributifs et la condition de résidence pour les droits non contributifs doivent être interrogés afin d'évaluer s'ils produisent les effets escomptés. De plus le croisement de nouvelles données figurant dans les derniers rapports statistiques du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (Cleiss) pour 2021 et 2022 avec celles publiées par la CNAV, premier régime de retraite de base français, est l'occasion de faire un bilan de l'application des conventions.

III. 1/ Des montants de retraite servis à l'étranger très inférieurs à la moyenne nationale

Un premier constat est que le montant moyen des retraites versées à l'étranger est très inférieur à celui versé en France. Celui versé à l'étranger est de 3 050 euros par an, soit autour de 290 euros par mois tous droits confondus, alors que le montant moyen annuel moyen versé en France est de 9 600 euros. Cette différence s'estompe, les montants sont supérieurs ou équivalents lorsque les retraites sont versées dans certains États. Ainsi le montant moyen des retraites versées en Thaïlande est de 11 800 euros et celui versé à l'Île Maurice et en Israël est de 8 300 euros. Il est important de souligner qu'il n'y a pas de convention bilatérale de Sécurité sociale entre la France et la Thaïlande ou l'Île Maurice. Une des explications avancées par le Cleiss et qui est confortée au regard des montants moyens de pension très élevés, est que ces retraités, en majorité français, ont accompli toute leur carrière professionnelle en France¹⁷ avant de choisir de vivre leur retraite dans un de ces pays.

Le tableau ci-après fait un focus sur le montant moyen des retraites versés par le régime général aux résidents à l'étranger. Il est d'un tiers inférieur au montant moyen des retraites versés en France. Les femmes sont globalement encore plus défavorisées que les hommes.

¹⁷ https://www.cleiss.fr/docs/stats/sources_stats2022/index2.html p.35

Montant global mensuel moyen des retraités du régime général résidant en France ou à l'étranger au 31 décembre 2023

		Droit direct servi seul	Droits directs servis avec un droit dérivé	Droit dérivé servi seul	Ensemble
Résidence à l'étranger	Hommes	319 €	714 €	201 €	325 €
	Femmes	296 €	612 €	240 €	288 €
	Ensemble	313 €	626 €	239 €	305 €
Résidence en France	Hommes	971 €	1 091 €	222 €	971 €
	Femmes	710 €	985 €	413 €	764 €
	Ensemble	843 €	995 €	395 €	856 €

Source : SNSP-TSTI.

Champ : Retraités (de droit direct et/ou de droit dérivé) du régime général résidant en France (périmètre Carsat ou CGSS) et à l'étranger.

Note : La pension globale moyenne correspond au montant total versé au retraité. Elle regroupe l'ensemble des avantages de droit direct et de droit dérivé servis : montant de base après application des règles de minimum (minimum contributif ou minimum des pensions de réversion) et maximum (écrêtement du plafond de la Sécurité sociale) avec les compléments de pensions éventuels. Montant brut avant prélèvements sociaux et hors régimes complémentaires.¹⁸

Différentes explications peuvent être avancées selon que le retraité a eu uniquement une carrière en France et s'est installé à l'étranger au moment de la retraite ou qu'il a une carrière mixte, France et autre États et a éventuellement bénéficié de la coordination dans le cadre d'une convention bilatérale.

Pour les retraités ayant eu uniquement une carrière française, cet écart devrait être lié au fait qu'il s'agit de retraites rémunérant de très courtes carrières, d'emplois peu rémunérés ne validant pas 4 trimestres par an, avec d'importantes périodes de chômage ou d'activités non déclarées.

Pour ceux qui auraient une carrière mixte en France et dans un autre État, le bénéfice escompté de la coordination en matière de calcul de la retraite doit être apprécié au regard de l'ensemble des droits que celles-ci confèrent. D'après les chiffres récents recueillis par le Cleiss auprès de la CNAV, moins de 5 % des retraités résidant hors zone UE/EEE/Suisse reçoivent une pension au titre des conventions bilatérales contre 39 % dans la zone UE/EEE/Suisse. Plusieurs facteurs sont avancés dans le rapport statistique¹⁹ du Cleiss pour expliquer cette différence. Dans la zone UE/EEE/Suisse, la mobilité géographique est favorisée par la liberté de circulation et le séjour régulier ainsi que la proximité géographique alors que l'économie informelle existant dans certains pays hors Europe ne permet pas de valider des périodes et par conséquent peut limiter le calcul de la pension aux seules périodes françaises. Dans tous les cas, seuls ces 5 % de retraités peuvent potentiellement bénéficier d'une pension servie par l'autre État partie à la convention, sous réserve bien entendu de remplir les conditions d'ouverture et de calcul du droit dans cet État.

¹⁸ Résidence et mobilité des retraités du régime général - Statistiques et recherche sur la retraite et le vieillissement de l'Assurance retraite (lassuranceretraite.fr)

¹⁹ <https://www.cleiss.fr/docs/stats/rapportstat2022.html> p.34

Il reste une interrogation sur les montants versés en matière par les régimes de retraite complémentaires qui sont encore faibles au regard de ceux des régimes de base. La procédure pour demander sa retraite complémentaire semble encore incomprise d'un nombre important d'étrangers venus travailler en France. Cela nécessiterait des vérifications complémentaires afin de s'assurer que ces droits sont bien demandés.

Ces chiffres apportent un éclairage sur la nature de la protection apportée par une convention bilatérale de sécurité sociale en matière de retraite. Elle n'est pas un outil de régulation en matière de sécurité sociale au sens où ses mécanismes ne pallient pas les manques ou pertes de droits des travailleurs dont les revenus sont les plus faibles et marqués par des aléas comme le chômage ou la méconnaissance des carrières. En matière de retraite, une convention ne crée pas non plus de droit supplémentaire qu'il s'agisse de droits directs ou dérivés. À titre d'exemple, dans le cadre de la reconnaissance des effets de la polygamie²⁰ lorsqu'elle est légale, car permise dans l'État des mariages et la loi du for des différents époux, une seule pension de réversion est calculée en fonction de la carrière de l'assuré décédé puis cette pension est partagée entre les différentes épouses survivantes selon les dispositions prévues par la convention (par parts égales ou selon la durée de mariage).

III.2/ Une baisse du nombre des retraités résidant à l'étranger

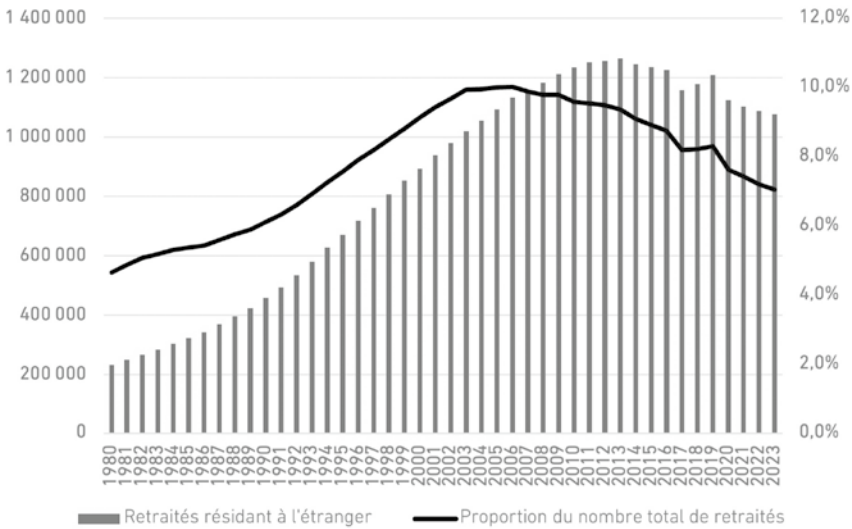
Un second constat peut être fait au regard des études de la Direction statistiques, prospective de la Caisse nationale d'assurance vieillesse qui gère le régime le plus important en France (salariés et indépendants depuis le 1^{er} janvier 2020) et du Cleiss. Alors même que le chiffre de retraités du régime français résidant à l'étranger augmente en valeur absolue, il est en baisse rapporté au nombre total des retraités de ce régime et cela a commencé avant la crise sanitaire liée au COVID.

En 2023, 93 % des retraités du régime général résident dans un territoire français soit un peu plus de 13,9 millions de retraités (91,2 % en métropole, 1,7 % Outre-mer et 0,1 % autres). Seuls 7 % résident à l'étranger soit environ 1,1 million, ce nombre a baissé de 1 % en 2023.²¹

²⁰ Il ne s'agit pas de reconnaître la polygamie mais ses effets, ce qui est possible en droit international privé au titre de l'ordre public atténué

²¹ Résidence des retraités - Statistiques et recherche sur la retraite et le vieillissement de l'Assurance retraite (lassuranceretraite.fr)

Évolution du nombre de retraités résident à l'étranger au 31 décembre



Source : SNSP-TSTI.

Champ : Retraités du régime général (hors outils de gestion de la Sécurité sociale pour les indépendants jusqu'à fin 2018) au 31/12 de chaque année.²²

On peut remarquer que la décrue des résidents à l'étranger a commencé à partir de 2022 et donc bien avant le début de la crise sanitaire en 2020 dû au COVID. Elle peut toutefois avoir été un accélérateur du retour en France ou du maintien de la résidence en France. Cette courbe est davantage le reflet d'un maintien de la résidence en France des retraités et plus spécifiquement d'une installation pérenne des travailleurs étrangers en France à l'issue de leur période d'activité.

Plusieurs facteurs favorisent ce maintien en France. Le temps passé en France a souvent dépassé le temps vécu au pays d'origine (35 ou 40 ans de vie en France à l'heure de la retraite, au moment de faire un choix). La diminution du niveau des ressources du fait du passage à la retraite, la fin de l'exportation de l'allocation supplémentaire à compter de 2004 mais également des problèmes de santé importants liés à des métiers pénibles qui se développent avec l'âge et nécessitent d'importantes prises en charge peuvent également conduire à rester en France.²³

Tous ces éléments ont contribué à rendre la question des immigrés vieillissant en France de plus en plus actuelle²⁴ et source de nombreuses études.

22 Résidence des retraités - Statistiques et recherche sur la retraite et le vieillissement de l'Assurance retraite (lassuranceretraite.fr)

23 Le vieillissement des immigrés en France- Le cas paroxystique des résidents des foyers par Rémi GALLOU dans POLITIX Volume 18 - n° 72/2005, p. 57-77 « ...Le retour devient une construction entretenue par trois parties: la société d'accueil, pour qui la présence de l'immigré est provisoire, la société de départ qui compte sur le retour des émigrés pour des raisons économiques et sociales, et l'immigré/émigré, qui ne conçoit son exil et son absence que limités dans le temps... »

24 Rapport sur les immigrés vieillissants - Rapport IGAS n° 2002 126 de novembre 2002 ; Droits des travailleurs migrants : le cas des retraites - Combattre la discrimination à l'égard des assurés non communautaires, un enjeu social pressant par Sophie BOBBE - anthropologue, IIAC Evelyne RIBERT - sociologue, IIAC Emmanuel TERRAY - anthropologue, IIAC mars 2013

III.3/ l'Algérie et le Maroc : 1^{ers} États de résidence

Cette courbe est aussi représentative des différentes immigrations qu'a connue la France notamment en provenance des pays du Maghreb et du vieillissement de ces populations.

En 2022, les prestations de vieillesse (rentes, pensions et allocation complémentaires) versées par les régimes français représentent 31 % des paiements à l'étranger soit 2,3 milliards d'euros. Les résidents dans les pays du Maghreb ont reçu à eux seuls 90 % de ce flux soit 60 % pour l'Algérie, 23 % pour le Maroc et 9 % pour la Tunisie.

Ce « classement » n'est bien entendu pas le fruit du hasard mais le résultat de la troisième grande vague d'immigration en France pendant les trente glorieuses qui correspond au double afflux d'immigrés venant du Maghreb et de la péninsule ibérique²⁵. Cet afflux de travailleurs entre les années 1946 et 1975 expliquerait également l'âge très élevé des retraités résidant à l'étranger. Ils constituent une population plus âgée au sein du régime général, 78,6 ans en moyenne contre 74,5 ans pour les retraités résidant en France.

Du fait de la mécanisation et d'un chômage structurel élevé dans les années 80, le recours à l'immigration a été fortement réduit. L'évolution du contenu des conventions bilatérales a suivi ce mouvement qui peut être un autre élément du faible taux de recours à ces accords.

Voir les focus en annexe sur les retraités résidant dans ces deux pays tirés d'une étude du Cleiss portant sur « Les prestations servies entre 2013 et 2022 en application des accords bilatéraux et décrets de coordination de sécurité sociale dont la France est partie »²⁶.

IV- CONCLUSION

Les deux dispositifs mis en place par les conventions bilatérales et la condition de résidence ont vocation à être complémentaires, le premier pour éviter les pertes de droits contributifs et promouvoir leur exportation et le second pour limiter au territoire français le service des droits non contributifs.

Toutefois, les données chiffrées, même si elles doivent être prises avec beaucoup de précautions, montrent un déséquilibre avec une utilisation restreinte des principes des conventions dont notamment la faculté d'exporter sa retraite en dehors de la France du fait des faibles montants de pensions et en contrepoint la condition de résidence qui favorise le choix (ou le non-choix) des anciens travailleurs immigrés à continuer à résider en France au moment de leur retraite.

La réforme du minimum vieillesse a privé de nombreux ressortissants venus d'Algérie ou du Maroc, de la possibilité de bénéficier d'un « complément retraite » dans

25 « Une histoire du modèle français d'immigration » Par Gérard Noiriel - Regards croisés sur l'économie 2010/2 n° 8 La découverte. Et je ne résiste pas à la tentation de citer l'article « Protéger les ouvriers belges du nord de la France, de la fin du XIX^e siècle aux années 1950 » de Claudine MARISSAL - revue d'histoire de la protection sociale N°16

26 regard_sur2022-bilatéraux.pdf (cleiss.fr)

leur pays d'origine en complément de leurs pensions de vieillesse contributives françaises d'un faible montant. Mais la création de dispositifs Adhoc pour pallier en partie à la fin de l'exportation du minimum vieillesse est un échec. Il s'agit de l'allocation d'aide à la réinsertion familiale et sociale des vieux migrants (ARFS) instituée par la loi 2007-290 du 5 mars 2007, allocation mensuelle accordée au retraité de nationalité étrangère ayant de faibles ressources et souhaitant résider, temporairement ou de manière permanente, dans leur pays d'origine. Son montant est de 697,62 € par mois, soumis à une condition de ressources, et non cumulable avec l'ASP et autres aides de prestations sociales telles que les aides au logement, l'allocation aux adultes handicapés. Il faut de plus avoir résidé en France depuis plus de 15 ans, être hébergé seul en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale au moment de la demande d'aide et être en situation régulière... Par comparaison le montant de l'ASP est de 1 012,02 € par mois pour une personne seule 1er janvier 2024. L'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) a été modifiée au 1er juillet 2020 afin d'être plus accessible et est devenue l'allocation d'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants. En 2020, moins de 40 personnes en étaient bénéficiaires et tous étaient des hommes âgés : 92 % ont plus de 80 ans²⁷.

En parallèle, une évolution continue est à l'œuvre au travers de la jurisprudence de la CJUE, de la CEDH et également des juridictions françaises afin de donner une portée toujours plus importante au principe d'égalité de traitement. Un grand nombre d'arrêts de la CJUE et de la CEDH se sont penchés sur l'égalité de traitement et l'interdiction de discriminations qui ne seraient pas opposables car ni raisonnables ni objectivement justifiées. Il s'agit essentiellement de droits à prestations familiales.

Récemment, le Conseil constitutionnel s'est prononcé dans le cadre de la procédure dite de référendum d'initiative partagée sur une proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers²⁸. Cette proposition de loi visait à modifier l'accès au droit au logement, aux prestations familiales et à l'allocation personnalisée d'autonomie aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne afin de le soumettre à une durée minimale de résidence stable et régulière en France ou d'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle en France. Le Conseil constitutionnel a rappelé le principe constant, développé de longue date,²⁹ selon lequel les exigences constitutionnelles résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ne font pas obstacle, par principe, à conditionner l'accès des étrangers à certaines prestations sociales à une durée de résidence ou d'activité sous réserve que la durée retenue ne conduise pas à priver de garanties légales ces exigences constitutionnelles. La durée proposée par le législateur était d'au moins 5 ans de résidence stable en France ou 30 mois d'affiliation au titre d'une activité professionnelle. Au regard des allocations visées qui constituent pour certaines des prestations non contributives répondant avant tout à une logique de solidarité et pour d'autres susceptibles de présenter un caractère contributif, le Conseil constitutionnel a considéré que ces durées portaient une atteinte disproportionnée aux exigences constitutionnelles et que ces dispositions étaient par conséquent contraires à la Constitution.

27 <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-07/27.pdf>

28 Décision du Conseil Constitutionnel n° 2024-6, RIP du 11 avril 2024

29 Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, cons. 3.

La CJUE s'est prononcée le 29 juillet 2024 dans les affaires jointes C-112/22 et C-223/22 sur la condition de résidence d'au moins 10 ans, dont les deux dernières années de manière continue, opposée à deux ressortissantes de pays tiers pour bénéficier d'une allocation de revenu minimum dans le cadre de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. La Cour considère que cette mesure constitue une discrimination indirecte et rappelle qu'une telle discrimination, en principe prohibée, pourrait être recevable si elle était objectivement motivée en démontrant que l'objectif poursuivi est légitime et qu'il ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. La condition de 10 ans, supérieure à celle de 5 ans prévue dans la directive pour obtenir le statut de résident longue durée, les défavorise par rapport aux nationaux qui résident de façon continue dans cet État, peu importe, et c'est important de le souligner, qu'elle soit également opposable aux nationaux qui reviennent après une période de résidence à l'étranger. La base de cette décision est l'objectif poursuivi par cette directive de garantir l'intégration de ces ressortissants installés durablement et légalement dans les États membres et cela justifie que leur soit garantie l'égalité de traitement avec les ressortissants de ces États notamment en matière de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale.

Les conséquences de ces décisions devraient être tirées afin d'éviter toutes dispositions dans le droit national pouvant donner lieu à une condamnation du fait du principe d'égalité de traitement et de la non-discrimination directe ou indirecte. Des mesures réservées aux Français et aux ressortissants européens, de fait ou en droit ou basées sur un durcissement de la durée de la résidence qui revient à contourner le principe de l'égalité de traitement, sont de plus en plus fragiles et attaquables. Le fait qu'une telle condition soit également applicable aux nationaux n'a pas été un argument suffisant pour la CJUE dans sa décision du 24 juillet 2024.

L'évolution générale de la jurisprudence et des textes entraîne une interaction de plus en plus marquée entre les différents corpus juridiques qui devrait conduire à s'interroger systématiquement sur la portée de toutes nouvelles normes, ou lors de la modification de celles existantes, relatives au bénéfice des prestations d'aide sociale, de sécurité sociale et de protection sociale au regard du principe d'égalité de traitement.

En conclusion, on constate un mouvement de balancier entre l'objectif de chaque nouvelle convention ou de tout nouvel engagement européen favorisant la mobilité et la venue de main-d'œuvre en Europe et en France, enjeu devenu critique, qui a pour conséquence d'inclure une population de plus en plus diverse en droit de bénéficier des principes fondateurs de la France et de l'Europe dont l'égalité de traitement et la non-discrimination.

V- ANNEXE

V.1/ Quelques remarques générales

Il est très difficile d'avancer un chiffre des personnes couvertes par les conventions bilatérales. Une analyse transversale de toutes les données serait nécessaire afin de retrouver le nombre de personnes concernées au regard des volumes financiers puis séparer deux situations distinctes : les personnes bénéficiant des mécanismes conventionnels de celles séjournant ou résidant dans un État avec lequel la France a signé une convention mais dont les droits ne sont pas ouverts ou calculés dans le cadre conventionnel. L'imbrication des situations est complexe. Ainsi, à titre d'exemple, cela peut conduire la France à rembourser des frais liés aux soins de santé d'un retraité pensionné uniquement de régimes français mais résidant dans un État avec lequel la convention de sécurité sociale prévoit une telle prise en charge.

La proportion des droits dérivés servis par rapport aux droits propres est en constante augmentation. En 2021, parmi les 50 premiers pays de résidence, l'Algérie était le seul pays où les droits dérivés payés étaient plus importants que les droits propres (51 % contre 49 %). En 2022, cette proportion atteignait 60 % et 57 % pour le Maroc.

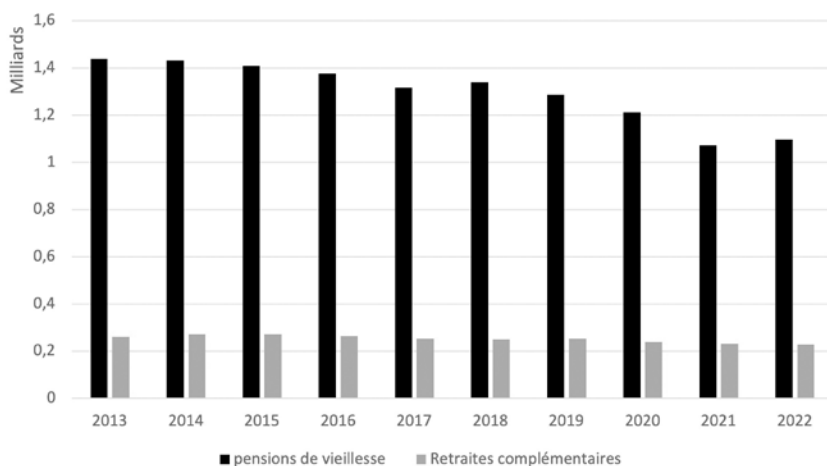
Focus sur deux des principaux pays de résidence des retraités des régimes français en dehors de la zone Euro (UE/EEE/Suisse).

En 2022, les paiements de prestations françaises à destination des pays hors UE-EEE-Suisse ayant signé un accord international de sécurité sociale avec la France ont dépassé les 3,41 milliards d'euros. Sont inclus dans ce montant, les pensions de vieillesse et les retraites complémentaires pour 2,3 milliards d'euros.

V.2/ Focus sur l'Algérie

En 2022, 39,9 % des 3,41 milliards d'euros est versé en Algérie pour l'ensemble des prestations, y compris les soins de santé et contrôles médicaux, ce qui positionne le pays au 1^{er} rang (sur les 41 autres pays signataires) en termes de prestations servies par la France à destination des pays hors UE-EEE-Suisse.

Versement des retraites en Algérie



Source : regard_sur2022-bilateraux.pdf (cleiss.fr)

En 2022, les pensions de vieillesse et les retraites complémentaires représentent 97,5 % du total des prestations versées par la France en Algérie contre 96,5 % en 2013. Toutefois, il faut également souligner que les versements au titre de ces deux prestations ont diminué en 10 ans de 21,9 %.

Selon une étude de la CNAV sur la mobilité résidentielle vers l'Algérie en cours de retraite et son impact sur l'âge moyen des retraités résidant en Algérie, au 31 décembre 2020, 358 065 retraités du régime général résidaient en Algérie, dont 45 % bénéficient d'un droit propre et 55 % uniquement d'un droit dérivé. Près de 40 % d'entre eux étaient déjà retraités du régime général et résidant en Algérie en 2004. La mobilité vers l'Algérie après le début de versement de la pension est rare : parmi les retraités du régime général résidant en Algérie fin 2020, seuls 4 % ont déclaré un changement de résidence vers l'Algérie entre fin 2004 et fin 2020, en moyenne 13 ans après la date d'effet de leur pension. Ces retraités migrants ont en moyenne 82,6 ans fin 2020, soit 4 ans de plus que l'ensemble des retraités résidant en Algérie.

95 % de ces mobilités concernent des bénéficiaires d'un droit propre (à 99 % des hommes). Parmi les seuls retraités bénéficiaires d'un droit propre résidant en Algérie fin 2020, 8 % ont déclaré un changement de résidence vers ce pays entre fin 2004 et fin 2020, en moyenne 13 ans après la date d'effet de leur retraite. Dans plus de 99 % des cas, la mobilité concerne un départ de la France vers l'Algérie.

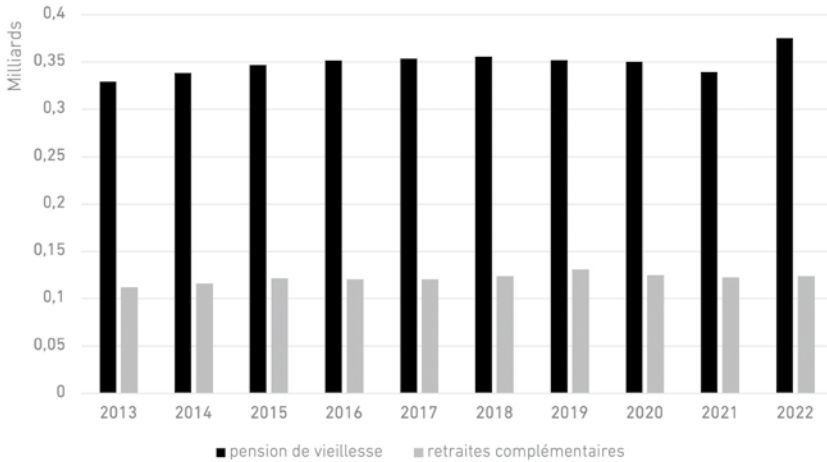
Parmi les bénéficiaires de droit dérivé résidant en Algérie fin 2020, seuls 0,4 % ont déclaré une résidence dans un autre pays entre fin 2004 et fin 2020 alors qu'ils percevaient déjà leur pension de réversion. Presque tous les bénéficiaires de droits dérivés sont des femmes nées en Algérie qui ne bénéficient pas de droit propre au régime général.

Source et extrait de : La migration des retraités du régime général vers l'Algérie - Statistiques et recherche sur la retraite et le vieillissement de l'Assurance retraite (lassuranceretraite.fr)

V.3/ Focus sur le Maroc

En 2022, 15,3 % des 3,41 milliards d'euros est versé au Maroc, pour l'ensemble des prestations, y compris les soins de santé et contrôles médicaux, ce qui positionne le pays au 2^e rang (sur les 41 autres pays signataires) en termes de prestations servies par la France à destination des pays hors UE-EEE-Suisse.

Versement des retraites au Maroc



Source : regard_sur2022-bilateraux.pdf (cleiss.fr)

Les pensions de vieillesse et les retraites complémentaires représentent 95,6 % du total des prestations versées par la France au Maroc contre 93 % en 2013. Il faut également souligner que les versements au titre de ces deux prestations ont augmenté en 10 ans de 13,1 %.

Des montants beaucoup moins importants que ceux versés en Algérie qui s'expliquent par une immigration moins importante en provenance du Maroc.