Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire»

(COM(2005) 507 final — 2005/0214 (COD))

(2006/C 185/08)

Le 15 décembre 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 mars 2006 (rapporteuse: Mme Engelen-Kefer).

Lors de sa 426ème session plénière des 20 et 21 avril 2006 (séance du 20 avril), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 103 voix pour, 19 voix contre et 11 abstentions.

1. **Conclusions et recommandations du Comité**

1.1 Le CESE évalue positivement les objectifs de la Commission et les soutient, même si les mesures proposées pour la réalisation de ces objectifs sont diversement évaluées.

1.2 Il exprime notamment des réserves quant à la pertinence des dérogations et des exemptions prévues pour la réalisation effective des objectifs fixés. Cela vaut d'une part pour les exemptions relatives à la transférabilité et d'autre part pour les longs délais de transition appliqués pour l'abaissement de la durée de la période de stage.

1.3 Mais avant toute chose, l'objectif visant à faciliter la mobilité et à assurer des revenus complémentaires effectifs à l'âge de la retraite ne pourra être atteint qu'à condition d'adapter les différents systèmes fiscaux en vigueur dans les États membres.

1.4 Les aspects suivants devraient donc être pris en compte lors de la suite des travaux sur la proposition de directive:

— Afin de lever les obstacles à la mobilité des travailleurs, il convient de disposer d'un système très largement coordonné, tant pour ce qui est de l'acquisition que du maintien et du transfert des droits à pension complémentaire. Il importe à cet égard de tenir suffisamment compte des retombées sur les divers régimes de pension complémentaire en vigueur dans les États membres et de l'éventualité d'une augmentation des dépenses au sein de ces régimes.

— La participation financière des employeurs à l'établissement d'une pension complémentaire est nécessaire et souhaitable. Pour éviter des retombées négatives, il faut en conséquence prévoir des dispositions transitoires qui permettent aux employeurs d'adapter progressivement les régimes de pension.

— Afin de répondre aux objectifs fondamentaux de la directive, les délais de mise en oeuvre doivent être aussi courts que possible et définis en fonction des besoins nationaux réels.

— Il faudrait également revoir l'exemption générale et à durée illimitée prévue pour certains régimes.

— Des mesures devraient parallèlement être prises dans le domaine de la fiscalité des régimes complémentaires de pension pour réduire les entraves à la mobilité liées à ces régimes.

2. **Introduction**

Le 20 octobre 2005, la Commission européenne a présenté la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire. Elle justifie sa proposition par le fait que l'importance croissante des régimes complémentaires de pension dans la couverture des risques vieillesse impose de supprimer les obstacles à la mobilité. Il importe de réduire ces obstacles pour permettre la mobilité tant entre États membres qu'à l'intérieur d'un État membre.

2.1 La Commission énumère les obstacles à éliminer:

— conditions d'acquisition des droits à pension,

— modalités de préservation des droits à pension dormants,

— règles de transférabilité des droits acquis.

La Commission considère en outre que la mobilité peut être améliorée si les travailleurs sont (mieux) informés sur les conséquences de la mobilité pour les droits à pension complémentaire.

2.2 La Commission voit dans cette proposition l'aboutissement d'un long processus d'échange d'informations et d'expériences au niveau européen. Des négociations n'ont pas été engagées en vue de la conclusion d'un accord entre les partenaires sociaux en raison des vues divergentes quant à l'enjeu et aux instruments de cette action.

2.3 Avec la proposition à l'examen, la Commission entend établir, sur la base des articles 42 et 94 du traité CE, des principes communs pour l'aménagement des législations des États membres en la matière. Ces mesures visent également à faire en sorte que les entreprises ne soient pas dissuadées de s'établir dans un autre État membre par les difficultés de recrutement d'un personnel qualifié, ce personnel étant lié à d'autres entreprises par les dispositions des régimes complémentaires de pension.

2.4 La Commission justifie le choix de l'instrument de la directive par le fait que c'est le seul moyen d'établir un équilibre entre les droits inaliénables des travailleurs en termes de libre circulation et la flexibilité d'application dont doivent bénéficier les législateurs nationaux, dans le respect des spécificités nationales des régimes complémentaires de pension.

3. **Contenu essentiel de la proposition**

3.1 La directive définit, en accord avec les définitions présentées dans la directive 98/49/CE, les termes utilisés dans ce domaine réglementaire.

3.2 La proposition part du principe selon lequel les cotisations à un régime complémentaire de pension versées par le travailleur ou par l'employeur pour le compte du travailleur ne doivent pas être perdues au moment de la cessation d'emploi même si ces cotisations ne donnent pas encore droit au paiement d'une pension future. Il convient donc de garantir que les cotisations versées seront remboursées ou transférées.

3.3 Afin que les jeunes travailleurs en particulier ne perdent pas leurs droits en cas de changement d'emploi, la Commission a décidé que l'âge minimum à partir duquel il est possible d'acquérir des droits à pension complémentaire ne doit pas dépasser 21 ans dans l'ensemble des États membres.

De surcroît, la période d'attente, c'est-à-dire le temps nécessaire après l'établissement d'une relation de travail pour qu'un travailleur puisse être affilié à un régime complémentaire de pension, ne doit pas dépasser un an.

De même, la période de stage, c'est-à-dire les délais requis à compter du début du versement de cotisations pour que celles-ci confèrent des droits à pension, ne doit pas dépasser deux ans.

3.4 La Commission juge nécessaire de prévoir un ajustement équitable des droits à pension dormants, le choix de la forme et des instruments de cet ajustement étant laissé aux États membres. En outre, lorsque les droits acquis sont de faible valeur, les régimes complémentaires de pension ont la possibilité de les transférer mais aussi de les rembourser pour autant que ces droits ne dépassent pas un certain seuil (fixé par les États membres).

3.5 Afin d'encourager la mobilité et de limiter les inconvénients de celle-ci, il convient de faciliter le transfert des droits acquis du régime complémentaire de pension d'une relation de travail à celui d'une nouvelle relation de travail. Cela suppose également que le transfert n'occasionne pas de préjudices financiers en raison de calculs divergents ou de coûts trop élevés.

3.6 Il appartient au travailleur de décider s'il souhaite transférer ses droits ou les maintenir dans le régime de son ancienne relation de travail.

3.7 La proposition prévoit en outre que les travailleurs qui en font la demande soient informés dans un délai raisonnable des conséquences d'une cessation d'emploi sur les droits à pension complémentaire.

3.8 *Mise en oeuvre*

La directive entrera en vigueur dans les États membres le 1er juillet 2008 au plus tard.

Les États membres peuvent disposer d'un délai supplémentaire de 60 mois (à compter du 1er juillet 2008) pour l'abaissement de la période de stage à deux ans. Ce délai supplémentaire doit être justifié par une motivation spécifique.

3.9 De plus, les caisses de soutien, les entreprises qui constituent des provisions au bilan en vue du versement d'une pension à leurs employés et les régimes par répartition peuvent être exemptés pour une durée illimitée de l'obligation de transférabilité. La Commission doit être informée de la motivation spécifique de cette exemption. L'État membre concerné doit indiquer les mesures prises ou envisagées pour assurer la transférabilité. Il est prévu d'examiner en 2018 au plus tard si de nouvelles mesures sont nécessaires afin d'améliorer la transférabilité pour ces systèmes également.

4. **Évaluation générale**

4.1 Les positions des partenaires sociaux concernant la portée et le contenu d'une législation européenne en la matière étant trop divergentes, il n'a pas été fait usage de la possibilité de la conclusion d'un accord entre les partenaires sociaux telle que prévue à l'article 139 TCE.

4.2 La CES, l'UNICE et le CEEP ont il est vrai reconnu dans le préambule de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée que «des innovations sont nécessaires dans les systèmes de protection sociale complémentaires afin de les adapter aux conditions actuelles, et notamment pour permettre la transférabilité des droits».

4.3 Une volonté unanime se manifeste ainsi de répondre d'une manière générale à la nécessité d'une adaptation des bases juridiques qui sous-tendent l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire. Le contexte du travail à durée déterminée n'est certes pas le même que celui qui préside à la libre circulation des travailleurs, mais les parties à l'accord reconnaissent que les conditions d'emploi évoluent et que cela implique une adaptation des régimes professionnels complémentaires de protection sociale.

4.4 Cela répond du reste au rôle important joué dans la plupart des États membres par les partenaires sociaux en ce qui concerne l'aménagement des régimes de pension complémentaire. Mais les actions des partenaires sociaux étant limitées au territoire national, la volonté de la Commission d'élaborer une directive apparaît néanmoins opportune.

4.4.1 Le contenu détaillé des régimes de pension complémentaires devrait être décidé à l'échelon des États membres, par le biais de conventions collectives entre les partenaires sociaux. A l'échelon européen, les règles sur les conditions d'acquisition devraient donc se concentrer sur les principes et fournir une orientation aux mesures nationales, en laissant aux partenaires sociaux une marge de négociation collective suffisante.

4.4.2 Il convient de remplacer l'article 4 de la directive par le texte suivant: «— lorsque des conditions d'acquisition sont exigées, telles qu'un âge minimum, une période d'attente et/ou d'investiture, ces conditions devront être équitables, et justifiée par des raisons objectives (et non discriminatoires)».

4.5 Tout changement d'emploi peut avoir un impact négatif sur l'acquisition de droits à pension complémentaire et leur montant.

Cet aspect pèse à son tour sur la décision des travailleurs de changer ou non d'emploi, même si cette décision dépend d'une multitude de facteurs.

4.6 En raison notamment de l'évolution démographique, les prestations du régime légal de pension ne suffiront plus à l'avenir pour assurer le maintien du niveau de vie, même dans les États membres où la pension légale constitue la principale source de revenus des personnes âgées. C'est pourquoi, même s'ils peuvent eux aussi être négativement influencés par l'évolution démographique, les régimes complémentaires de pension prennent de plus en plus d'importance.

4.7 Eu égard à l'objectif fondamental du marché intérieur, qui est d'assurer la libre circulation des personnes, mais aussi à la nécessité d'améliorer le cadre général des régimes complémentaires de pension, il y a lieu d'évaluer positivement l'approche de la Commission visant à réduire les obstacles à la mobilité découlant des régimes complémentaires de pension.

4.8 Par ailleurs, le Conseil est tenu, en vertu de l'article 40 du traité CE, d'arrêter, «*par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs*». L'article 40 vient ainsi encore renforcer la base juridique de la proposition, à savoir l'article 42.

4.9 La réduction des entraves à la mobilité revêt également une grande importance pour la réalisation de l'objectif fondamental de la stratégie de Lisbonne, qui est de consolider l'espace économique européen grâce à l'instauration d'une société de la connaissance. La société de la connaissance est la condition du développement socio-économique ainsi que le principal facteur de productivité. Elle est fondée sur l'innovation et la capacité d'imagination des citoyens. Pour qu'elle puisse se déployer, il faut qu'ait lieu un échange permanent de connaissances et d'expériences. La mobilité des travailleurs peut y contribuer grandement. La préservation de la cohésion sociale est en outre l'une des composantes de la stratégie de Lisbonne. C'est pourquoi l'objectif du projet de directive de la Commission mérite d'être soutenu de ce point de vue également.

4.10 Il convient par ailleurs d'observer que le règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, traitait déjà du problème de l'élimination des inconvénients (notamment) en termes de pension. Il s'agissait de l'un des premiers instruments de politique sociale visant à réduire les entraves à la livre circulation ou à en supprimer les incidences négatives. La proposition de la Commission s'inscrit dès lors logiquement dans le droit fil de cette politique, notamment eu égard au fait qu'il existe une lacune réglementaire considérable dans le domaine des régimes complémentaires de pension, lacune qu'il y a lieu de combler au vu de l'importance croissante de cet aspect pour le maintien du niveau de vie des personnes âgées.

4.11 Les mesures prises pour résorber les obstacles à la mobilité interviennent à point nommé compte tenu de la proclamation par la Commission européenne de 2006 comme «*Année européenne de la mobilité des travailleurs*».

4.12 Les régimes complémentaires de pension diffèrent selon les États membres. Il est dès lors évident que seul un cadre européen peut permettre un rapprochement progressif de ces différents systèmes dans le but de faciliter le passage d'un régime à un autre.

4.13 Ce constat étant posé pour le niveau européen, il apparaît dès lors peu pertinent pour l'homogénéité des conditions de vie et de travail d'harmoniser les dispositions régissant la mobilité transfrontalière sans s'occuper par ailleurs de celles s'appliquant à la mobilité à l'intérieur d'un État membre. C'est pourquoi il y a lieu de suivre l'approche de la Commission qui vise à réduire les obstacles à la mobilité des travailleurs tant au niveau transfrontalier que national.

4.14 Le projet de directive omet toutefois d'aborder un domaine essentiel, celui de l'harmonisation de la fiscalité des régimes complémentaires de pension. En ce domaine, la disparité des traitements fiscaux appliqués dans les États membres représente un sérieux obstacle à la mobilité dans la mesure où les travailleurs peuvent se voir soumis à une double imposition (sur les contributions et sur les prestations). La raison en est que si le texte traitait la question fiscale, le Conseil devrait statuer à l'unanimité, ce qui présenterait un risque de blocage de la directive. C'est pourquoi la Commission s'est efforcée de régler le problème de la fiscalité par le moyen de sa communication du 19 avril 2001 et engage actuellement des procédures d'infraction à l'encontre d'un certain nombre d'États membres. Le Comité estime que si la Commission n'agissait pas en ce sens, l'objectif d'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire ne pourrait pas être atteint..

5. **Examen détaillé des dispositions de la directive**

5.1 Il y a tout lieu de croire que la durée des périodes d'attente, celle du délai nécessaire pour l'obtention de droits acquis et l'âge minimum élevé requis pour l'accès à ces droits risquent effectivement de peser négativement sur la décision de changer d'emploi.

C'est pourquoi l'approche de la Commission consistant à réduire tant la période d'attente que l'âge d'accès aux droits et le délai pour l'acquisition de ceux-ci va dans la bonne direction. Les mesures proposées pourraient ainsi peut-être être considérées comme un premier pas vers la suppression totale de ces entraves.

5.2 Il convient néanmoins de tenir également compte de l'effet que les dispositions proposées pourraient avoir, en particulier sur les régimes complémentaires de pension volontaires financés par les employeurs. Car il faut aussi tenir compte de l'objection selon laquelle ces mesures peuvent entraîner une augmentation du coût financier. La volonté de maintenir de tels systèmes pourrait en être compromise.

5.3 Les engagements financés sur base volontaire par les employeurs constituent par ailleurs aussi un précieux outil sur le plan de la politique des ressources humaines. Si l'on se place du point de vue de la compétition pour attirer les meilleurs talents, il pourrait donc être tout à fait dans l'intérêt des employeurs, à la lumière de l'évolution démographique et des besoins croissants de main-d'œuvre, d'accorder des droits rapidement et au terme d'une courte période d'emploi. De surcroît, la pension complémentaire ne constitue qu'un outil parmi beaucoup d'autres de la politique des ressources humaines, qui se caractérise essentiellement par son caractère de prestation. Par ailleurs, de longues période d'attente et de stage récompensent la fidélité du salarié à son entreprise et augmentent ainsi le temps passé dans l'entreprise en question.

5.4 Il convient d'une manière générale de prendre également en considération que le rapport entre les régimes complémentaires de pension financés (uniquement) par les employeurs et ceux financés par les cotisations des travailleurs est variable selon les États membres. Afin de tenir compte de ces divergences, l'on pourrait prévoir des possibilités de différenciation pour les États membres en fonction du mode de financement des régimes.

5.5 La démarche de la Commission visant à réduire les entraves à la compétitivité pour les entreprises voulant créer des succursales dans d'autres États membres, doit être clairement mise en avant. Car de longs délais et un âge minimal élevé pour l'accès aux droits lient le personnel et freinent de ce fait la mobilité.

5.6 La Commission tient par ailleurs compte du besoin d'une adaptation progressive en prévoyant la possibilité d'une prolongation des délais prévus pour l'application de la disposition relative à la période requise pour l'acquisition de droits.

5.7 S'agissant de la préservation des droits à pension dormants, il est indéniable que l'obligation d'ajuster ces droits risque d'accroître les charges financières supportées par les régimes de pension.

Toutefois, cet aspect dépend principalement de la forme de l'engagement. S'il s'agit d'un régime à cotisations définies, l'ajustement des droits dormants n'apparaît pas justifié, dans la mesure où la valeur du capital accru dépend des évolutions sur les marchés de capitaux et des rendements; il pourrait avoir un impact négatif sur certains régimes de prestations, dans la mesure où les cotisations ne seraient plus versées.

5.8 Une adaptation semble toutefois nécessaire pour ce qui est de la fonction de la pension complémentaire, qui est de compléter de manière appropriée les droits acquis au titre des régimes légaux de pension. Le libellé de la proposition actuelle n'a il est vrai qu'un faible pouvoir contraignant pour l'adoption des mesures correspondantes par les États membres et les exemples figurant au considérant 7 doivent être considérés comme de simples suggestions. On est en outre en droit de se demander si l'appréciation de la fidélité à l'entreprise comme critère d'un ajustement différencié ou l'obligation d'ajuster les versements et non pas les droits à pension correspond à l'idée que se fait la Commission d'un «ajustement équitable».

5.9 La possibilité de ne pas transférer mais de rembourser les droits ne dépassant pas un certain seuil établi conformément à la pratique nationale semble pertinente.

5.10 Il est vrai que la décision de payer ou de maintenir les droits acquis incombe aux seuls régimes complémentaires de pension. Mais même des droits considérés comme de faible valeur aux termes des dispositions générales peuvent être tout à fait intéressants pour le travailleur individuel en tant que source complémentaire et régulière de revenus à l'âge de la retraite. Un remboursement effectué contre sa volonté pourrait donc éventuellement le dissuader de changer d'emploi.

5.11 Le CESE approuve les objectifs de la proposition de la Commission concernant la transférabilité des droits à pension complémentaire. Il se félicite en particulier que la Commission ne se limite pas à présenter exclusivement des propositions visant à améliorer cette transférabilité, mais s'efforce d'atténuer, dans le cadre d'une approche globale, les entraves à la mobilité liées aux régimes complémentaires de pension.

5.12 S'agissant des dispositions prévues en matière de transférabilité des droits, la volonté de la Commission de faire en sorte que le transfert ne pénalise pas le travailleur sur le plan financier mérite en particulier d'être saluée. Cela ne peut que contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi par la directive. En effet, en cas de doute, le travailleur n'optera pour le transfert et donc pour la mobilité qu'à la condition de ne pas subir de préjudices financiers du fait de ce transfert.

5.13 De même, s'agissant des dispositions améliorées en matière d'obligation d'information, l'on constate que les propositions concrètes formulées vont dans le sens de l'objectif de la directive, même s'il y a lieu de tenir compte du fait que cette obligation doit être considérée à l'aune des possibilités réelles, notamment celles des petites entreprises.

5.14 Une objection peut néanmoins être exprimée concernant le fait que l'article 6 paragraphe 1, en liaison avec la définition contenue à l'article 3 f, pourrait être interprété en ce sens que seuls les travailleurs changeant d'emploi de leur plein gré peuvent bénéficier de la transférabilité des droits à pension acquis. Mais cela aurait pour effet de défavoriser fortement les travailleurs licenciés. Il semble dès lors approprié, notamment au regard de l'objectif obligé de remédier à la pauvreté des personnes âgées, d'inclure dans le champ d'application de l'article 6 paragraphe 1 les différentes formes de cessation d'emploi.

5.15 De surcroît, le fait que certains régimes complémentaires de pension peuvent être exclus par principe des dispositions appliquées en matière de transférabilité va à l'encontre de l'objectif premier de la directive. Les États membres sont certes tenus d'informer la Commission des mesures qu'ils prennent pour inclure également ces régimes. Mais compte tenu des discussions menées depuis des années à ce sujet et du besoin pressant d'édifier un deuxième pilier stable pour les systèmes de retraite, ces dispositions sont probablement insuffisantes. Par ailleurs, compte tenu de la disparité des régimes en vigueur dans les États membres, les propositions de la Commission n'auront une chance d'être acceptées qu'à condition que soient fixés des délais transitoires adaptés. C'est pourquoi des délais et des objectifs concrets pourraient être prévus.

Bruxelles, le 20 mars 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

ANNEXE

À l'Avis du Comité économique et social européen

La proposition d'amendement suivante a été rejetée au cours des délibérations, mais a obtenu au moins un quart des suffrages:

Paragraphe 4.10:

Ajouter un nouveau paragraphe après le paragraphe 4.10

«4.10.1 La proposition de fonder la directive sur le transfert du capital de retraite à l'occasion du changement d'emploi n'est pas toujours justifiée. Il vaudrait mieux garantir une possibilité de combiner les droits acquis à pension, de la même manière qu'on appréhende les régimes généraux de retraites conformément au règlement 1408/71».

Exposé des motifs

Il peut être pratique d'appliquer les mêmes principes lorsqu'il s'agit de réunir les différents régimes publics de retraites et les régimes complémentaires.

Résultat du vote:

Voix pour: 49
Voix contre: 54
Abstentions: 19