

**PREMIERE PHASE DE CONSULTATION DES PARTENAIRES SOCIAUX SUR LA
PORTABILITE DES DROITS A PENSION COMPLEMENTAIRE**

REPONSE DE L'UNICE

I. Introduction

1. C'est par une communication datée du 12 avril 2002 que la Commission européenne lança la première phase de consultation des partenaires sociaux sur la portabilité des droits à pension complémentaire. Cette communication vise à consulter les partenaires sociaux, conformément à l'article 138, paragraphe 2, du traité CE, sur l'orientation possible d'une action communautaire concernant la portabilité des droits à pension complémentaire.
2. La Commission demande leur avis aux partenaires sociaux sur
 - l'utilité d'établir des dispositions spécifiques au niveau de l'UE portant sur l'acquisition, la préservation et la transférabilité des droits à pension complémentaire, pour les travailleurs qui passent d'un État membre à un autre comme pour ceux qui changent d'emploi tout en restant dans un même État membre;
 - la forme que devrait prendre l'action communautaire (convention collective, directive, recommandation, code de bonne pratique, lignes directrices, etc.);
 - les caractéristiques principales d'une telle mesure;
 - le niveau, intersectoriel ou sectoriel, auquel devrait être menée l'action;
 - le champ d'application matériel d'une telle mesure (types de régimes à couvrir).

II. Observations

Sur la nécessité d'une initiative communautaire en matière de portabilité des droits à pension complémentaire

3. L'UNICE souscrit pleinement aux actions visant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre dans l'Union européenne. Elle accueille donc favorablement la consultation lancée par la Commission sur la portabilité des droits à pension complémentaire des travailleurs faisant usage de leur droit à la libre circulation au sein de l'Union européenne.
4. Toutefois, la Commission envisage des mesures communautaires qui iraient au-delà des aspects transnationaux pour porter sur les conditions d'acquisition, de préservation et de transférabilité des droits à pension complémentaire au niveau national. Reconnaissant la nécessité de supprimer les obstacles à la mobilité professionnelle au sein des États membres, l'UNICE est d'avis qu'une initiative de l'UE devrait chercher à éliminer les obstacles à la libre circulation sans pour autant interférer dans l'organisation des modalités de retraite complémentaire des États membres.

5. L'organisation et le contenu des régimes de retraite complémentaire varient en effet d'un pays à l'autre. Ces variations trouvent leur origine dans le financement et la couverture des piliers public et privé des régimes de retraite, dans la nature (volontaire ou obligatoire) des régimes de retraite complémentaire, dans le niveau où ces régimes sont organisés (industrie ou entreprise), dans le type de régime (cotisations définies, prestations définies ou régime hybride), dans la part des cotisations de l'employeur et du salarié, etc. Une législation communautaire couvrant les conditions d'acquisition des droits à pension complémentaire n'est donc ni souhaitable, ni faisable.
6. L'UNICE souligne que les modalités et le contenu des régimes de retraite complémentaire des États membres relèvent avant tout de la responsabilité des partenaires sociaux conformément au système établi dans chaque pays de l'UE. Lever les obstacles à la portabilité des droits à pension complémentaire ne peut se faire qu'au sein même de chaque État membre, avec la participation de tous les acteurs concernés (partenaires sociaux, institutions de retraite, etc.) aux différents niveaux (interprofessionnel, sectoriel/industriel ou de l'entreprise), selon le type de régime en cause.
7. Cette diversité des régimes de retraite complémentaire entre les États membres fait qu'une solution unique, toute prête, ne peut être trouvée au niveau de l'UE. Une solution unique pourrait même générer plus de restrictions dans certaines situations nationales, et les employeurs seraient donc découragés d'offrir des régimes de retraite complémentaire à leurs salariés. Un motif décisif de ne pas prendre au niveau de l'UE des mesures qui iraient au-delà des aspects transnationaux réside dans le fait que de telles mesures empêcheraient les retraites complémentaires de se développer d'une manière qui réponde au marché du travail. Un type unique d'instrument qui, au niveau de l'UE, traiterait de la portabilité des diverses retraites complémentaires nationales pourrait ne pas convenir dans tous les cas.
8. Cependant, l'UE pourrait favoriser la portabilité des droits à pension complémentaire au niveau national en organisant des échanges d'expériences et d'informations sur les solutions trouvées dans les États membres.

Sur la référence au Forum des pensions

9. La Commission cite largement les recommandations des trois groupes de travail institués dans le cadre du Forum des pensions. Les travaux de ces groupes de travail ont dégagé plusieurs idées pour supprimer les obstacles à la mobilité au regard de l'offre de retraites complémentaires. La Commission fait formellement référence aux rapports des trois groupes, alors que ces rapports sont le fruit des réunions entre experts techniques et n'ont pas été adoptés formellement en plénière par le Forum des pensions. Les groupes de travail réunissent des experts techniques et n'ont aucun statut officiel. La question se pose donc de la représentativité des points de vue exposés dans les rapports. Les idées avancées par les groupes de travail doivent par conséquent être traitées avec prudence.

Sur les conditions d'acquisition des droits à pension complémentaire

10. Les périodes de stage et d'attente peuvent être nécessaires pour éviter une fragmentation excessive des droits à pension complémentaire et une charge administrative trop lourde. Cependant, des périodes de stage et d'attente trop longues ou des âges minimaux trop élevés, observés dans certains États membres, peuvent faire obstacle au développement des régimes de retraite complémentaire et à la mobilité de la main-d'œuvre.

11. Il convient de réexaminer les périodes de stage et d'attente extrêmement longues qui datent de l'époque où l'on faisait carrière toute sa vie auprès du même employeur. Néanmoins, la durée appropriée de ces périodes dépend largement de la nature du fonds concerné. Une période harmonisée au niveau de l'UE n'est pas faisable. En revanche, des changements pourraient par exemple être introduits graduellement dans les périodes de stage et d'attente. À cet égard, il faut en outre garder à l'esprit, d'une part, les coûts plus élevés qu'implique un changement dans la base de calcul des coûts et, d'autre part, la nécessité éventuelle d'introduire des mesures fiscales compensatoires.
12. La Commission indique que des âges minimums élevés et de longues périodes de stage et d'attente sont discriminatoires pour les femmes, car celles-ci sont davantage susceptibles d'interrompre leur carrière pour des raisons familiales. Tout en reconnaissant la nécessité de trouver des solutions adéquates à l'offre de retraites complémentaires en cas de carrière non continue, l'UNICE est d'avis que ces solutions adéquates ne peuvent se trouver que dans un cadre national, au niveau approprié, selon l'organisation des régimes de retraite complémentaire.

Sur la préservation des droits à pension complémentaire

13. Des obstacles clés à la mobilité transnationale ont été levés par la directive 98/49/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Cette directive assure le droit à l'égalité de traitement pour ce qui est de la préservation des droits à pension complémentaire de ceux qui se déplacent au sein de la Communauté.
14. En ce qui concerne l'indexation des droits à pension laissés auprès d'un fonds de retraite, la Commission soutient qu'un travailleur peut voir son droit à pension gelé jusqu'à la retraite ou incomplètement indexé. L'UNICE convient que les droits à pension complémentaire acquis par les travailleurs migrants ne devraient pas souffrir de mesures d'indexation discrétionnaires. Toutefois, un mécanisme d'indexation adéquat pour les droits à pension complémentaire acquis ne peut être imposé au niveau de l'UE. Les règles d'indexation des droits à pension peuvent uniquement être définies au niveau national, compte tenu des différentes variables économiques, et ajustées en tant que de besoin selon l'évolution de ces variables.

Sur la transférabilité des retraites complémentaires et l'affiliation transfrontalière aux régimes de retraite

A. Fiscalité

15. L'un des principaux obstacles à la transférabilité et à l'affiliation transfrontalière est la fiscalité, et cet aspect ne peut être amendé par les partenaires sociaux.
16. La communication de la Commission du 19 avril 2001, relative à l'élimination des obstacles fiscaux à l'offre transfrontière de retraites professionnelles, identifie les obstacles suivants.
 - Les États membres connaissent des systèmes d'imposition différents, exonérant soit les cotisations à un régime de retraite professionnelle, soit le paiement subséquent des prestations. Dans le cas d'un salarié passant d'un pays à l'autre, celui-ci peut être imposé deux fois (sur les cotisations et sur les prestations) ou pas du tout. Ces situations devraient être corrigées. La double imposition des

travailleurs migrants est l'un des principaux obstacles à la mobilité dans l'UE et doit être éliminée.

- Dans la plupart des États membres, la législation dresse des obstacles fiscaux à la transférabilité transnationale du capital-retraite accumulé, par exemple en imposant la valeur du capital-retraite au moment d'un transfert transnational alors qu'il n'y aurait pas imposition en cas de transfert sur le territoire.
- De nombreux États membres connaissent des règles discriminatoires, aux termes desquelles, par exemple, les cotisations payées à une institution de retraite professionnelle d'un autre État membre ne sont pas exonérées ou déductibles. Cela crée des obstacles à l'affiliation transfrontalière à un régime de retraite, surtout pour les travailleurs migrants et les travailleurs à forte mobilité.

17. L'UNICE accueille favorablement la communication de la Commission, dans laquelle elle voit un pas important en faveur de l'élimination des obstacles fiscaux à l'offre transfrontière de retraites professionnelles. L'UNICE souscrit pleinement à l'objectif de la Commission de surveiller les règles fiscales nationales qui entravent l'offre transfrontalière de retraites professionnelles et la transférabilité transnationale, en vue de prendre les mesures nécessaires pour assurer un respect effectif du traité. L'élimination de ces obstacles fiscaux peut, dans une large mesure, être obtenue par l'ancrage, dans le droit fiscal de l'ensemble de l'UE, du principe EET (exonération des cotisations, exonération des rendements de l'investissement, taxation des prestations).

B. Proposition de directive sur les activités des institutions de retraite professionnelle

18. La proposition de directive sur les activités des institutions de retraite professionnelle devrait permettre l'affiliation transfrontalière et autoriser les fonds de retraite à gérer des régimes de retraite sur une base transnationale. L'UNICE accueille de manière globalement favorable l'accord politique intervenu récemment au Conseil et demande l'adoption et la mise en œuvre de la directive envisagée dès que possible.

C. Établissement d'un cadre juridique offrant aux salariés le droit d'opter pour un transfert des droits acquis sur un plan national et à l'échelle de l'UE

19. La Commission renvoie aux résultats du groupe de travail du Forum des pensions en charge de la transférabilité des droits à pension complémentaire. Elle suggère que la transférabilité devrait constituer une option pour le salarié, et non une obligation. Elle indique en outre qu'il pourrait s'avérer nécessaire d'établir le cadre juridique qui offre aux salariés le droit d'opter pour un transfert des droits acquis d'un régime à un autre, sur un plan national et à l'échelle de l'Union européenne. La Commission semble favoriser un instrument juridique, telle une directive, pour traiter cet aspect: elle évoque en effet la mise en place d'un cadre juridique qui établirait un droit européen au transfert.

20. L'UNICE est convaincue que la transférabilité des droits à pension complémentaire devrait être facilitée et tout obstacle inutile levé. Toutefois, dans la majorité des États membres de l'UE, les régimes de retraite complémentaire sont mis en place sur une base volontaire: établir un cadre juridique européen instituant une obligation de transfert aux deux régimes, l'ancien et le nouveau, pourrait dissuader les employeurs d'instituer de tels régimes. La transférabilité devrait faire l'objet d'un accord mutuel entre les parties concernées par la création des régimes de retraite complémentaire dans les États membres. Ces parties sont en effet les mieux placées pour dégager des solutions équilibrées. Par exemple, les conditions de transfert doivent être définies au regard de

l'équilibre actuariel des régimes concernés. L'UNICE ne croit pas que la meilleure solution réside dans un cadre juridique établissant un droit européen au transfert.

D. Normes et principes communs pour le calcul des valeurs de transfert

21. La Commission cite également la conclusion du groupe en charge de la transférabilité des droits à pension complémentaire, selon laquelle il pourrait également s'avérer nécessaire de définir des normes et principes de calcul des valeurs de transfert.
22. L'UNICE souligne que la transférabilité des droits à pension acquis auprès d'un régime à prestations définies pose des problèmes différents de ceux suscités par les régimes à cotisations définies ou les réserves comptables.
23. Dans le cas d'un régime à prestations définies, la valeur de transfert dépend des postulats utilisés pour le calcul, tels que la progression des rémunérations, la durée d'affiliation du salarié auprès du fonds de retraite, le taux d'accumulation, etc.
24. La transférabilité doit certes être facilitée, mais pas par l'imposition de coûts supplémentaires à l'employeur ou au prestataire. Le calcul des valeurs de transfert ne devrait pas être laissé à la discrétion ou à l'interprétation de l'actuaire. Il serait souhaitable, dans la mesure du faisable, de dégager un accord sur un socle de principes actuariels communs au niveau européen. À cet égard, il convient de tenir compte de l'article 15 de la directive envisagée sur les activités des institutions de retraite professionnelle, qui prévoit un calcul prudent des provisions techniques (taux d'intérêt et autres facteurs économiques et démographiques) ainsi que des travaux du GCAACE (Groupe consultatif des associations d'actuaire des pays de la CE).

III. Conclusion

25. Pour résumer, l'UNICE accueille favorablement la consultation lancée par la Commission sur la portabilité des droits à pension complémentaire des travailleurs faisant usage de leur droit à la libre circulation au sein de l'Union européenne.
26. Cependant, la Commission envisage des mesures communautaires qui iraient au-delà des aspects transnationaux pour porter sur les conditions d'acquisition, de préservation et de transférabilité des droits à pension complémentaire au niveau national. L'UNICE est d'avis qu'une initiative de l'UE devrait chercher à éliminer les obstacles à la libre circulation sans pour autant interférer dans l'organisation des modalités de retraite complémentaire des États membres. Au regard des différences entre régimes nationaux de retraite complémentaire, les mesures communautaires éventuelles ne devraient pas avoir pour objectif d'harmoniser ces régimes.
27. L'UE pourrait néanmoins favoriser la portabilité des droits à pension complémentaire au niveau national en organisant des échanges d'expériences et d'informations sur les solutions trouvées dans les États membres. En raison de la grande complexité des différents régimes de retraite complémentaire, il est nécessaire que les procédures soient souples et permettent de faire la distinction entre pratiques et traditions nationales.
28. Les obstacles à la portabilité des droits à pension complémentaire concernant tous les secteurs, c'est donc une approche horizontale qui devrait être adoptée, sans fermer la porte à des solutions sectorielles.
