Amélioriation de l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire afin de accroître la mobilité des travailleurs

2005/0214(COD) - 20/10/2005 - Document annexé à la procédure

FICHE D'IMPACT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Pour connaître le contexte de cette problématique, se reporter au résumé du document de base de la Commission COM(2005)0507 relatif à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire.

1- OPTIONS POLITIQUES ET IMPACTS : après avoir exclu l'option selon laquelle aucune initiative ne doit être prise, la Commission a examiné les 3 options politiques suivantes :

1.1- Option 1 : convention collective européenne. : les partenaires sociaux européens ont reconnu la nécessité d'entreprendre une action au niveau de l'UE. Néanmoins, leurs avis divergent quant aux instruments à utiliser pour atteindre ce but. Certains estiment que les échanges d'expériences et le partage d'informations ou encore des codes de conduite permettraient d'atteindre ce but, tandis que d'autres souhaitent qu'une action législative soit entreprise.

Le droit à pension complémentaire est un élément de plus en plus important dans la couverture des risques de vieillesse. De plus, il fait partie intégrante de la rémunération globale dont les partenaires sociaux ont convenu au niveau national, du secteur ou de la société ou que l'employeur et l'employé ont négociée.

La Commission a consulté les partenaires sociaux sur l'opportunité d'une action communautaire concernant des droits à pension complémentaire. Etant donné que les réponses des partenaires sociaux ont été en général favorables à une action communautaire en la matière, la Commission a cherché à savoir si ceux-ci seraient prêts à entamer des négociations sur une convention collective européenne dans ce domaine. Néanmoins, les parties intéressées avaient des vues divergentes quant aux instruments à utiliser au niveau européen pour améliorer la portabilité. Elles n'ont donc pas engagé de négociations.

1.2- Option 2 : code de conduite : un code de conduite pour l'élaboration de dispositions concernant les pensions complémentaires validé par toutes les parties intéressées permettrait aux différents régimes de faire preuve de flexibilité dans l'établissement de leurs règles de fonctionnement. Néanmoins, les discussions sur l'amélioration de la portabilité n'ont donné aucun résultat au cours des 15 dernières années et aucune raison à ce stade ne permet de penser que les acteurs concernés changeront d'attitude.

1.3- Option 3 : action législative : une autre option serait d'utiliser un instrument législatif (ex. : règlement ou directive). Une action juridiquement contraignante permettrait d'aborder tous les problèmes identifiés et de remédier à ceux-ci de manière efficace. Il serait à première vue logique d'étendre le règlement 1408/71 aux régimes de pensions complémentaires. Cependant, l'application des règles régissant les régimes de sécurité sociale statutaires aux dispositions concernant les pensions complémentaires n'est pas possible pour 3 raisons :

elle nécessiterait la mise en place d'un système de reconnaissance mutuelle entre les régimes de pensions complémentaires (difficile à réaliser en raison de l'importante diversité de régimes de pensions complémentaires) ;

-

cette application entraînerait des coûts très élevés pour les employeurs (qui devraient prendre en considération la période où l'employé a travaillé pour un autre employeur dans le cadre d'un autre régime) ;
- une version simplifiée et mise à jour du règlement 1408/71 a été établie en 2003 après des années de négociations – il s'avérerait très difficile d'ouvrir à nouveau des négociations.

Une directive qui établirait des prescriptions minimales et qui respecterait ainsi la nature contractuelle et la diversité des dispositions régissant les pensions complémentaires, présenterait 2 avantages :

1) elle répondrait à la nécessité d'améliorer la situation des travailleurs mobiles en facilitant l'exercice de leur droit à la libre circulation ;

2) elle oeuvrerait au bon fonctionnement du marché intérieur sur une base juridique solide, tout en faisant preuve de la flexibilité voulue pour prendre en compte les caractéristiques spécifiques des régimes existants et de leur diversité.

CONCLUSION : **une directive permettrait aux États membres, aux partenaires sociaux ou à d'autres parties intéressées de déterminer quelle est la meilleure manière de mettre en œuvre les prescriptions minimales établies au niveau de l'UE tout en les adaptant à leur situation nationale spécifique (option 3)**.

IMPACT : la mesure proposée devrait permettre au travailleur mobile de terminer sa carrière avec des droits à la pension suffisants et appropriés, notamment par rapport à ceux dont bénéficient les employés qui occupent un poste comparable et qui travaillent pendant toute leur carrière au service du même employeur.

Mobilité améliorée des travailleurs : la mesure proposée signifierait que les travailleurs ne seront pas dissuadés de changer d'emploi parce qu'ils encourent une perte significative de leurs droits à la pension. Cela aura une incidence également sur le fonctionnement du marché du travail européen et sur l'éventail de possibilités dont disposent les employeurs pour attirer des employés qualifiés.

Le bon équilibre entre les bénéfices et les coûts engagés : une distinction est faite entre les dépenses administratives et les coûts de financement, à savoir les coûts directement liés aux droits à pension complémentaire créés pour les travailleurs. Les coûts de financement pourraient disparaître à long terme. Cette disparition mènerait à une répartition plus équitable des ressources du régime de pensions, notamment entre les travailleurs mobiles et les travailleurs qui restent dans le régime. Par conséquent, l'impact en terme de coût doit être évalué sur base des coûts de financement à court terme et des dépenses administratives.

Même si, du point de vue de la protection sociale des travailleurs mobiles, l'élimination totale des périodes d'attente aurait été préférable, il faut tenir compte des coûts que cela pourrait entraîner et de la pratique actuelle dans les États membres. L'application d'une période d'attente maximale d'un an permet d'atteindre un bon équilibre en termes de coûts (résultant notamment de la gestion d'un nombre conséquent de droits dormants de faible valeur) et de restreindre l'affiliation aux employés qui ont terminé leur période probatoire (une pratique de certains États membres).

Il aurait été préférable d'éliminer totalement l'exigence d'un âge minimum pour l'acquisition des droits à pension, afin que cette exigence n'entrave pas la mobilité des travailleurs. Néanmoins, aux vues des différentes situations juridiques dans les États membres et des coûts engagés, la directive choisira plutôt de **fixer une limite à l'âge minimal qu'il pourra être exigé**.

Les conditions d'acquisition et de transférabilité des droits à pension complémentaire sont en général plus strictes pour les plans de pensions définis. L'impact des mesures proposées sera donc plus important pour

ce type de régimes. Dans ces régimes, les droits futurs des employés sont calculés à l'avance, au moyen d' une formule d'accumulation spécifique qui prend en compte les revenus des employés, leur ancienneté ou les deux. L'employeur ou le régime garantit le paiement de pension.

Dans de nombreux cas, les régimes s'appuyant sur des provisions au bilan ne prévoient pas le transfert des droits acquis, puisque cela impliquerait la libération anticipée du capital. L'introduction d'un droit de transfert aurait donc un impact important sur ces régimes. Néanmoins, on notera que les régimes s'appuyant sur des provisions au bilan tendent à disparaître progressivement.

2- SUIVI : la proposition prévoit que la Commission présente un rapport sur la mise en œuvre de la directive 5 ans après son entrée en vigueur. Afin de contrôler et évaluer efficacement la mise en œuvre de la directive, il est essentiel de remédier au manque de statistiques fiables et complètes sur la disposition relative aux pensions complémentaires dans l'UE. La recherche et la littérature dans ce domaine sont rares. Au cours des consultations préalables à la préparation de l'étude d'impact, très peu d'États membres et d' organisations ont fourni à la Commission des estimations concrètes de l'impact potentiel des options présentées. Le Forum des pensions a donc récemment créé un groupe de travail qui devrait aider la Commission à recueillir, dans les États membres, des informations quantitatives et qualitatives sur la disposition relative aux pensions complémentaires. Ce groupe de travail devrait présenter ses recommandations avant l'été 2006. La Commission décidera alors de la façon la plus appropriée de collecter les informations concernant les pensions complémentaires.