

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire

Analyse des milieux économiques et des professionnels de la prévoyance professionnelle complémentaire contre la vieillesse

Observations préliminaires

Porter une appréciation sur la proposition de directive mentionnée sous rubrique n'est pas chose aisée. Ceci tient à la problématique des régimes complémentaires de pension qui est une matière très technique il est vrai, mais surtout à l'imprécision rédactionnelle du texte en question. Cet état des choses nous a amenés à considérer plusieurs hypothèses à de nombreuses reprises afin de nous permettre de porter un jugement sur le bien-fondé de cette initiative.

Considérations générales

Si l'objectif de faciliter la libre circulation des travailleurs et de contribuer ainsi à la réalisation du marché intérieur est entièrement partagé par les auteurs de la présente, il n'en reste pas moins que les moyens mis en œuvre par la Commission Européenne ne répondent que marginalement aux finalités affichées. Pire, ces moyens entraîneront un alourdissement sensible des charges incombant aux entreprises et sont plutôt de nature à dissuader celles-ci de s'investir davantage dans ce type de prévoyance auquel revient pourtant un rôle stabilisateur accru dans l'architecture générale des systèmes d'assurance pension dont la prédominance des systèmes de répartition ajoute à leur précarité.

La présente proposition de directive vise en particulier à consolider le principe de la portabilité des droits acquis en matière de pension complémentaire en cas de changement d'employeur tant au sein de l'Union européenne qu'à l'intérieur d'un Etat membre (EM).

Cette démarche est audacieuse dans la mesure où la Commission se propose d'édicter des règles au niveau communautaire définissant le mode d'acquisition de droits portables. En

effet, dans le cadre des régimes de protection sociale institués et gérés par les EM, l'UE s'est abstenue de légiférer dans le but d'harmoniser les différents régimes existants dans les Etats. Elle s'est au contraire limitée à coordonner les différents régimes existants dans les EM en faveur des travailleurs migrants, frontaliers etc. dans le but de donner un contenu au principe de la libre circulation des travailleurs.

L'UE ajoute encore à ce revirement fondamental en affichant ouvertement qu'elle entend instituer également des règles devant régir la portabilité des droits à des pensions complémentaires revenant à des personnes migrant à l'intérieur d'un Etat ou changeant simplement d'employeur sans bouger géographiquement.

Légiférer dans ces conditions est difficilement défendable au regard du principe de subsidiarité dans la mesure où les législations nationales en seront affectées. Le fait de vouloir harmoniser les législations en la matière présuppose donc des motifs de toute première importance pouvant justifier l'adoption d'une pareille approche, quod non. Il ne résulte nullement des motifs du texte de la proposition qu'un instrument de coordination entre les différents régimes établis dans les EM n'aurait pas mené au même but.

Ceci est d'autant plus vrai que les législations nationales ont souvent déjà organisé la portabilité des droits et ce non seulement dans le cas où le travailleur change d'employeur à l'intérieur d'un Etat, mais également lorsqu'il change de pays.

L'approche ne se justifie pas non plus au regard du principe de proportionnalité. Ici encore les moyens mis en œuvre ne sont pas en relation avec l'objectif visé. Il est en effet difficilement défendable de vouloir harmoniser l'ensemble des régimes existants au niveau de l'UE pour faciliter la portabilité des droits à pension. Cette finalité peut être poursuivie tout en restant acquis au principe de la coordination entre régimes.

La violation du principe de proportionnalité est d'autant plus flagrante que le nombre de personnes en cause est et restera marginal par rapport à l'ensemble des personnes concernées par les plans de pension en vigueur et que l'obstacle majeur concernant la portabilité des droits et donc de la libre circulation des travailleurs est de nature fiscale en raison du risque de double imposition qu'encourent les bénéficiaires de la prévoyance professionnelle.

Le texte doit enfin être critiqué alors que les solutions que ses auteurs préconisent sont souvent très éloignées de la réalité et divergent largement des dispositions mises en place soit dans les législations nationales soit dans les règlements des régimes de prévoyance professionnelle complémentaire établis au niveau des entreprises.

Analyse du texte

Il est renvoyé à ce stade aux difficultés majeures ayant surgi à une première lecture de la proposition de directive. Les auteurs de la présente se réservent le droit d'apporter davantage de précisions à une date ultérieure.

Article 4 :

Les termes « cotisations ...versées par le travailleurs ou au nom de celui-ci » repris au point a) ne sont ni définis ni autrement explicités dans le texte. Il conviendrait d'en exclure explicitement les cotisations patronales qui ne peuvent faire l'objet d'un remboursement ou d'un transfert tant qu'ils ne sont pas définitivement acquis.

Par ailleurs, le remboursement ne peut se faire, le cas échéant, que sur la base de la contre-valeur des sommes versées.

La fixation d'un âge minimum par la Commission n'ajoute en rien à la portabilité des droits acquis. En tout état de cause, l'âge de 21 ans prévu au point b) est beaucoup trop jeune au regard des solutions mises en place en pratique.

Le délai d'un an prévu au point c) pour l'affiliation à un régime n'est pas conforme aux pratiques en la matière qui prévoient souvent des délais plus longs. Ceux-ci sont justifiés par le « turn over » relativement plus élevé en début de carrière ainsi qu'au commencement d'une relation professionnelle des travailleurs et évitent justement que les gestionnaires des régimes soient « encombrés » de droits mineurs qui ne font qu'augmenter les frais de gestion outre mesure et dans une proportion injustifiable par rapport à l'enjeu.

A noter encore que l'affiliation au bout d'un an engloberait également les personnes engagées moyennant contrat à durée déterminée alors que celles-ci ne feront souvent pas partie à terme des effectifs de l'entreprise.

La période de deux ans prévue au point d) doit être réfutée alors qu'elle ne correspond pas aux délais stipulés dans les règlements des plans de pension. Cette immixtion de la Commission n'est pas nécessaire au regard de la portabilité transfrontalière de droits. Elle doit encore être critiquée alors qu'elle n'est pas neutre au regard du coût des plans.

Article 5 :

L'ajustement des droits dormants pose problème. La question de savoir qui devra financer ces ajustements se pose. Incombera-t-il à l'ancien employeur de financer des promesses une fois que le travailleur aura déjà quitté l'entreprise ? Incombera-t-il au nouvel employeur de financer une promesse relevant d'une période où il ne se trouvait pas encore en relation de travail avec le travailleur concerné ? Le texte ne fournit pas de réponse. Sur quelle base ces ajustements doivent-ils se faire ? Y a-t-il lieu de faire des projections de carrière du salarié en question ? Indépendamment de ces questions d'ordre technique, il y a lieu de relever que l'idée d'ajuster des droits dormants est incompatible avec la philosophie à la base d'un système de capitalisation et plus particulièrement en cas de plan de pension à contributions définies. Il peut tout au plus être envisagé d'appliquer à ces droits un taux d'intérêt évitant l'érosion monétaire des montants acquis au départ du salarié. Toutefois cette indexation doit être facultative et ne doit pas être dictée par la Commission européenne alors que cette adaptation n'a pas d'implication

particulière en matière de portabilité des droits à pension en rapport avec le principe de la libre circulation des travailleurs.

Article 6 :

Les auteurs de la présente proposition de directive érigent la transférabilité des droits acquis en un principe pouvant seul préserver les droits des travailleurs usant du principe de la libre circulation des travailleurs. Cette perception est erronée. Le maintien des droits auprès de l'ancien employeur, voire le rachat des droits ou encore le versement des droits dans un fonds collectif, le cas échéant spécialement dédié à telle fin, garantissent tout autant les droits acquis des travailleurs quittant leur ancien employeur. Aussi l'article 6 doit-il être amendé en conséquence.

Les autres articles n'appellent pas d'observations à ce stade.

Conclusion

Le texte de la Commission dans sa version actuelle est inacceptable. Aussi doit-il être retravaillé pour tenir compte tant des considérations générales que des aspects plus techniques développés succinctement dans la présente.

UEL, le 16 mai 2006