

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 22 juin 2011 à 9 h 30  
« La situation des polypensionnés »

<b>Document N°10</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Les règles de coordination entre les régimes légaux de retraite  
dans l'Union européenne**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## **Les règles de coordination entre les régimes légaux de retraite dans l'Union européenne**

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

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

Or ces freins vont à l'encontre de la règle de liberté de circulation au sein de l'Union européenne.

Comme il était impossible d'unifier les règles des systèmes de protection sociale, qui relèvent de la stricte compétence nationale, l'orientation des autorités européennes pour pallier ces difficultés a été de créer des outils et règles de coordination permettant de préserver les spécificités nationales tout en ne pénalisant pas les travailleurs migrants<sup>1</sup> au sein de l'Union<sup>2</sup>. C'est pour cette raison principalement que l'article 51 du traité de Rome du 25 mars 1957 prévoyait déjà l'institution d'un système relatif à la coordination des droits sociaux (dont les droits en matière de retraite) des travailleurs migrants. Cette coordination des régimes de sécurité sociale résulte des règlements n° 1408/71<sup>3</sup> et 574/72<sup>4</sup>, établis par le Conseil européen respectivement en 1971 et 1972.

---

<sup>1</sup> Les règles peuvent être différentes pour les travailleurs en détachement qui, bien que travaillant dans un pays étranger, peuvent continuer d'acquérir des droits dans leur pays d'origine.

<sup>2</sup> Et même plus largement au sein des pays de l'Espace économique européen (UE + Islande, Liechtenstein et Norvège) ainsi que la Suisse. Il faut noter que la France est liée à 34 Etats de plus par des conventions bilatérales de sécurité sociale. Le réseau français de sécurité sociale s'étend donc à 63 Etats. Pour plus d'informations : [http://www.cleiss.fr/pdf/liste\\_accords\\_internationaux.pdf](http://www.cleiss.fr/pdf/liste_accords_internationaux.pdf).

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20060428:fr:PDF>.

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1972R0574:20060228:fr:PDF>.

## **1. Le principe de la coordination**

Respectueuse des compétences nationales exclusives, la coordination sociale européenne vise à régler, sans changer le contenu des normes, les rapports entre les « régimes légaux de sécurité sociale », c'est-à-dire les régimes liés à une décision de pouvoir public. Elle repose sur quelques principes essentiels pour garantir une protection entière et continue aux travailleurs exerçant tout ou partie de leurs activités professionnelles dans un pays membre autre que leur pays d'origine, et qui exercent leur droit à la libre circulation, ainsi qu'aux membres de leur famille.

Initialement réservée aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille, la coordination s'est progressivement étendue à d'autres catégories de personnes (travailleurs non salariés, fonctionnaires, étudiants, certains inactifs pour les prestations spéciales, etc.).

Elle ne couvre pas toutes les prestations de sécurité sociale prévues par les législations nationales. Sont concernées les prestations familiales, de maladie et de maternité, les prestations d'invalidité, de chômage, de vieillesse et de survie, les prestations d'accident du travail et de maladie professionnelle, ainsi que les allocations de décès. En revanche, sont le plus souvent exclus les allocations d'assistance sociale, les prestations en faveur des victimes de guerre ainsi que les régimes conventionnels (régimes « professionnels » de retraite complémentaire et de préretraite).

Découlant de l'article 42 du traité instituant la Communauté européenne, la coordination sociale européenne repose sur quatre règles<sup>5</sup> :

- l'égalité de traitement entre nationaux et autres ressortissants communautaires - les personnes auxquelles le règlement s'applique sont soumises aux obligations et admises au bénéfice de la législation de tout État membre dans les mêmes conditions que ses ressortissants. La règle de l'égalité de traitement bénéficie aussi aux membres de la famille du travailleur, quelle que soit leur nationalité ;
- l'unicité de la législation applicable - le travailleur (salarié ou non salarié) est soumis à la législation de l'État dans lequel il travaille même s'il réside sur le territoire d'un autre État membre. Quand la personne concernée cesse d'exercer l'activité professionnelle qui justifiait son affiliation, elle est alors soumise à la législation de l'État de résidence (cas du travailleur inactif). Les travailleurs ne peuvent donc pas choisir une législation nationale même s'ils remplissent les conditions d'assujettissement à plusieurs régimes nationaux (principe de territorialité). De même, les États membres n'ont pas la faculté de déterminer dans quelle mesure leur propre législation ou celle d'un autre État membre est applicable (principe d'unicité de la législation applicable) ;
- la conservation des droits acquis - elle constitue l'une des exigences fondamentales de la coordination internationale en matière de sécurité sociale. Empruntée au droit international classique, elle implique qu'un travailleur ne peut perdre un droit à prestation du simple fait de sa résidence dans un État membre autre que celui dans lequel il l'a acquis ou pourrait l'acquérir ;

---

<sup>5</sup> Guillaume Filhon et Annie Rosès, « La coordination européenne des régimes de sécurité sociale : l'union dans la diversité ? », *Retraite et Société*, n°50, janvier 2007.

- la conservation des droits en cours d'acquisition - le bénéfice des nombreuses prestations de sécurité sociale est subordonné à l'accomplissement de périodes d'emploi, d'assurance ou de résidence. La conservation des droits suppose que ces périodes soient totalisées et que les prestations soient proratisées :
  - o la totalisation des périodes garantit notamment à une personne qui a travaillé un certain temps dans un État membre la prise en considération de cette période dans le pays où elle demande l'attribution d'une prestation soumise à condition de stage, ou pour en déterminer le montant quand celui-ci est fonction de périodes d'assurance accomplies. Cette règle permet aux travailleurs migrants de ne pas être pénalisés par rapport à ceux qui ont effectué toute leur carrière dans le même État membre ;
  - o la proratisation des prestations. Selon cette disposition, un travailleur perçoit, dans un pays donné, la part de la prestation nationale proportionnelle à la période d'activité qu'il y a effectivement accomplie.

## **2. Le calcul des droits à pension des assurés**

Pour ce qui est de la retraite, l'application du titre III, chapitre III, articles 44 à 51 du règlement n° 1408/71 ainsi que du titre IV, chapitre IV, articles 35 à 59 du règlement n° 574/72 permettent aux personnes ayant exercé une activité professionnelle dans plusieurs États membres de conserver les avantages acquis en matière de droits à retraite.

Concrètement, une « double liquidation » de la pension doit être effectuée dans chacun des États membres dans lesquels l'assuré a acquis des droits :

- liquidation sur la base des périodes et des règles nationales ;
- liquidation coordonnée.

Cette opération s'effectue en deux étapes.

Le régime de retraite calcule tout d'abord une « pension nationale », pour laquelle il prend en compte tous les trimestres (ou périodes équivalentes) validés par l'assuré dans le pays.

Le régime de retraite calcule ensuite une « pension communautaire » pour laquelle il prend en compte tous les trimestres (ou périodes équivalentes) validés par l'assuré dans le pays mais aussi les périodes validées dans les autres pays de l'UE (à condition que ces périodes ne se superposent pas aux périodes validées dans le pays qui effectue le calcul ; sinon elles sont perdues). Il proratisé ensuite cette pension théorique en fonction des trimestres validés dans le pays par rapport à l'ensemble des trimestres validés par l'assuré dans les différents pays.

Chaque institution nationale de sécurité sociale compare les montants des pensions nationale et communautaire et sert le montant de pension le plus avantageux des deux pour l'assuré.

Par exemple, pour un assuré né en 1952 qui a validé 100 trimestres au régime général en France puis 60 trimestres au régime de base en Espagne, deux calculs sont effectués pour déterminer *in fine* sa pension au régime général :

Pension nationale (FR) = SAM x TL pour 100 trimestres (36,25%<sup>6</sup>) x 100/164

où SAM est le salaire annuel moyen (sous plafond) calculé sur les 25 meilleures années (soit 100 trimestres – ce qui correspond dans cet exemple à la totalité de la carrière de l'assuré au régime général), TL le taux de liquidation et 100/164 le coefficient de proratisation.

Pension communautaire(FR) = SAM x TL pour 160 trimestres (47,25%) x 160/164 x 100/160

où SAM est le salaire annuel moyen, TL le taux de liquidation, 160/164 le coefficient de proratisation et 100/160 le nombre de trimestres validés au régime général rapporté au nombre total de trimestres validés au régime général et au régime de base espagnol.

Dans cet exemple, la pension communautaire pour le régime général est plus élevée et le régime général servira ce montant à l'assuré.

La pension communautaire n'est pas toujours la plus élevée, comme c'est le cas dans les pays comme l'Espagne où les annuités de début de carrière sont plus importantes que celles de fin de carrière<sup>7</sup>. Dans notre exemple, les calculs pour la pension du régime de base espagnol sont les suivants :

Pension nationale (ESP) = SR x TL pour 60 trimestres (50%)

où SR est le salaire de référence espagnol et TL le taux de liquidation.

Pension communautaire (ESP) = SR x TL pour 160 trimestres (110%) x 60/160

où SR est le salaire de référence espagnol, TL le taux de liquidation et 60/160 le nombre de trimestres validés au régime de base espagnol rapporté au nombre total de trimestres validés au régime général et au régime de base espagnol.

Dans cet exemple, la pension nationale pour le régime de base espagnol est plus élevée et le régime de base espagnol servira ce montant à l'assuré.

Une circulaire ministérielle de juillet 2008<sup>8</sup> a fait évoluer la définition du SAM communautaire (pour le calcul de la pension communautaire), à effet du 1<sup>er</sup> janvier 2004, suite à une mise en demeure de la Commission européenne en 2007<sup>9</sup>. Les régimes de certains autres Etats sont pris en considération dès lors qu'ils ont une méthode de calcul de pension de vieillesse équivalente à celle utilisée par le régime général : les régimes étrangers sont retenus en fonction de leur base de calcul (régimes ayant recours à une méthode de calcul prenant en compte des salaires pour le calcul de la pension sur une durée d'assurance d'au moins 15 années civiles d'assurance) et non de leur nature (annuités, points, comptes notionnels)<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Soit le taux de liquidation (TL) minimum au régime général pour la génération 1952.

<sup>7</sup> Pour plus d'informations sur les paramètres du système espagnol de retraite voir : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1468.pdf>.

<sup>8</sup> [http://www.legislation.cnaf.fr/textes/cr/min/TLR-CR\\_MIN\\_2008219\\_03072008.htm](http://www.legislation.cnaf.fr/textes/cr/min/TLR-CR_MIN_2008219_03072008.htm).

<sup>9</sup> Mise en demeure du 24 juin 2007 suite à une plainte de travailleurs transfrontaliers.

<sup>10</sup> Voir annexe.

Ainsi, au régime général, la règle de calcul du nombre d'années à retenir pour le calcul du SAM de la retraite communautaire est la même que celle entre le régime général et les régimes alignés, soit pour les générations 1948 et suivantes :

$25 \times (\text{durée d'assurance au régime général} / \text{durée d'assurance au sein des régimes retenus})$

La durée d'assurance totale de l'assuré au sein des régimes retenus concerne les périodes validées dans des régimes reconnus comme équivalent : par exemple, si un assuré a validé 100 trimestres au régime général français, 25 trimestres au régime de base allemand et 30 trimestres au régime de base des Pays-Bas, il totalise 155 trimestres mais seulement 125 pour l'application du mécanisme de proratisation (soit  $25 \times 100/125 = 20$ ) : les 30 trimestres validés dans le régime de base des Pays-Bas ne sont pas retenus pour ce mécanisme, car la pension de base aux Pays-Bas est forfaitaire et n'est soumise qu'à une condition de résidence, mais ils entrent dans le décompte des durées pour le calcul de la pension communautaire.

La pension du survivant est calculée sur la pension de droits directs retenue.

### **3. Ouverture des droits, démarches et questions en suspens**

La demande de liquidation de ses différents droits à retraite se fait dans l'État de résidence, sauf si le travailleur n'y a jamais travaillé. Dans ce dernier cas, elle se fait dans l'État où le travailleur a achevé sa carrière. Le régime auprès duquel s'effectue la demande devient « l'institution de contact » du travailleur, qui est chargée de relayer la demande auprès des régimes des autres pays et de faciliter les échanges d'informations entre ces différentes régimes.

Une fois informée des décisions de tous les régimes des différents pays, « l'institution de contact » adresse à la personne un récapitulatif, qui présente une vue d'ensemble des décisions de chaque État membre : ce document informe la personne du traitement réservé par les régimes à ses différentes périodes d'assurance et lui permet de voir, par exemple, s'il y a des lacunes ou un chevauchement de certaines périodes d'assurance.

Les versements de pensions sont effectués directement par les régimes nationaux via « l'institution de contact ». En principe, aucun coût de transaction ni aucun frais administratif ne peuvent être facturés pour un paiement entre États membres appartenant à la zone euro. En revanche, les paiements transfrontaliers à destination de pays qui ne font pas partie de la zone euro peuvent se voir appliquer certains frais de change (ces frais devant être justifiés objectivement et être proportionnels au service fourni).

Toutefois trois difficultés subsistaient pour les assurés avant que ne soient mis en œuvre au 1<sup>er</sup> mars 2010 de nouveaux règlements visant à améliorer les règles de coordination :

- le manque d'information des assurés ainsi que la complexité du mode de calcul entraînaient des délais de traitement relativement longs, notamment en cas de conflits<sup>11</sup> ;

---

<sup>11</sup> En particulier, les différences d'âge minimum de départ à la retraite entre les pays, pouvant entraîner des dates de demande de liquidation des droits différentes d'un pays à l'autre, nécessitent une bonne information des assurés.

- certaines prestations spéciales à caractère non contributif (par exemple les droits liés à l'éducation des enfants) pouvaient être difficilement prises en compte avec le mode de détermination de la pension du migrant ;
- enfin, la somme des pensions pouvait être inférieure à la pension minimale du pays de résidence.

#### **4. Les nouveaux règlements (CE) n° 883/2004 et (CE) n°987/2009**

Le Conseil des ministres de l'Union européenne a définitivement adopté, le 27 juillet 2009, dans les mêmes termes que le Parlement européen, le règlement d'application du règlement (CE) n° 883-2004<sup>12</sup> de 2004 portant sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale, ainsi qu'un deuxième règlement, n° 987/2009<sup>13</sup>, modifiant ce dernier et complétant ses annexes.

Ces deux textes remplacent, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, les règlements (CEE) n° 1408-71 et 574-72, avec pour objectif d'améliorer la libre circulation des citoyens européens en coordonnant d'avantage les systèmes nationaux de Sécurité sociale. Ils s'appliquent à l'ensemble des ressortissants qui sont ou ont été couverts par un système national de sécurité sociale, prenant acte des extensions progressives à l'ensemble des ressortissants européens appliquées aux règlements de 1971 et 1972.

Si les principes de coordination de base ont peu évolué, en tous les cas en ce qui concerne les retraites<sup>14</sup>, la modernisation de la coordination améliore les procédures administratives afin de rendre les droits des citoyens plus effectifs.

##### Les évolutions en matière de prise en compte et de calculs des droits à retraite

Ces règlements ajoutent aux quatre grands principes de coordination existants (égalité de traitement, unicité de la législation applicable, conservation des droits acquis et conservation des droits en cours d'acquisition) un cinquième principe dits « d'assimilation des faits et des événements » ou « d'équivalence de situation » afin de « rendre inapplicables les inégalités indirectes de traitement, c'est-à-dire celles qui ne sont pas directement fondées sur la nationalité des intéressés, mais qui produisent de fait les mêmes discriminations par application d'autres critères de distinction ou qui, en imposant des conditions indistinctement applicables selon la nationalité, affectent essentiellement ou dans leur grande majorité les personnes qui se déplacent dans l'Union ou peuvent être plus facilement remplies par les ressortissants nationaux que par les ressortissants des autres États membres ou encore qui risquent de jouer, en particulier, au détriment de ces derniers »<sup>15</sup>.

En matière de droits à pension, cet ajout entraîne notamment deux changements importants :

- les règlements prévoient l'impossibilité de verser une pension totale inférieure à la pension minimale du pays de résidence si l'assuré respecte les conditions requises

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20100501:FR:PDF>.

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0001:0042:FR:PDF>.

<sup>14</sup> De nombreuses évolutions en matière de prise en charge du chômage et des dépenses de maladie notamment sont apportées par ces nouveaux règlements.

<sup>15</sup> [http://www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2011/11-01/ste\\_20110001\\_0100\\_0138.pdf](http://www.sante.gouv.fr/fichiers/bo/2011/11-01/ste_20110001_0100_0138.pdf).

pour y avoir droit. Dans ce cas, c'est l'institution compétente du pays de résidence qui prendra à sa charge le complément à verser ;

- les faits ou les événements se produisant dans un État membre doivent être pris en considération par un autre État membre comme s'ils avaient eu lieu sur son propre territoire.

#### Les évolutions en matière de services et de coopération entre institutions

Le règlement d'application met l'accent sur l'amélioration du service rendu aux usagers et le renforcement de la coopération entre institutions *via* notamment :

- un assouplissement des formalités demandées aux assurés leur permettant, par exemple, de déposer leur demande de liquidation dans le pays de leur choix, à la condition qu'ils y aient cotisé ;
- la dématérialisation des échanges d'informations entre institutions via la création d'un service Internet dédié aux échanges inter-régimes ainsi que la création d'une base de données trans-institutionnelle ;
- des procédures de rapprochement et de règlement des divergences entre institutions sur des points cruciaux (législation applicable, valeur des documents et certificats émis, lieu de résidence, régime prioritaire pour les prestations familiales, etc.) ;
- l'application provisoire d'une législation ou l'octroi provisoire de prestations afin d'éviter de trop longs délais d'attente en cas de retard dans l'établissement de la situation des personnes et la généralisation du calcul provisoire pour verser sans délai les prestations ou appeler des contributions ;
- et enfin un renforcement des obligations d'information entre institutions et vers les assurés et les entreprises.

**Annexe**  
**Régimes d'assurance vieillesse reconnus équivalents pour la proratisation du SAM lors du calcul de la pension communautaire**

ETATS		REGIME DES SALARIES	REGIME DES NON SALARIES	REGIME DES FONCTIONNAIRES
ALLEMAGNE		OUI*		NON
AUTRICHE		OUI	OUI	NON
BELGIQUE		OUI	OUI	NON
BULGARIE		NON		NON
CHYPRE		OUI	OUI	<i>n.d.</i>
DANEMARK		NON		
ESPAGNE		OUI	OUI	NON
ESTONIE		OUI		
FINLANDE		NON		
GRECE		NON	-	<i>n.d.</i>
HONGRIE		OUI	NON	NON
IRLANDE		NON		
ISLANDE		OUI		
ITALIE	ANCIEN SYSTEME	NON	NON	NON
	NOUVEAU SYSTEME	OUI**		
LETTONIE		NON	NON	NON
LICHTENSTEIN		OUI		<i>n.d.</i>
LITUANIE		NON		NON

ETATS		REGIME DES SALARIES	REGIME DES NON SALARIES	REGIME DES FONCTIONNAIRES
LUXEMBOURG		OUI	OUI	OUI
MALTE		NON		NON
NORVEGE		OUI		
PAYS-BAS		NON		
POLOGNE	ANCIEN SYSTEME	NON		NON
	NOUVEAU SYSTEME	OUI***		
PORTUGAL		OUI	OUI	<i>n.d.</i>
REPUBLIQUE TCHEQUE		OUI		
ROUMANIE		OUI	OUI	<i>n.d.</i>
ROYAUME-UNI		NON		
SLOVAQUIE		OUI	OUI	<i>n.d.</i>
SLOVENIE		OUI		
SUEDE		OUI		
SUISSE		OUI		

\* Allemagne : à l'exception des professions libérales qui ont des régimes en capitalisation hors champ de la sécurité sociale allemande.

\*\* Italie : coexistence de deux systèmes depuis le 01/01/1996, date à laquelle toutes les personnes embauchées ont une pension calculée sur la base du nouveau système contributif. Les personnes qui justifiaient d'une ancienneté inférieure à 18 ans au 31 décembre 1995 bénéficieront des deux systèmes, et leurs périodes travaillées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996 sont reconnues équivalentes.

\*\*\* Pologne : Deux régimes sont appliqués : l'ancien régime aux personnes âgées de plus de 50 ans à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1999 (système par répartition à prestations définies) et le nouveau régime aux personnes âgées de moins de 50 ans à la même date au titre duquel l'équivalence est reconnue.

**Source : DSS / DACI, juin 2011**