

**FR**

## COMMUNICATION DE LA COMMISSION

### Première phase de consultation des partenaires sociaux sur la portabilité des droits à pension complémentaire

#### 1. OBJECTIF DU PRÉSENT DOCUMENT

Le présent document 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<sup>1</sup>.

Une telle action est maintenant attendue par beaucoup. Le Conseil européen de Stockholm (des 23 et 24 mars 2001) a pris acte de l'intention de la Commission de présenter, pour le Conseil européen du printemps 2002, une proposition sur la transférabilité des retraites complémentaires<sup>2</sup>. Plus récemment, la Commission a réaffirmé cette intention dans son Plan d'action en matière de compétences et de mobilité<sup>3</sup>. La Commission y a également annoncé son intention de consulter les partenaires sociaux au printemps 2002 sur la portabilité des droits à pension complémentaire "afin de faire progresser l'action législative ou équivalente"<sup>4</sup>.

L'article 137 du traité CE, modifié par le traité d'Amsterdam, habilite la Communauté à agir dans le domaine de "la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs". En outre, l'article 42 du traité CE dispose que le Conseil "adopte, dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs".

#### 2. CONTEXTE GÉNÉRAL

Les systèmes de protection sociale des différents États membres doivent faire face au même problème du vieillissement de la population. La modernisation des systèmes de pension nationaux impliquera de maintenir et, dans certains cas, d'améliorer leur capacité à atteindre leurs objectifs sociaux, leur viabilité financière et la capacité des systèmes de pension à faire face à l'évolution des besoins de la société.

Les réformes déjà adoptées ou envisagées dans de nombreux États membres pour relever ces défis tendent à accorder davantage de place aux régimes de pension complémentaire et certains États membres encouragent activement leur développement. De ce fait, il importe d'autant plus d'assurer la portabilité des droits à

---

<sup>1</sup> Dans la présente communication, la "portabilité" désigne la possibilité d'acquérir et de conserver des droits à pension en cas de mobilité professionnelle. La "transférabilité" se réfère à un aspect spécifique de la portabilité, à savoir le transfert d'un régime vers un autre d'un capital représentant les droits à pension acquis. Dans le présent document, la notion de "droits à pension complémentaire" couvre les droits découlant de tous les régimes de pension complémentaire auxquels ne s'applique pas le règlement 1408/71/CEE.

<sup>2</sup> Voir point 15 des conclusions de la Présidence.

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Conseil du 8 février 2002 - Plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité (COM (2002) 72).

<sup>4</sup> Voir p. 18 de la communication de la Commission.

pension complémentaire, ce qui a également été souligné dans les objectifs communs adoptés pour la méthode ouverte de coordination dans le domaine des pensions<sup>5</sup>.

Les États membres réglementent différemment l'acquisition et la préservation des droits à pension. Alors que la portabilité des droits en matière de sécurité sociale légale des travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de l'UE est garantie par le système de coordination prévu dans le règlement 1408/71/CEE, l'absence de cadre réglementaire commun complet<sup>6</sup> en matière de portabilité des droits à pension complémentaire reste une entrave à la libre circulation des travailleurs.

L'Agenda pour la politique sociale<sup>7</sup> couvrant la période 2000-2005 fait de la promotion de la mobilité l'une des actions clés visant à réaliser le potentiel de plein emploi de l'Europe. Cela implique "de traiter les problèmes pratiques et juridiques rencontrés par les travailleurs qui exercent leur droit à la libre circulation, et de supprimer les obstacles dans le domaine de la sécurité sociale, en particulier au niveau des pensions complémentaires"<sup>8</sup>.

Plus récemment, le Conseil européen de Laeken (des 14 et 15 décembre 2001) a affirmé que: "L'adéquation des pensions, la soutenabilité des systèmes de pension et leur modernisation ainsi que l'amélioration de l'accès aux retraites complémentaires revêtent une importance particulière pour faire face à l'évolution des besoins."<sup>9</sup>

La question de la portabilité des droits à pension complémentaire est également abordée dans le rapport final présenté le 14 décembre 2001 par la task force de haut niveau sur les compétences et la mobilité. Celle-ci a été créée en juin 2001, conformément à la communication de la Commission "De nouveaux marchés européens du travail ouverts et accessibles à tous"<sup>10</sup> et au Conseil européen de Stockholm (des 23 et 24 mars 2001). Le rapport final souligne la nécessité de parvenir en Europe à un degré plus élevé de mobilité professionnelle et géographique grâce à des compétences linguistiques et professionnelles plus élevées et à un marché du travail plus transparent et intégré.

---

<sup>5</sup> Conformément au rapport conjoint du Comité de protection sociale et du Comité de politique économique sur les objectifs et méthodes de travail dans le domaine des pensions, qui a été établi en novembre 2001 et approuvé par le Conseil européen de Laeken de décembre 2001, les États membres doivent "veiller à ce que les systèmes de pensions soient compatibles avec les exigences de flexibilité et de sécurité qui sont celles du marché du travail, à ce que, sans porter préjudice à la cohérence des systèmes fiscaux des États membres, la mobilité professionnelle dans les États membres et au-delà des frontières ainsi que les formes d'emploi atypiques ne soient pas pénalisantes pour les droits à pension, et à ce que l'emploi non-salarié ne soit pas découragé du fait des systèmes de pensions".

<sup>6</sup> 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 (et qui est fondée sur l'article 42 du traité) n'accorde qu'une protection limitée.

<sup>7</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 26 juin 2000 (COM (2000) 379 final).

<sup>8</sup> Voir p. 19 de la communication de la Commission.

<sup>9</sup> Voir point 30 des conclusions de la Présidence.

<sup>10</sup> Communication de la Commission au Conseil du 28 février 2001 "De nouveaux marchés européens du travail ouverts et accessibles à tous" (COM (2001) 116 final).

En ce qui concerne les pensions et les systèmes de protection sociale, la task force de haut niveau a invité la Commission et les États membres à accélérer la modernisation du cadre réglementaire régissant la transférabilité<sup>11</sup> des pensions et des droits en matière de sécurité sociale. D'importants obstacles de nature juridique et administrative continuent d'entraver la mobilité transfrontalière: la task force a relevé en particulier qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune garantie de transférabilité des pensions complémentaires.

La Commission a donné suite au rapport final de la task force de haut niveau en adoptant, le 13 février 2002, un plan d'action en matière de compétences et de mobilité<sup>12</sup>. Le plan d'action de la Commission souligne notamment que "des progrès doivent être réalisés en ce qui concerne la transférabilité<sup>13</sup> des droits à pension complémentaire des travailleurs migrants". La Commission invite les partenaires sociaux, les États membres et les institutions communautaires à "intensifier leurs efforts en vue d'assurer une amélioration de la transférabilité"<sup>14</sup>.

### **3. INITIATIVES PRISES PAR LA COMMISSION DANS LE DOMAINE DES PENSIONS COMPLÉMENTAIRES**

*Le rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes et le livre vert sur les retraites complémentaires*

Le rôle des régimes de pension complémentaire dans les systèmes de protection sociale et leurs répercussions sur la libre circulation des travailleurs ont été traités pour la première fois par la Commission dans la communication du 22 juillet 1991 sur les régimes complémentaires de sécurité sociale<sup>15</sup>. Ce document identifiait clairement les obstacles à la mobilité et préparait les discussions ultérieures au niveau européen.

En l'absence de progrès dans ces domaines, la Commission a, en 1996, chargé un groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, présidé par Mme Veil, de se pencher sur les problèmes rencontrés par les travailleurs se déplaçant d'un État membre à l'autre. Le rapport présenté par ce groupe de haut niveau à la Commission le 18 mars 1997 soulignait que la perspective de la perte des droits à pension complémentaire était manifestement un frein à la mobilité et constituait un obstacle sérieux à l'exercice du droit de libre circulation, prévu par le traité CE. Le groupe de haut niveau a proposé à la Commission de prendre deux initiatives: (i) adopter une directive réglant les questions de préservation des droits acquis, de paiements transfrontaliers et d'affiliation transfrontalière en cas d'emploi de courte durée dans

---

<sup>11</sup> Il faut lire "portabilité".

<sup>12</sup> Voir note en bas de page n° 3.

<sup>13</sup> Il faut lire "portabilité".

<sup>14</sup> Voir p. 18 de la communication de la Commission.

<sup>15</sup> Communication de la Commission au Conseil du 22 juillet 1991 "Les régimes complémentaires de sécurité sociale: la place des régimes complémentaires de retraite dans la protection sociale des travailleurs et leur incidence sur la libre circulation" (SEC (91) 1332 final). Voir aussi la recommandation du Conseil, du 27 juillet 1992, relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (JO L 245 du 26.8.1992, p. 49) qui invite les États membres à favoriser "l'aménagement des conditions d'acquisition des droits aux pensions de retraite, notamment aux pensions complémentaires, afin d'éliminer les obstacles à la mobilité des travailleurs salariés" (point 5, h).

un autre État membre; et (ii) créer un forum des pensions qui serait composé des États membres, des partenaires sociaux et des fédérations européennes concernées et serait une instance de discussion et de recherche de nouvelles initiatives en matière de pensions complémentaires.

Le livre vert de la Commission, du 10 juin 1997, relatif aux retraites complémentaires dans le marché unique<sup>16</sup> a abordé l'ensemble des grandes questions relatives aux pensions complémentaires, y compris le fonctionnement des fonds de retraite en tant que prestataires de services financiers et les obstacles à la libre circulation des travailleurs. Il faisait part de l'intention de la Commission de présenter, conformément au rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, une proposition de directive afin de régler en particulier la question de la préservation des droits à pension accumulés et les problèmes spécifiques rencontrés par les travailleurs détachés dans un autre État membre.

#### *Directive 98/49/CE*

Le 28 juin 1998, le Conseil a adopté la directive 98/49/CE relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté<sup>17</sup>. Cette directive est à l'heure actuelle le seul instrument légal communautaire qui traite de la libre circulation des personnes dans le contexte des pensions complémentaires. Elle vise à garantir aux travailleurs le droit à l'égalité de traitement quant au maintien de leurs droits à pension complémentaire lorsqu'ils se déplacent à l'intérieur de la Communauté, mais elle ne traite pas des conditions d'acquisition des droits à pension complémentaire ni de leur transférabilité.

La directive impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer le maintien des droits à pension acquis aux affiliés d'un régime complémentaire de pension pour lesquels des cotisations ne sont plus versées à ce régime du fait qu'ils ont quitté un État membre pour un autre, à un niveau comparable à celui dont bénéficient les affiliés pour lesquels des cotisations ne sont plus versées mais qui restent dans le même État membre.

Les États membres doivent en outre s'assurer que les régimes complémentaires de pension versent dans d'autres États membres toutes les prestations qui sont dues aux travailleurs au titre de ces régimes, nettes de toute taxe et de tout frais de transaction qui seraient applicables.

En ce qui concerne les travailleurs détachés, la directive 98/49/CE dispose que les cotisations peuvent continuer à être versées à un régime complémentaire de pension établi dans l'État membre d'origine du travailleur et exempte l'employeur de l'obligation de verser des cotisations à un régime complémentaire de pension dans l'État membre d'accueil<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Les retraites complémentaires dans le marché unique - Livre vert - (COM (97) 283 final).

<sup>17</sup> (JO L 209 du 25.7.1998, p. 46). Les États membres devaient mettre en œuvre la directive le 25 juillet 2001 au plus tard et ils devaient communiquer à la Commission le texte des dispositions de mise en œuvre adoptées au niveau national le 25 janvier 2002 au plus tard.

<sup>18</sup> Conformément au règlement 1408/71/CEE, cette exemption n'est toutefois accordée que pour une période limitée.

Enfin, la directive 98/49/CE dispose que les travailleurs qui se rendent dans un autre État membre doivent être informés adéquatement de leurs droits à prestations et des choix qui leur sont offerts au titre du régime.

Les États membres devaient assurer la mise en œuvre de cette directive pour juillet 2001 et communiquer les mesures de mise en œuvre adoptées le 25 janvier 2002 au plus tard.

### *Le Forum des pensions*

À la suite du rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, le Forum des pensions s'est réuni pour la première fois en 2000 et a été institué par décision de la Commission du 9 juillet 2001<sup>19</sup>. Il est chargé d'aider la Commission à trouver des solutions aux problèmes et aux obstacles liés à la mobilité transfrontalière des travailleurs dans le cadre des pensions complémentaires.

Afin d'identifier les principaux obstacles à la mobilité transfrontalière des travailleurs engendrés par les régimes de pension complémentaire et d'examiner les solutions nationales dont l'application au niveau européen pourrait être encouragée, le Forum des pensions a constitué, en décembre 2000, trois groupes de travail s'occupant respectivement de l'acquisition et de la préservation des droits à pension complémentaire, de la transférabilité des droits à pension complémentaire et de l'affiliation transfrontalière aux régimes de pension complémentaire. Leurs rapports ont été présentés à l'assemblée plénière du Forum des pensions le 23 février 2001.

Un grand nombre des obstacles identifiés par les groupes de travail concernent les travailleurs qui changent d'emploi au sein d'un État membre donné ainsi que les travailleurs qui quittent un État membre pour un autre. En conséquence, les trois groupes de travail ont souligné qu'une action menée pour supprimer ces obstacles ne devrait pas se limiter à la mobilité transfrontalière.

En ce qui concerne l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire, le premier groupe de travail a relevé que beaucoup d'employeurs voient dans les retraites complémentaires un moyen de récompenser la loyauté du personnel. Cette façon de voir doit toutefois être considérée comme dépassée: les retraites complémentaires devraient être considérées comme des revenus différés et un élément essentiel de protection sociale.

De longues périodes de stage et d'attente et des âges minimums élevés pour s'affilier à un régime impliquent tous des droits à pension réduits pour la main-d'œuvre mobile. De telles pratiques ne sont plus compatibles avec les besoins de mobilité accrus des marchés actuels du travail et, d'après le rapport du groupe de travail, leurs implications sociales ne sont plus acceptables. En outre, 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.

---

<sup>19</sup> Décision de la Commission du 9 juillet 2001 relative à la création d'un comité dans le domaine des pensions complémentaires (JO L 196 du 20.7.2001, p. 26).

Le groupe s'est dès lors prononcé en faveur d'une réduction des périodes d'attente, des périodes de stage et des âges minimums. Il a proposé que l'ouverture de droits intervienne au plus tard un an après le début de l'entrée en service.

Le groupe était conscient que les employeurs seraient probablement préoccupés par les implications financières du raccourcissement des périodes d'attente et de cotisation. C'est pourquoi il a proposé de les réduire progressivement au cours d'une période de transition qui pourrait coïncider avec la durée actuelle de la période d'attente. Cette solution écarterait le risque de voir un changement soudain des règles de portabilité engendrer des coûts imprévus pour les employeurs et les dissuader d'offrir des régimes de pension complémentaire à leurs salariés.

En ce qui concerne la transférabilité des droits à pension complémentaire, le deuxième groupe de travail est parti de la constatation qu'avant qu'un transfert soit possible, il doit impérativement exister des droits acquis. Dès lors que des droits sont acquis, ils peuvent être traités de deux façons: une possibilité réside dans la préservation des droits acquis, l'autre dans le transfert d'un capital.

La transférabilité devrait constituer une option pour le salarié migrant, et non une obligation. Il pourrait néanmoins 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. Le groupe est arrivé à la conclusion qu'il pourrait également s'avérer nécessaire de définir des normes et principes de calcul des valeurs de transfert et a plaidé en faveur de la création d'un groupe d'experts chargé de résoudre les problèmes techniques en matière de transferts internationaux.

Le Forum des pensions a dès lors convoqué, en mars 2002, un nouveau groupe de travail chargé de trouver des solutions communes aux obstacles techniques qui entravent la transférabilité des pensions complémentaires dans l'Union européenne. Ce groupe a d'ores et déjà présenté une première série de propositions, tout en soulignant que la transférabilité présuppose l'existence d'un droit à pension acquis. Dans ce contexte, des progrès ne pourront être réalisés en matière de transférabilité que moyennant la réalisation de progrès aussi en matière d'acquisition et de préservation des droits à pension complémentaire et, par conséquent, la réussite de la présente consultation.

Le troisième groupe de travail s'est concentré sur l'affiliation transfrontalière en tant que moyen de faciliter la mobilité des travailleurs et de leur permettre de changer de pays de travail sans avoir à faire face aux coûts liés à une interruption de leur affiliation au régime de pension (coûts résultant du fait de ne pas avoir rempli les conditions pour l'acquisition des droits, de leur préservation insuffisante et des pertes liées aux transferts).

Ce groupe a établi que le principal obstacle à l'affiliation transfrontalière était la fiscalité. Toutefois, l'affiliation obligatoire à un régime de pension professionnelle du pays d'accueil peut aussi poser un problème étant donné que, dans ce cas, l'affiliation transfrontalière entraînerait une double couverture.

#### *Les autres initiatives de la Commission*

En ce qui concerne l'affiliation transfrontalière, il convient de citer deux autres initiatives européennes récentes. La première est la proposition de directive

concernant les institutions de retraite professionnelle<sup>20</sup> et la seconde est la communication de la Commission sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles<sup>21</sup>. Les deux initiatives doivent permettre aux travailleurs de rester plus facilement dans le même régime de pension lorsqu'ils vont travailler dans un autre État membre.

La proposition de directive vise à doter les activités des institutions de retraite professionnelle d'un cadre juridique commun au niveau européen, afin de permettre à ces institutions de tirer pleinement profit des avantages du marché intérieur. Elle vise en particulier à créer un cadre prudentiel complet, lequel est nécessaire pour assurer l'accessibilité financière des pensions et un haut degré de protection du droit des futurs retraités. La proposition tend à accorder aux institutions précitées une liberté qui leur permette de mener une politique d'investissement efficace et de bénéficier de l'accroissement de la taille et des liquidités des marchés des capitaux consécutif à l'introduction de l'euro. La proposition ambitionne également d'accorder aux institutions de retraite le droit d'assurer une gestion transfrontière des régimes de pension.

Conformément à la procédure de codécision, la proposition de directive concernant les institutions de retraite professionnelle est actuellement soumise au Conseil. Le Parlement européen a achevé sa première lecture en juillet 2001. Le Plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité<sup>22</sup> a invité le Parlement européen et le Conseil à intensifier leurs efforts en vue d'adopter la directive pour décembre 2002.

La communication de la Commission du 19 avril 2001 sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles propose une stratégie générale d'élimination des obstacles fiscaux qui peuvent, à l'heure actuelle, avoir un effet dissuasif important en matière d'affiliation transfrontalière. En ce qui concerne la transférabilité du capital de retraite, la communication constate qu'il peut arriver, dans certaines situations transfrontalières, que les règles fiscales nationales aillent à l'encontre des dispositions du traité sur la libre circulation des travailleurs et/ou sur la libre circulation des capitaux. Cela peut arriver lorsqu'un travailleur quitte un employeur d'un État membre pour aller travailler pour un employeur d'un autre État membre et qu'il souhaite transférer le capital de retraite accumulé de l'ancien régime de retraite vers le nouveau. La Commission examine en ce moment quelles règles fiscales nationales entravent la transférabilité transfrontalière du capital de retraite et elle prendra les dispositions nécessaires pour assurer leur mise en concordance avec le traité.

---

<sup>20</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les activités des institutions de retraite professionnelle (COM (2000) 507 final).

<sup>21</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité Économique et Social du 19 avril 2001 - Élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles (COM (2001) 214).

<sup>22</sup> Voir note n° 3.



#### 4. THÈMES DE CONSULTATION

Les mesures décrites ci-dessus (directive 98/49/CE, proposition de directive concernant les institutions de retraite professionnelle, communication sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles) laissent non résolus un certain nombre de problèmes qui se posent en matière d'acquisition, de préservation et de transférabilité des droits à pension complémentaire.

Comme il a été dit plus haut, ces problèmes concernent à la fois les travailleurs qui changent d'État membre et ceux qui changent d'emploi dans le même État membre. La Commission estime qu'il serait inapproprié de prendre des mesures qui ne s'appliqueraient qu'aux travailleurs migrants, car ceux-ci bénéficieraient d'une meilleure protection des droits à pension complémentaire que les travailleurs qui changent d'emploi tout en restant dans leur pays. Par ailleurs, l'absence de mesures européennes visant à améliorer l'acquisition, la préservation et la transférabilité de ces droits pourrait signifier qu'un changement d'emploi au sein d'un secteur couvert par un régime de pension sectoriel n'entraînerait pas une réduction des droits à pension, alors qu'un changement d'emploi au sein du même secteur, mais impliquant de travailler dans un autre État membre, diminuerait les droits à pension futurs.

La Commission est convaincue que les partenaires sociaux au niveau européen sont bien placés pour faire progresser les choses dans ces domaines. En outre, la CES, l'UNICE et le CEEP ont, dans le préambule de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée<sup>23</sup>, reconnu 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".

À la lumière de ce qui précède et conformément à l'article 138.2 du traité CE, les partenaires sociaux sont invités à donner leur avis sur l'orientation possible d'une action communautaire concernant la portabilité des droits à pension complémentaire. Ils sont notamment invités à répondre aux questions suivantes:

- (1) Jugez-vous souhaitable de prendre une initiative dans ce domaine? Partagez-vous l'avis de la Commission selon lequel l'absence d'un ensemble de dispositions spécifiques portant sur l'acquisition, la préservation et la transférabilité des droits à pension complémentaire au niveau européen porte préjudice aux travailleurs et/ou aux employeurs dans le marché intérieur?
- (2) Dans l'affirmative, sous quelle forme l'action communautaire devrait-elle être menée (convention collective, directive, recommandation, code de bonne pratique, lignes directrices, etc.)?
- (3) Quelles devraient être les caractéristiques principales d'une telle mesure?
- (4) L'action devrait-elle être menée au niveau intersectoriel et/ou au niveau sectoriel?

---

<sup>23</sup> Mis en œuvre par la directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO L 175 du 10.7.1999, p.43).

- (5) Une telle mesure devrait-elle s'appliquer également à l'ensemble des régimes de pension complémentaire ou conviendrait-il d'établir des distinctions entre les régimes de pension complémentaire financés uniquement par un employeur individuel et ceux qui sont financés à la fois par les employeurs et les travailleurs; entre les régimes volontaires et les régimes obligatoires; entre les droits à pension fondés sur des contrats de travail individuels et ceux qui sont fondés sur des conventions collectives?