

N° 430

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mars 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale du 6 novembre 2014 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie (procédure accélérée),

Par Mme Michelle GRÉAUME,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Rachid Temal, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Gilbert Roger, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Sénat : 81 et 431 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	5
PREMIÈRE PARTIE : LE CONTEXTE DE L'ACCORD.....	7
I. UNE PRÉCÉDENTE CONVENTION DEVENUE OBSOLÈTE	7
II. DES RELATIONS ÉCONOMIQUES À APPROFONDIR.....	7
DEUXIÈME PARTIE : LES APPORTS DU NOUVEL ACCORD.....	9
I. DES CLAUSES CLASSIQUES EN MATIÈRE DE CONVENTION DE SÉCURITÉ SOCIALE.....	9
II. UNE MEILLEURE PROTECTION DES TRAVAILLEURS EXPATRIÉS	10
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	17
ANNEXE : LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE EN SERBIE	19

SYNTHÈSE

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation de l'accord de sécurité sociale du 6 novembre 2014 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie.

L'objet d'une convention de sécurité sociale est de coordonner les législations de deux ou plusieurs États afin de garantir une continuité des droits en matière de sécurité sociale, dans le but de faciliter la mobilité internationale des travailleurs.

La France est liée par 42 conventions de sécurité sociale¹, ce qui prouve l'intérêt de tels accords pour les travailleurs.

Notamment, ils permettent une prise en charge des soins de santé par l'État de résidence, pour le compte de l'État d'affiliation, comme dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne. Cette prise en charge génère des dettes et des créances entre les États qui sont régulièrement épurées. Le paiement des créances réciproques est effectué par le biais des organismes de liaison, sur une base réelle ou forfaitaire, en y ajoutant des frais de gestion.

En ce qui concerne la Serbie, il ne s'agit pas d'une nouvelle convention, mais de la mise à jour de textes qui préexistaient à l'éclatement de la République Fédérative Socialiste de Yougoslavie.

¹ https://www.cleiss.fr/pdf/conventions_bilaterales.pdf

PREMIÈRE PARTIE : LE CONTEXTE DE L'ACCORD

Le présent accord vise à mettre à jour la précédente convention qui souffrait d'obsolescence. En améliorant la protection sociale des travailleurs expatriés, il permettra de renforcer la présence d'entreprises françaises en Serbie.

I. UNE PRÉCÉDENTE CONVENTION DEVENUE OBSOLÈTE

La France a conclu dès 1950 une convention avec la République Fédérative Socialiste de Yougoslavie

Après l'effondrement de la Yougoslavie, elle a conclu avec chaque État nouvellement indépendant un accord maintenant notamment le bénéficiaire de cette convention en matière de sécurité sociale. En ce qui concerne la Serbie, cet accord date du 26 mars 2003.

On peut aisément concevoir que cet accord est devenu obsolète, pour différentes raisons :

D'abord, naturellement, les législations nationales en matière de sécurité sociale ont évolué. En Serbie, une réforme de 2010 a fusionné les systèmes de pensions des salariés, non-salariés et agriculteurs, alors que l'accord de 2003 ne traite que des salariés, pénalisant ainsi les non-salariés serbes ayant travaillé en France.

Ensuite, la Serbie a connu des évolutions politiques et institutionnelles depuis son indépendance.

De plus, la Serbie étant candidate à l'adhésion à l'Union européenne, il a été jugé utile dès 2009, de rapprocher les dispositions de l'accord des règlements en matière de sécurité sociale.

Enfin, la convention de 2003 a fait l'objet de nombreuses modifications, rendant le dispositif actuel peu lisible. Sa consolidation au sein d'un texte unique présente l'avantage de la clarté.

II. DES RELATIONS ÉCONOMIQUES À APPROFONDIR

La relation économique entre la France et la Serbie est qualifiée de dynamique.

La France se situe au 6^{ème} rang des investisseurs en Serbie sur la période 2010-2021. Elle est le neuvième fournisseur de la Serbie et son quinzième client.

Près de 120 entreprises françaises sont présentes en Serbie, employant plus de 12 000 salariés.

Les sociétés françaises sont bien représentées dans le secteur de l'équipement automobile avec ces dernières années l'inauguration d'une nouvelle usine d'Hutchinson, l'extension des implantations de Michelin, Le Bélier et Novares et l'investissement de Mecafor.

En 2018, l'aéroport de Belgrade a été concédé à VINCI Airports. L'année 2019 avait ensuite été marquée par l'investissement de Suez dans la concession de traitement des déchets de Vinca à Belgrade.

Les principaux investisseurs français en Serbie sont Michelin, Vinci Airports, Suez, Schneider Electric, le Crédit Agricole, Tarkett, Savencia, Atos et Lactalis.

La Serbie bénéficie depuis plusieurs années d'une croissance des investissements étrangers, notamment français.

Sur la période 2010-2021, les principaux investisseurs en Serbie sont les Pays-Bas, l'Autriche, l'Allemagne, la Russie, le Luxembourg, la Chine, la Suisse et la France.

La Serbie offre des perspectives de coopération prometteuses, notamment dans les infrastructures et l'énergie, telles que le projet de métro de Belgrade ou les investissements à venir en matière d'énergie renouvelables, de gestion des eaux ou des déchets.

De plus, par son rôle central dans la région, la Serbie sert de « base arrière » à de nombreuses entreprises souhaitant se développer dans les Balkans occidentaux.

Ainsi, l'Agence française de développement a créé une agence à Belgrade en 2019, à vocation régionale.

Ce nouvel accord apportant une meilleure protection des travailleurs expatriés, il devrait permettre le développement d'entreprises françaises en Serbie.

DEUXIÈME PARTIE : LES APPORTS DU NOUVEL ACCORD

Le présent accord a été signé le 6 novembre 2014 par l'ambassadeur de France en Serbie et par le ministre serbe du travail, de l'emploi et des affaires sociales. Il a été suivi par un arrangement administratif pour son application, le 15 mars 2018, qui entrera en vigueur en même temps que l'accord.

I. DES CLAUSES CLASSIQUES EN MATIÈRE DE CONVENTION DE SÉCURITÉ SOCIALE

La nouvelle convention couvre, comme la précédente convention, l'intégralité des branches de sécurité : maladie, maternité, vieillesse, invalidité, survivants, accidents du travail et maladies professionnelles, décès, famille.

Il comporte des clauses classiques en matière de convention de sécurité sociale :

- Égalité de traitement entre les ressortissants des deux États ;
- Principe d'affiliation au régime de sécurité sociale de l'État d'activité, afin d'éviter la double affiliation ou l'absence d'affiliation à l'un ou l'autre des régimes ;
- Institution d'un statut conventionnel de travailleur détaché, c'est-à-dire la possibilité pour les travailleurs de rester soumis à leur système de sécurité sociale d'origine, pour une durée maximale de deux ans ;
- Exportation et coordination des pensions d'invalidité, de vieillesse et de survivants ;
- Organisation de la coopération administrative et lutte contre les fraudes sociales.

Les organismes de liaison, précisés dans l'arrangement technique, sont, pour la France, le Centre national des soins à l'étranger, pour les créances réciproques de l'assurance maladie et le Centre des liaisons des européennes et internationales de sécurité sociale¹.

¹ <https://www.cleiss.fr/presentation/presentation.html>

II. UNE MEILLEURE PROTECTION DES TRAVAILLEURS EXPATRIÉS

L'apport essentiel de ce nouvel accord concerne les pensions de retraite. Le nouvel accord prévoit une coordination en matière de pension de retraite, avec la prise en compte, au moment de la liquidation de leur pension, des périodes d'activité cotisées dans l'autre État.

Auparavant, l'assuré devait exercer un droit d'option entre la liquidation de la pension nationale ou celle de la pension coordonnée par chacun des deux États, ce qui supposait en amont le calcul des deux pensions. La procédure de liquidation sera donc simplifiée.

Une autre avancée est relative à l'élargissement du champ personnel de l'accord : précédemment, seuls les salariés ressortissants français ou serbes, et leurs ayants droits, bénéficiaient du dispositif. Avec le nouvel accord, les travailleurs indépendants et toute personne relevant d'un des régimes de sécurité sociale français ou serbes sont couverts, quelle que soit leur nationalité.

Concrètement, les effectifs et les volumes financiers concernés sont modestes, en comparaison aux autres accords de sécurité sociale conclus par la France.

La population concernée est évaluée à 2 000 Français travaillant en Serbie et 50 000 Serbes travaillant en France.

Les flux financiers sont donc inégaux : la créance serbe s'élève à 427 000 euros en moyenne annuelle (sur la période 2015-2020), tandis que la créance française à l'égard de la Serbie n'est que de 16 700 euros par an en moyenne¹.

En ce qui concerne les pensions, la France a exporté 33 millions d'euros de pensions vieillesse et réversion à 13 000 ex-travailleurs résidant en Serbie.

Il est probable que l'élargissement du champ personnel de l'accord aura pour conséquence un accroissement du montant des créances.

Toutefois, les auditions menées ont montré que les relations avec les organismes serbes sont fluides et faciles et que le présent accord ne constituera pas une charge supplémentaire de travail pour nos organismes chargés de sa mise en œuvre.

¹ Chiffres communiqués par le ministère des Solidarités et de la Santé à l'issue de son audition.

CONCLUSION

Après un examen attentif des dispositions de cet accord, la commission a adopté ce projet de loi n° 81 (2022-2023) autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale du 6 novembre 2014 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie.

La France et la Serbie étaient déjà liées par une convention en matière de sécurité sociale, mais celle-ci étant devenue obsolète, une mise à jour était nécessaire.

Le présent accord apporte davantage de garanties aux travailleurs expatriés.

La Serbie ayant déposé son instrument d'approbation dès 2015, le présent accord entrera en vigueur trois mois après la notification par la France de son approbation.

L'examen en séance publique aura lieu le mardi 21 mars 2023 selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la Conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 15 mars 2023, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Michelle Gréaume sur le projet de loi n° 81 (2022-2023) autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale du 6 novembre 2014 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie.

Mme Michelle Gréaume, rapporteure. – L'objet d'une convention de sécurité sociale est de coordonner les législations de deux ou plusieurs États afin de garantir une continuité des droits en matière de sécurité sociale, dans le but de faciliter la mobilité internationale des travailleurs.

La France est liée par 42 conventions de sécurité sociale, ce qui prouve l'intérêt de tels accords pour les travailleurs. Ils permettent notamment une prise en charge des soins de santé par l'État de résidence, pour le compte de l'État d'affiliation, comme dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne. Cette prise en charge génère des dettes et des créances entre les États qui sont régulièrement épurées. Le paiement des créances réciproques est effectué par le biais des organismes de liaison, sur une base réelle ou forfaitaire, en y ajoutant des frais de gestion.

En ce qui concerne la Serbie, il ne s'agit pas d'une nouvelle convention, mais de la mise à jour de textes qui préexistaient à l'éclatement de la République Fédérative Socialiste de Yougoslavie.

En effet, la France a conclu dès 1950 une convention avec la Yougoslavie. Par la suite, elle a conclu avec chaque État nouvellement indépendant un accord maintenant notamment le bénéfice de cette convention en matière de sécurité sociale. En ce qui concerne la Serbie, cet accord date du 26 mars 2003.

On peut aisément concevoir que cet accord est devenu obsolète, pour différentes raisons :

D'abord, naturellement, les législations nationales en matière de sécurité sociale ont évolué. En Serbie, une réforme de 2010 a fusionné les systèmes de pensions des salariés, des non-salariés et des agriculteurs, alors que l'accord de 2003 ne traite que des salariés, pénalisant ainsi les non-salariés serbes ayant travaillé en France.

Ensuite, la Serbie a connu des évolutions politiques et institutionnelles depuis son indépendance.

De plus, la Serbie étant pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne, il a été jugé utile dès 2009, de rapprocher les dispositions de l'accord des règlements en matière de sécurité sociale.

Enfin, la convention de 2003 a fait l'objet de nombreuses modifications, rendant le dispositif actuel peu lisible. Sa consolidation au sein d'un texte unique présente l'avantage de la clarté.

Le présent accord a été signé le 6 novembre 2014 par l'ambassadeur de France en Serbie et par le ministre serbe du travail, de l'emploi et des affaires sociales. On ne peut que déplorer que près de neuf ans se soient passés entre la signature de l'accord et le présent projet de loi autorisant son approbation. Il a été suivi par un arrangement administratif pour son application, le 15 mars 2018.

Il comporte des clauses classiques en matière de convention de sécurité sociale : égalité de traitement entre les ressortissants des deux États ; principe d'affiliation au régime de sécurité sociale de l'État d'activité, afin d'éviter la double affiliation ou l'absence d'affiliation à l'un ou l'autre des régimes ; institution d'un statut conventionnel de travailleur détaché, c'est-à-dire la possibilité pour les travailleurs de rester soumis à leur système de sécurité sociale d'origine, pour une durée maximale de deux ans ; exportation et coordination des pensions d'invalidité, de vieillesse et de survivants ; organisation de la coopération administrative et lutte contre les fraudes sociales.

L'apport essentiel de ce nouvel accord concerne les pensions de retraite. Le nouvel accord prévoit une coordination en matière de pension de retraite, avec la prise en compte, au moment de la liquidation de leur pension, des périodes d'activité cotisées dans l'autre État. Auparavant, l'assuré devait exercer un droit d'option entre la liquidation de la pension nationale ou celle de la pension coordonnée par chacun des deux États, ce qui supposait en amont le calcul des deux pensions. La procédure de liquidation sera donc simplifiée.

Une autre avancée est relative à l'élargissement du champ personnel de l'accord : précédemment, seuls les salariés ressortissants français ou serbes, et leurs ayants droit, bénéficiaient du dispositif. Avec le nouvel accord, les travailleurs indépendants et toute personne relevant d'un des régimes de sécurité sociale français ou serbe sont couverts, quelle que soit leur nationalité.

Concrètement, les effectifs et les volumes financiers concernés sont modestes, en comparaison aux autres accords de sécurité sociale conclus par la France.

La population concernée est évaluée à 2000 Français travaillant en Serbie et 50 000 Serbes travaillant en France.

Les flux financiers sont donc inégaux : la créance serbe s'élève à 427 000 euros en moyenne annuelle sur la période 2015-2020, tandis que la créance française à l'égard de la Serbie n'est que de 16 700 euros par an en moyenne.

En ce qui concerne les pensions, la France a versé 33 millions d'euros de pensions vieillesse et réversion à 13 000 ex-travailleurs résidant en Serbie.

Il est probable que l'élargissement du champ personnel de l'accord aura pour conséquence un accroissement du montant des créances.

Les organismes de liaison sont précisés dans l'arrangement administratif : il s'agit pour la France du Centre national des Soins à l'étranger, pour ce qui concerne les créances de l'assurance maladie, et du Centre des liaisons européennes et internationales, pour les autres prestations.

Il ressort des différentes auditions que j'ai pu mener que les relations avec les organismes serbes sont fluides et faciles et que le présent accord ne constituera pas une charge supplémentaire de travail pour nos organismes chargés de sa mise en œuvre.

Ce nouvel accord apporte une meilleure protection des travailleurs expatriés. À ce jour, on compte 120 entreprises françaises installées en Serbie, employant plus de 12 000 salariés. Les relations économiques entre les deux pays devraient s'en trouver renforcées.

La Serbie ayant déposé son instrument d'approbation dès 2015, le présent accord entrera en vigueur trois mois après la notification par la France de son approbation.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. Son examen est prévu en séance publique le mardi 21 mars 2023, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Le projet de loi est adopté sans modification.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Pour le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :

- M. Yannick ANDRIANARAHINJAKA, chef du pôle Conventions, adjoint à la cheffe de mission, mission des conventions et de l'entraide judiciaire, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ;

- M. Maya SLIM, rédactrice conventions bilatérales de sécurité sociale, mission des conventions et de l'entraide judiciaire, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ;

- M. Martial ADAM, rédacteur Serbie, sous-direction de l'Europe balkanique, direction de l'Europe continentale ;

- Mme Claire GIROIR, conseillère juridique, direction des affaires juridiques, mission des accords et traités.

Pour le ministère des Solidarités et de la Santé/Direction de la Sécurité sociale :

- Mme Anne-Gaëlle CASANDJIAN, cheffe de la division des affaires communautaires et internationales

Pour le CLEISS :

- Mme Aurélie BRIERE, directrice des affaires juridiques

Pour le CNSE :

- M. Cyril PAASE chargé de mission, Centre national des soins à l'étranger, CPAM Morbihan ;

- M. Christophe ALBOU CHRISTOPHE directeur du Centre national des soins à l'étranger, CPAM Morbihan.

ANNEXE : LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE EN SERBIE

(source : ministère des solidarités et de la santé)

Système de protection sociale

Le régime serbe de sécurité sociale prévoit une couverture de base comprenant :

- les assurances maladie-maternité ;
- les pensions de vieillesse, de survivants et d'invalidité ;
- l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles ;
- l'assurance chômage ;
- les prestations familiales.

Le régime couvre les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants.

Système des pensions

En 2022, l'âge légal de la retraite en Serbie, avec une période minimale de cotisation de 15 ans, est de 65 ans pour les hommes, 63 ans et 4 mois pour les femmes (âge repoussé à 2 mois par an pour atteindre 65 ans en 2032). La pension peut être demandée sans condition d'âge par tout assuré ayant au moins 45 annuités de cotisation.

En 2022, la pension peut être demandée par anticipation à partir de l'âge de 58 ans et 4 mois pour les hommes ayant cotisé pendant au moins 40 ans (âge repoussé de 8 mois par an pour atteindre 60 ans en 2023), 59 ans pour les femmes ayant cotisé pendant au moins 39 ans et 8 mois (âge repoussé de 8 mois par an pour atteindre 60 ans et 40 annuités en 2024).

Toute année de cotisation supplémentaire au-delà de 40 ans est comptabilisée comme une demi-année d'assurance. Le nombre d'année maximum pris en compte pour le calcul de la pension de vieillesse est de 45 ans.

Pour les personnes ayant occupé des emplois pénibles ou dangereux pendant les deux tiers de leur carrière, l'âge de la retraite peut être abaissé à 55 ans pour les hommes et les femmes, chaque période d'activité de 12 mois dans des conditions pénibles ou dangereuses étant créditée de 14 à 18 mois d'assurance selon l'emploi occupé.

La pension de vieillesse est calculée en tenant compte des revenus antérieurs, de la durée d'affiliation, du sexe de l'assuré, des risques liés à

l'activité, de la valeur du point à la date du calcul de la pension. Le montant de la pension est réduit de 4,08 % par année d'anticipation (0,34 % par mois) dans la limite maximale de 20,4 % de réduction. Le montant mensuel minimal de la pension s'élève à 16 884,94 RSD en janvier 2022. Le montant mensuel maximal de la pension était de 147 409 RSD en janvier 2021.

Depuis 2010, les pensions sont revalorisées tous les 6 mois en fonction de l'évolution du coût de la vie.