



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.2.2012
COM(2012) 37 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur le régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne

RESUME

Le fonctionnement du régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne (ci-après dénommé «le PSEO») est celui d'un fonds notional à prestations définies. Bien qu'il n'y ait pas de véritable fonds d'investissement, on considère que le montant virtuellement perçu par un tel fonds est pris en compte dans les engagements au titre des pensions, qui sont garantis par l'article 83 du statut et par l'article 4, paragraphe 3, du TUE.

Comme le PSEO obéit au principe d'équilibre actuariel, le taux de contribution au régime de pensions est le mécanisme qui maintient le régime en équilibre. Si, sur la base des différents paramètres définis par le statut, il ressort de l'évaluation actuarielle qu'un taux de contribution au régime de pensions différent de celui en vigueur devrait être appliqué pour couvrir la totalité des droits à pension acquis au cours d'une année donnée, ce taux est adapté par le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission et d'un rapport d'Eurostat. Lorsque les membres du personnel paient la cotisation de pension adaptée en fonction de ce taux, ils acquièrent des droits à pension pour une année donnée, qui sont protégés par le principe des droits acquis.

Le PSEO est un régime de pensions professionnel obligatoire pour les fonctionnaires de l'UE et, en tant que tel, doit être comparé aux régimes de pensions des fonctionnaires des États membres et d'autres organisations internationales et non aux régimes de pensions généraux prévus au niveau national pour le secteur privé.

1. Les principaux paramètres à évaluer

Les composantes du régime de pensions doivent être examinées dans leur globalité, compte tenu des spécificités de la fonction publique européenne, afin de garantir des retraites adéquates, viables et sûres pour le personnel des institutions de l'Union.

En ce qui concerne l'âge (normal, obligatoire et minimal) de la retraite, les institutions de l'UE se situent dans la même tranche que les régimes des États membres destinés aux fonctionnaires nationaux. Si la proposition modifiant le statut des fonctionnaires, présentée par la Commission en 2011 (ci-après dénommée «la proposition de la Commission»), est adoptée par le Conseil et le Parlement, les institutions de l'Union s'aligneront sur les États membres qui sont les plus avancés dans la réforme de leurs régimes de pensions et se conformeront entièrement aux orientations du livre vert intitulé «Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe» (ci-après dénommé «le livre vert»). Plusieurs États membres doivent encore procéder à des réformes structurelles à cet égard.

Le PSEO offre des prestations qui sont du même ordre voire moins favorables (droits moins élevés) que celles des régimes des États membres en ce qui concerne le taux d'accumulation, la base de la pension, le taux de pension maximal possible et le taux de contribution du personnel. Les pensions dans le PSEO sont adaptées parallèlement

aux rémunérations dans les institutions de l'UE. Il s'ensuit que les pensions versées dans le cadre du PSEO ont subi une perte de pouvoir d'achat de 5,4 %¹ depuis 2004.

Pour ce qui est de la progression individuelle dans la grille des traitements, il conviendrait de ne pas modifier le système de carrière, même s'il a une incidence sur le coût des pensions, si l'unique but de l'opération est de réaliser des économies sur les retraites. La préoccupation première devrait être la nécessité d'attirer, de retenir et de motiver le personnel en activité dans les institutions de l'Union. Ces considérations étaient à la base de la refonte complète de la structure des carrières en 2004, qui a instauré une structure fondée sur le mérite comportant des incitations à la performance tout au long de la carrière.

Par ailleurs, la Commission a également tenu compte d'un certain nombre d'autres aspects politiques en rapport avec les pensions, mentionnés dans la demande du Conseil, et notamment du rôle des pensions dans le système de rémunération global du personnel de l'Union et de la garantie de l'équité des futures prestations de pension pour l'ensemble des effectifs de l'UE. Elle a conclu que les dispositions du PSEO étaient actualisées et conformes aux objectifs stratégiques des institutions de l'UE ainsi qu'aux orientations du livre vert.

2. Une réflexion sur les éventuelles modifications du PSEO

La création éventuelle d'un fonds de pension peut entraîner des coûts supplémentaires, étant donné qu'elle impliquerait de transférer la valeur du fonds notionnel à un fonds d'investissement. À long terme, les dépenses budgétaires annuelles en matière de pensions devraient cependant baisser, car les pensions seraient versées à partir du fonds. Des mesures d'incitation en faveur de la constitution de pensions privées pourraient être envisagées, bien qu'il convienne de prendre en considération certaines questions telles que le coût supplémentaire lié à la gestion et à la sécurité des investissements.

La création de la catégorie des agents contractuels en 2004 a engendré et engendrera encore des économies considérables. Toutefois, il importe également de conserver le même régime de pensions pour les fonctionnaires et les agents contractuels afin de préserver l'attrait des postes de contractuels pour les personnels qualifiés.

En conséquence, la Commission conclut que l'ensemble des paramètres du PSEO cadrent avec les régimes de pensions des fonctionnaires nationaux des États membres. Cependant, afin de se conformer aux orientations du livre vert, le régime de retraite anticipée devrait être limité et tant l'âge normal que l'âge obligatoire de la retraite devraient être repoussés, respectivement, à 65 et 67 ans, comme le prévoit la proposition de la Commission.

Enfin, la Commission a évalué les économies supplémentaires qu'entraînerait la proposition de la Commission sur la base de trois approches: les dépenses annuelles de pensions, le coût du service (qui reflète le coût annuel des droits à pension et correspond au montant à investir dans un éventuel fonds de pension) et les engagements au titre des pensions.

¹ Ce chiffre tient compte de la décision (2011/866/UE) du Conseil du 19 décembre 2011 de ne pas adopter la proposition de la Commission adaptant les rémunérations et les pensions.

Les mesures énoncées dans la proposition de la Commission, si elle était adoptée, auraient une incidence considérable en termes de réduction du coût des pensions à long terme. Sous l'effet de ces mesures, les dépenses annuelles de pensions pourraient, à long terme, baisser d'environ 500 millions d'euros et le coût du service, qui correspond au coût annuel des droits à pension acquis, serait réduit de 9,5 %. Cela aurait une incidence immédiate sur les engagements au titre des pensions pour le personnel en activité, qui diminueraient de 14,5 %.

1. INTRODUCTION

1.1. Demande de rapport

Dans le cadre de la discussion concernant le rapport de la Commission sur l'annexe XI (évaluation à mi-parcours)² menée au Conseil, ce dernier a invité la Commission à réaliser une étude sur les implications budgétaires à long terme du coût des pensions du personnel de l'ensemble des institutions et agences de l'Union européenne. Le 18 août 2010, la Commission a présenté une étude d'Eurostat sur les incidences budgétaires à long terme du coût des pensions³.

Eurostat a rappelé les grands principes du PSEO tout en soulignant qu'il importait de ne pas oublier que les nouvelles dépenses de pensions en faveur d'un membre du personnel qui part à la retraite aujourd'hui avaient déjà été payées sous forme de cotisations que l'intéressé a versées pendant la durée de son service⁴. Lorsque les membres du personnel paient leur cotisation adaptée en fonction du taux en vigueur, ils acquièrent des droits à pension pour une année donnée, qui sont protégés par le principe des droits acquis.

L'étude précitée, qui a examiné les grandes étapes de l'évolution des dépenses de pensions du PSEO sur une période de 50 ans (2010-2059), a montré que ce régime n'était pas encore arrivé à maturité. En effet, bien que ce régime existe depuis 1962, les effectifs ont augmenté au fil du temps à la suite des élargissements successifs de l'Union, des nouvelles missions confiées aux institutions de l'UE et de la tendance constante à la mise en place de nouveaux organismes de l'UE. Dès lors, le nombre de bénéficiaires progressera de 109 % entre 2010 et 2059.

Autre conséquence du fait que le régime n'est pas encore arrivé à maturité, les dépenses annuelles de pensions augmenteront durant la période de projection. Les dépenses totales de pensions (à prix constants) passeront de 1,235 milliard d'euros en 2010 à un maximum de 2,490 milliards d'euros en 2045, avant de retomber à 2,259 milliards d'euros en 2059. Ces dépenses devraient donc connaître une croissance plus lente que le nombre de retraités avant de commencer à diminuer, en grande partie sous l'effet de la réforme du statut opérée en 2004⁵.

Selon les calculs d'Eurostat, les économies annuelles qu'enregistrera le budget de l'UE entre 2010 et 2059 à la suite de la réforme de 2004 augmenteront

² COM(2008) 443.

³ SEC(2010) 989.

⁴ SEC(2010) 989, p. 3.

⁵ Ci-après dénommée «la réforme de 2004».

progressivement pour atteindre 1,047 milliard d'euros en 2059. Cela signifie que sans la réforme de 2004, les dépenses de pensions totales en 2059, qui devraient augmenter de 83 % par rapport à 2010 selon les projections actuelles, auraient progressé de 168 %. Le total des économies sur 50 ans devrait atteindre 24,785 milliards d'euros. Ce chiffre pourrait toutefois sous-estimer les économies totales dues à la réforme de 2004, étant donné qu'il ne prend pas en compte celles résultant des modifications apportées aux pensions d'invalidité et de survie.

Ayant pris acte de cette étude, le Conseil a demandé à la Commission d'évaluer tous les paramètres ayant une incidence significative sur le coût des pensions et de tenir compte d'un certain nombre d'aspects politiques dans son évaluation. Il a en outre invité la Commission à présenter, d'ici à la fin de 2011, des propositions appropriées en vue de la modification du statut du personnel, sur la base de cette évaluation.

La structure du présent rapport s'aligne sur celle de la demande précitée du Conseil.

1.2. Livre vert intitulé «Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe»

Parallèlement au processus engagé par le Conseil dont il est question plus haut, le livre vert intitulé «Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe»⁶ a lancé un débat européen sur les grands défis auxquels les systèmes de retraite doivent faire face, à savoir le vieillissement démographique et la crise financière et économique. Il a défini les priorités pour la modernisation des politiques de retraites dans l'UE si l'on veut atteindre deux objectifs primordiaux, à savoir assurer l'adéquation des retraites et garantir leur viabilité. Ces objectifs peuvent notamment être atteints en:

- parvenant à un équilibre durable entre la durée de la vie professionnelle et la durée de la retraite;
- levant les obstacles à la mobilité dans l'UE grâce à une consolidation du marché intérieur des retraites et à une amélioration de la mobilité des retraites;
- encourageant des retraites plus sûres et plus transparentes, assorties d'une sensibilisation accrue et d'une meilleure information.

2. METHODOLOGIE

2.1. Approche comparative

Pour déterminer si le PSEO est sur la même ligne que les régimes de pensions nationaux, la Commission a eu recours à une approche comparative. Celle-ci implique de définir la méthodologie, c'est-à-dire d'établir un échantillon comparable, un horizon de temps et des éléments comparables de différents régimes de pensions des fonctionnaires. Il va de soi que, lors de l'évaluation des différents éléments des régimes de pensions, il convient de rappeler que ceux-ci sont étroitement liés et interdépendants. Par conséquent, seule la combinaison de tous ces éléments permet

⁶ SEC(2010) 830.

de fournir une description complète de tel ou tel régime de pensions pour fonctionnaires. Dans le même temps, il y a lieu de tenir compte de la complexité et des caractéristiques particulières des régimes de pensions qui font l'objet de la comparaison.

Lors de la définition de l'horizon de temps, il faut garder à l'esprit le dynamisme et la diversité des régimes de pensions des fonctionnaires. Souvent, les conditions applicables aux fonctionnaires divergent en fonction de leur âge, de leur affectation ou de la date de leur entrée en service (ou de celle de leur arrivée sur le marché de l'emploi). Cette variabilité est propre aux modalités de mise en place des réformes des pensions, qui obéissent parfois à la nécessité de préserver certains droits acquis. Aux fins de la comparabilité des résultats, le présent rapport prend en compte la situation actuelle des fonctionnaires qui entrent en service en 2011 et les dispositions transitoires qui sont instaurées.

2.2. *Comparaisons appropriées*

Le PSEO est un régime de pensions professionnel obligatoire pour les fonctionnaires de l'UE et, en tant que tel, il devrait être comparé aux régimes de pensions des fonctionnaires des États membres et d'autres organisations internationales et non aux régimes de pensions généraux prévus au niveau national pour le secteur privé. Les régimes généraux sont définis par l'État et, en principe, ne s'appliquent pas aux fonctionnaires.

Même si le présent rapport n'établit pas de comparaison entre le PSEO et les régimes de pensions d'autres organisations internationales, la Commission estime qu'une telle comparaison est tout à fait appropriée, car leurs personnels présentent des caractéristiques similaires et leurs activités sont de nature comparable. Elle n'exclut pas la possibilité de réaliser ce type d'analyse à l'avenir.

Pour déterminer si le PSEO est sur la même ligne que les régimes nationaux du même type, la Commission a demandé aux États membres de répondre à un questionnaire portant sur les régimes de pensions des fonctionnaires nationaux de leurs administrations centrales. Si la France n'a pas donné suite au questionnaire malgré plusieurs rappels, vingt-six États membres ont transmis leurs réponses, sur lesquelles se fonde le présent rapport.

Lors de l'évaluation du PSEO, il convient de tenir compte de la situation particulière du personnel des institutions de l'UE: celles-ci recrutent principalement des expatriés originaires des 27 États membres, qui ont des régimes nationaux de pensions nettement différents. Tel n'est pas le cas des administrations des États membres. S'agissant des autres organisations internationales, seules les Nations unies sont d'une taille comparable, ce qui permet difficilement de les comparer entre elles. Même si la Commission estime que les régimes de pensions d'autres organisations internationales et les régimes de pensions nationaux se prêtent le mieux aux comparaisons, ces dernières ont leurs propres limites, qui sont mises en évidence dans le rapport. Par exemple, plusieurs régimes en vigueur dans les États membres sont des régimes par répartition, alors que le fonctionnement du PSEO est celui d'un fonds notional.

Les composantes du régime de pensions doivent être examinées dans leur globalité, tout en prenant en compte les spécificités de la fonction publique européenne, afin de garantir des retraites adéquates, viables et sûres pour le personnel des institutions de l'Union.

Les institutions de l'UE recrutent principalement des expatriés originaires des 27 États membres et sont en concurrence, sur le marché international du travail, avec les autres organisations internationales, les services diplomatiques, les grandes administrations nationales, les multinationales, les cabinets juridiques, les consultants financiers, etc. Elles doivent, en tant qu'employeurs, rester attrayantes, de façon à maintenir l'équilibre géographique de leurs effectifs et à pouvoir mettre en œuvre des politiques qui répondent aux attentes des citoyens de l'Union et de ses États membres.

2.3. *Des régimes de pensions distincts pour les fonctionnaires*

Toutes les organisations internationales, près de la moitié des pays du monde et la plupart des États membres de l'UE ont prévu des régimes de pensions professionnels distincts pour leurs fonctionnaires. Des régimes intégrés sont présents dans tous les nouveaux États membres, même si leurs règles varient souvent selon les différentes catégories d'employés. En Irlande et en Espagne, les fonctionnaires publics sont couverts par le régime national de pensions, tout en bénéficiant de modalités propres en matière de compléments de pension (régimes additionnels à prestations définies pour les fonctionnaires). Au Royaume-Uni, les fonctionnaires sont couverts par une partie du régime obligatoire applicable aux employés du secteur privé.

Les régimes de retraite propres aux fonctionnaires n'ont pas exactement été mis en place pour les mêmes raisons que les régimes généraux de pensions au niveau national. En effet, si ces derniers ont pour but de garantir un revenu adéquat à la retraite, les objectifs des premiers sont d'assurer l'indépendance des fonctionnaires et l'attractivité d'une carrière dans la fonction publique, de reporter dans le futur le coût de la rémunération des fonctionnaires et de garantir que les régimes de retraite pour les fonctionnaires plus âgés sont politiquement et socialement acceptables.

Si les régimes de pensions des fonctionnaires partagent certains des objectifs socio-politiques inhérents aux programmes nationaux de pensions, ils doivent également tenir compte de la politique de l'employeur en matière de ressources humaines. Par conséquent, la politique relative aux pensions des fonctionnaires fait également intervenir des questions générales concernant les rémunérations et les indemnités de la fonction publique⁷.

⁷ Robert Palacios et Edward Whitehouse: *Civil-service Pension Schemes Around the World* (mai 2006), SP discussion paper n ° 0602, Banque mondiale.

3. LE REGIME DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES EUROPEENS (PSEO)

3.1. Principaux concepts

3.1.1. Références juridiques

En vertu de l'article 83 du statut:

- le paiement des prestations prévues au régime de pensions constitue une charge du budget de l'Union;
- les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations;
- les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement du régime de pensions.

L'article 83 *bis* et l'annexe XII du statut définissent les *règles actuarielles* de calcul du taux de contribution permettant de garantir l'équilibre du régime de pensions.

Les prestations versées dans le cadre du régime sont définies au titre V, chapitre 3, du statut ainsi qu'à l'annexe VIII de celui-ci.

3.1.2. Principe du fonds notionnel

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) disposait d'un fonds de pension, qui a toutefois été démantelé et remplacé par le fonds notionnel lors de la fusion des institutions des Communautés en 1967. Ce fonds notionnel a été mis en place pour la Communauté économique européenne lors de l'adoption du statut en 1962.

Il convient de rappeler que le PSEO ne repose pas sur un régime de retraite par répartition. Dans un tel régime, le taux de contribution au régime de pensions ou les prestations de retraite sont adaptées en vue de parvenir chaque année à l'équilibre entre le montant des cotisations perçues et les dépenses de retraite. Si l'équilibre ne peut être atteint, le budget finance la différence par l'impôt.

Il n'en va pas de même pour le PSEO, dans lequel les cotisations couvrent effectivement le coût des droits à pension acquis au cours d'une année donnée et ne sont en aucune manière liées aux dépenses de pensions de l'année en question. Lorsque le PSEO sera parvenu à maturité, il y aura nécessairement un écart entre les cotisations de retraite et les dépenses de pensions, qui est dû au taux d'intérêt appliqué aux cotisations perçues avant leur remboursement sous forme de prestations de pension.

Même s'il n'y a pas de véritable fonds d'investissement, on considère que le montant qu'un tel fonds aurait perçu est investi dans les États membres (sur la base des taux d'intérêt annuels moyens observés pour la dette publique à long terme des États membres) et pris en compte dans les engagements au titre des pensions, qui sont garantis par l'article 83 du statut et par l'article 4, paragraphe 3, du TUE.

Pour ce qui est du budget, dans le passé, le régime de pensions dégagait des recettes nettes, car le personnel en activité versait des cotisations pour les droits à pension

acquis au fur et à mesure, alors qu'il y avait un nombre très restreint de bénéficiaires effectifs de prestations de retraite ou d'invalidité. Ces recettes se composaient des cotisations de pension versées par les membres du personnel majorées de la contribution de l'employeur, qui n'était toutefois pas versée dans un fonds mais uniquement prise en compte dans les engagements au titre des pensions.

À plus long terme, les dépenses de pensions vont inévitablement augmenter à mesure que le personnel en activité partira à la retraite. Cette augmentation se poursuivra à peu près jusqu'au moment où le régime de pensions arrivera à maturité – c'est-à-dire jusqu'à ce que le nombre de retraités décédés au cours d'une année donnée contrebalance le nombre de nouveaux bénéficiaires. Les montants qui auraient été couverts par le fonds de pension sont actuellement couverts (et continueront à l'être) par le budget et ont une incidence sur les engagements au titre des pensions.

Dans le contexte du fonds notionnel, les cotisations du personnel ne sont pas réservées à un fonds de pension proprement dit, mais elles sont créditées au budget de l'UE au moment de leur perception et dépensées conformément aux décisions de l'autorité budgétaire, ce qui signifie qu'elles ne sont pas affectées à un domaine politique particulier. Quant au restant, qui devrait normalement correspondre à la partie de la contribution incombant à l'employeur, il a été décidé qu'il ne serait pas perçu⁸; en revanche, les institutions de l'UE se sont engagées à verser les prestations de retraite futures (à la charge du budget de l'Union) lors du départ à la retraite des membres du personnel. Conformément à l'article 83 du statut, les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations. Par conséquent, le budget emprunte en fait ces montants aux affiliés, en contrepartie de la garantie du versement des prestations futures. Le solde des montants empruntés et des montants reversés se reflète dans les engagements au titre des pensions.

Lorsque les affiliés au PSEO atteignent l'âge de la retraite, les montants doivent leur être reversés sous la forme de prestations de retraite. Dès lors, les dépenses de pensions ont progressivement augmenté dans le passé, et cette tendance se maintiendra à peu près jusqu'à l'arrivée à maturité du régime.

En ce qui concerne cette croissance des dépenses de pensions, il est important de comprendre que les nouvelles dépenses en faveur d'un membre du personnel qui part à la retraite aujourd'hui ont déjà été payées⁹ sous forme de cotisations que l'intéressé a versées pendant la durée de son service, et que les droits à pension qui devront être versés à compter du départ à la retraite sont couverts par les engagements au titre des pensions.

3.1.3. *Principe d'équilibre actuariel*

Le PSEO obéit au principe d'équilibre actuariel. La contribution annuelle versée par les membres du personnel doit couvrir un tiers des droits acquis par ces derniers au cours d'une année donnée. Les droits acquis par les fonctionnaires de l'Union au cours de l'année en question correspondent aux futures pensions que ces derniers percevront après leur départ à la retraite, ainsi qu'aux droits (sous certaines

⁸ Sauf dans le cas de l'autofinancement des agences, qui versent au budget de l'UE la partie de la contribution incombant à l'employeur.

⁹ Le personnel actif a versé les cotisations de pension pour les droits à pension qu'il a acquis.

conditions) à une allocation d'invalidité, à une pension de survie ou à une pension d'orphelin. En d'autres termes, la contribution annuelle est destinée à financer un tiers du coût du service au titre du régime de pensions, c'est-à-dire une série de paiements qui auront lieu dans le futur. Pour que ce calcul soit possible, la série de paiements aux fonctionnaires européens doit être évaluée à sa valeur actuelle au moyen d'un taux d'intérêt («taux d'actualisation»). Il s'agit donc d'une évaluation actuarielle.

Du point de vue technique, la méthode utilisée pour le calcul du taux de contribution au régime de pensions est la «méthode des unités de crédit projetées» prescrite par la norme comptable internationale IPSAS 25¹⁰. La somme des valeurs actuarielles des droits acquis par les membres du personnel en activité, dénommée «coût du service» dans la pratique actuarielle, est comparée au total annuel de leurs traitements de base afin d'obtenir le taux de contribution.

Le taux de contribution au régime de pensions maintient le PSEO en équilibre. Si, sur la base des différents paramètres définis par le statut, il ressort de l'évaluation actuarielle qu'un taux de contribution au régime de pensions différent de celui en vigueur devrait être appliqué pour couvrir les droits à pension acquis au cours de l'année en question, ce taux est adapté par le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission.

Les contributions payées durant l'exercice en cours ne sont pas calculées de manière à couvrir les prestations versées pendant ce même exercice: elles peuvent être d'un montant supérieur ou inférieur. Le principe d'équilibre actuariel garantit un équilibre sur le long terme, et non un équilibre annuel: ce concept diffère donc de celui de l'équilibre annuel de la trésorerie.

4. ANALYSE COMPARATIVE DES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES REGIMES DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES NATIONAUX ET DES FONCTIONNAIRES EUROPEENS

4.1. Âge de la retraite

Le livre vert définit «l'âge normal de la retraite» comme étant «l'âge auquel un affilié à un régime de retraite a le droit de bénéficier de prestations de retraite complètes». L'«âge obligatoire de la retraite» est l'âge auquel le contrat de travail expire automatiquement sous l'effet de l'âge chronologique. L'«âge effectif de départ à la retraite» est l'âge auquel une personne prend effectivement sa retraite. En règle générale, l'âge effectif de départ à la retraite est inférieur à l'âge normal de la retraite. Toutefois, pour des raisons de disponibilité des données, l'âge de sortie du marché du travail est souvent utilisé comme un indicateur de l'âge effectif de départ à la retraite.

Par exemple, en 2008, l'âge moyen de sortie du marché du travail dans les États membres¹¹ allait de 55,5 ans en Roumanie à 63,2 ans aux Pays-Bas et 63,8 ans en Suède, en passant par 59,3 ans en France et en Pologne. L'âge moyen de sortie pour l'ensemble des États membres était de 61,4 ans. L'âge effectif de départ à la retraite dans les institutions de l'Union se situe entre 61 et 62 ans.

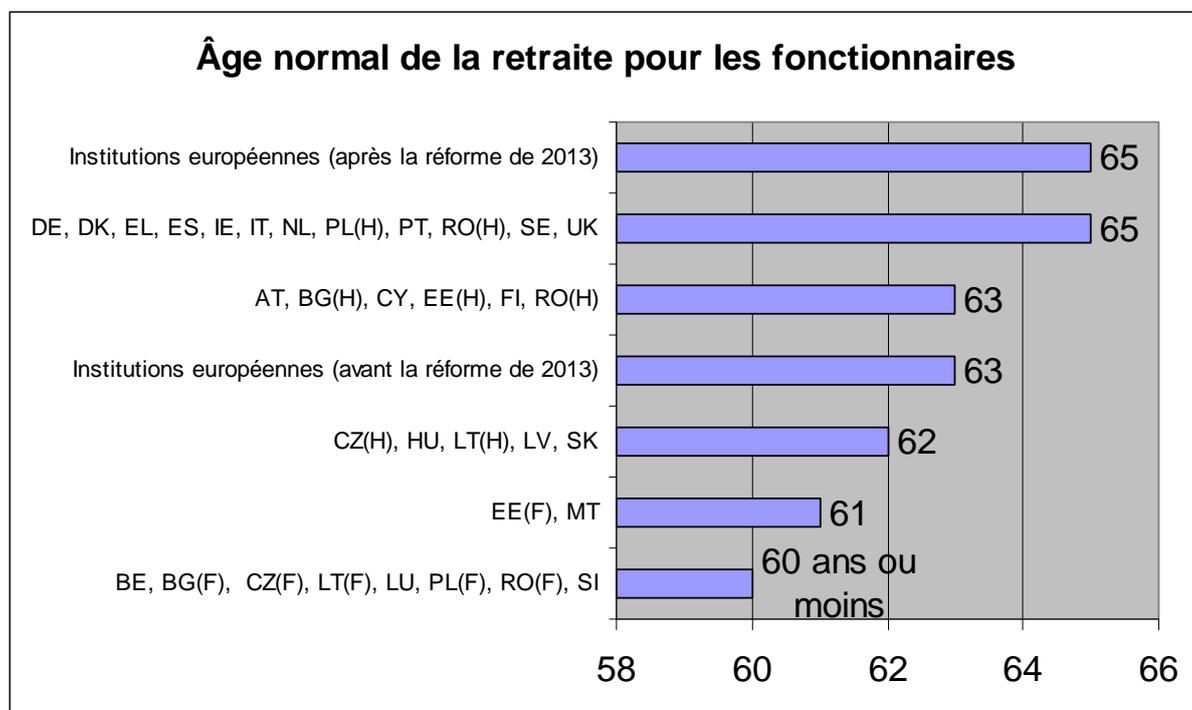
¹⁰ La norme comptable internationale pour le secteur public (IPSAS) 25 est l'équivalent de la norme comptable internationale IAS 19 appliquée dans le secteur privé.

¹¹ Source: livre vert.

4.1.1. Âge normal de la retraite

Dans un certain nombre d'États membres, l'âge normal de la retraite pour les fonctionnaires est inférieur à celui des régimes généraux.

Le graphique ci-après indique l'âge normal de la retraite pour les fonctionnaires des administrations centrales des États membres¹²:



NB: n'ayant pas répondu au questionnaire, la France ne figure pas dans le graphique.

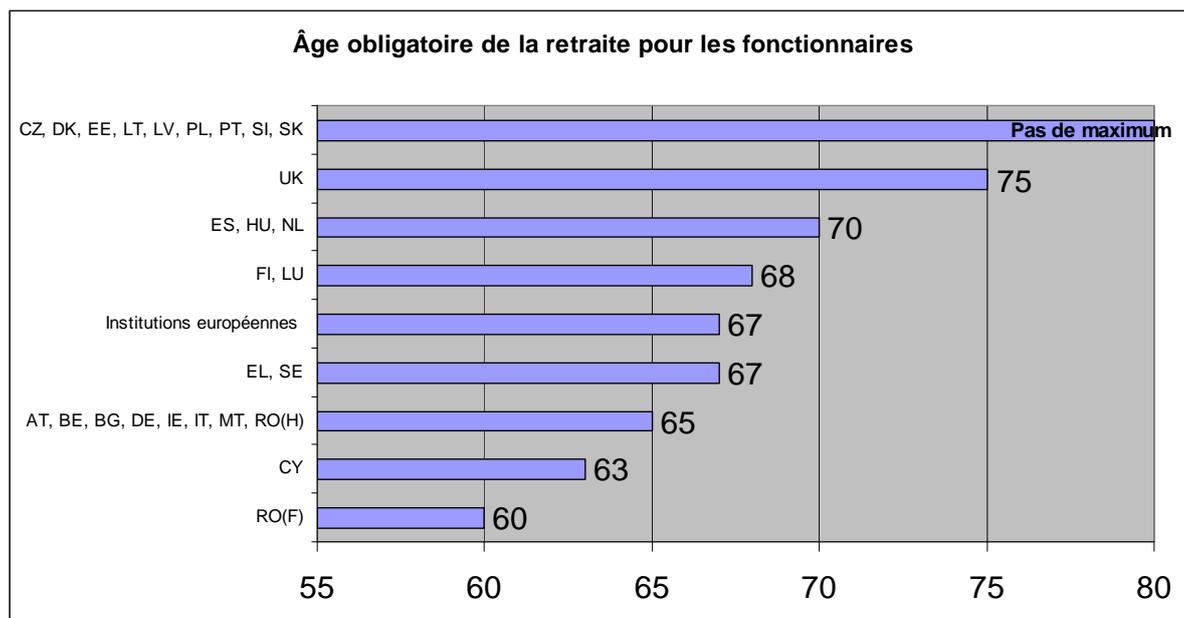
Si on ne prend en compte que l'âge de la retraite pour les hommes, il y a lieu de souligner que la majorité des États membres ont fixé l'âge normal de la retraite entre 61 et 63 ans. Dans trois États membres, il est toujours fixé à 60 ans et dans dix d'entre eux, il culmine à 65 ans. Dans six États membres, l'âge normal de la retraite pour les femmes, qui est moins élevé que pour les hommes, est de 61 ans au plus.

En 2004, l'âge normal de la retraite pour les fonctionnaires européens a été relevé de 60 à 63 ans (tant pour les hommes que pour les femmes), des dispositions transitoires s'appliquant au personnel déjà en fonction (départ entre 60 et 63 ans, en fonction de l'âge du fonctionnaire au 1^{er} mai 2004). L'âge normal de la retraite, actuellement de 63 ans, concorde, dans une large mesure, avec l'âge standard d'admission à la retraite des fonctionnaires des États membres. Si les institutions de l'Union portent l'âge normal de la retraite à 65 ans, il sera plus élevé que celui prévu pour les fonctionnaires de la plupart des États membres.

¹² Dans les tableaux ci-après, «F» correspond aux «femmes» et «H», aux «hommes».

4.1.2. Âge obligatoire de la retraite

L'âge obligatoire de la retraite est également un indicateur pertinent pour décrire les régimes de pensions. Un tiers des États membres ont fixé à 63 ou 65 ans l'âge auquel la durée des fonctions ou le contrat de travail arrive à expiration chez un fonctionnaire, et neuf États membres n'ont pas établi d'âge limite pour le personnel de la fonction publique. Il convient de noter que dans sa proposition, la Commission suggère d'autoriser les fonctionnaires à travailler jusqu'à l'âge maximal de 67 ans dans l'intérêt du service, ce qui n'est actuellement possible que dans des circonstances exceptionnelles.

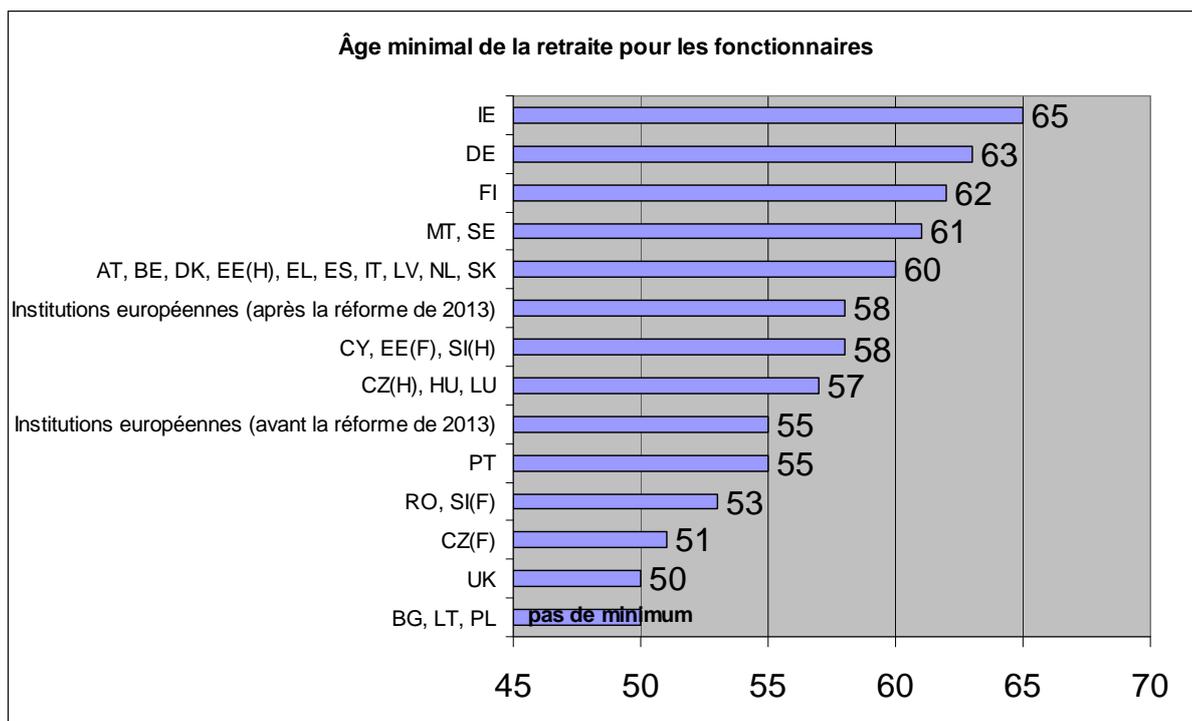


NB: n'ayant pas répondu au questionnaire, la France ne figure pas dans le graphique.

Ce relèvement de l'âge obligatoire de la retraite placera les institutions de l'UE dans la même catégorie que les États membres dont les fonctionnaires ont la possibilité de rester en activité plus longtemps, alors que la plupart des États membres doivent mettre en œuvre des réformes structurelles pour encourager l'allongement de la vie active.

4.1.3. Âge minimal de la retraite

S'agissant de la retraite anticipée, une majorité d'États membres maintiennent l'âge minimal de la retraite aux alentours de 58 ans. Toutefois, au moins dix États membres offrent encore la possibilité aux fonctionnaires qui comptent un certain nombre d'années de service de cesser leurs activités avant d'avoir atteint 58 ans. C'est le cas au Royaume-Uni, où les fonctionnaires peuvent prendre leur retraite à l'âge de 50 ans.



NB: n'ayant pas répondu au questionnaire, la France ne figure pas dans le graphique.

Dans sa proposition, la Commission préconise des mesures de limitation de l'accès aux régimes de retraite anticipée et aux autres possibilités de sortie précoce du marché du travail, afin de permettre aux fonctionnaires de rester plus longtemps en activité. En particulier, le nombre de membres du personnel susceptibles de partir en retraite anticipée sans réduction des droits à pension serait réduit et l'âge de la retraite anticipée porté à 58 ans. Certains États membres ont engagé des réformes similaires, tandis que les autres doivent encore mettre en œuvre de telles mesures.

4.2. Taux d'accumulation

Le livre vert définit le taux d'accumulation comme «le taux auquel les droits à pension s'accumulent. Ce taux est utilisé dans les régimes à prestations définies. Il est basé sur la formule associée au régime».

Il convient, lorsque l'on compare les taux d'accumulation en vigueur dans les États membres, d'examiner également la base de calcul, ce qui rend l'exercice très complexe.

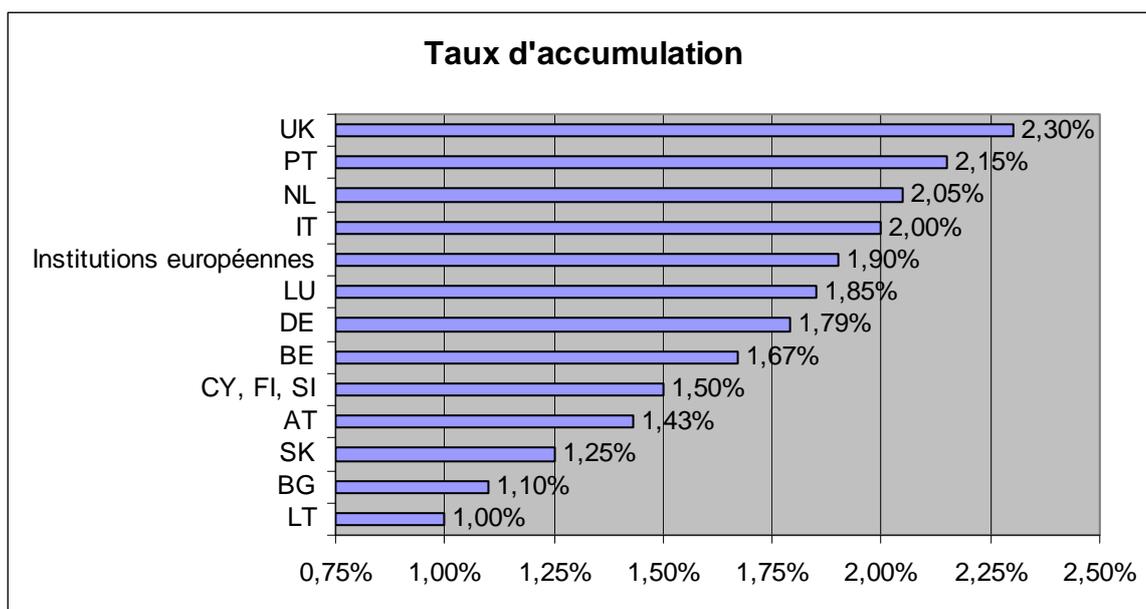
Tout d'abord, dans une douzaine d'États membres, une partie de la pension pourrait être payée selon des règles ne tenant pas compte d'un taux d'accumulation.

On relève un grand nombre de situations dans les différents États membres qui appliquent un taux d'accumulation. Par exemple, au Royaume-Uni, le taux d'accumulation peut atteindre 2,30 % du dernier traitement, au Portugal, il s'échelonne entre 2,00 % et 2,30 % pour chaque année civile entrant en ligne de compte, aux Pays-Bas, il s'établit à 2,05 % du revenu ouvrant droit à pension et en Allemagne, il représente 1,80 % du dernier traitement et des allocations familiales pour chaque année de service.

Le taux d'accumulation en vigueur pour les fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne est fixé à 1,90 % du dernier traitement de base pour chaque année de service. Initialement fixé à 2 %, ce taux a été ramené à 1,9 % lors de la réforme de 2004¹³. Ce niveau est pleinement justifié par la situation particulière du personnel des institutions de l'UE. Il y a lieu de noter que l'âge moyen d'entrée dans la fonction publique européenne est de 35 ans. Dès lors, les membres du personnel disposent de moins de temps que les fonctionnaires nationaux pour acquérir des droits à pension. En outre, lorsque les fonctionnaires européens transfèrent des droits à pension acquis auprès des États membres, le nombre d'années de travail n'est pas pris en considération, mais la valeur monétaire du transfert.

Un autre aspect rend la comparaison entre les États membres et les institutions de l'UE encore plus complexe: le taux d'accumulation peut également varier en fonction de l'âge. La Finlande prévoit un taux d'accumulation progressif, qui est de 1,5 % des revenus entre 18 et 52 ans, 1,9 % entre 53 et 62 ans et 4,5 % entre 63 et 68 ans, ce qui encourage clairement les fonctionnaires à rester en activité plus longtemps. Les institutions de l'UE ont adopté une approche similaire en prévoyant une incitation à acquérir des droits à pension supplémentaires si l'on travaille au-delà de l'âge normal de la retraite («incitation dite de Barcelone»).

Le graphique ci-dessous indique les taux d'accumulation en vigueur dans les États membres qui ont recours à ces taux pour calculer les pensions.



NB: n'ayant pas répondu au questionnaire, la France ne figure pas dans le graphique.

4.3. Base pour le calcul des pensions

Les États membres appliquent des systèmes très différents pour déterminer la base servant à calculer la pension du fonctionnaire qui part à la retraite. Certains d'entre eux, comme Chypre, l'Irlande ou le Royaume-Uni, fondent la pension sur le dernier traitement ou sur les traitements de la dernière année. D'autres États membres (par

¹³ Pour les membres du personnel recrutés avant le 1^{er} mai 2004, le taux d'accumulation est de 2 %.

exemple la Finlande, la Hongrie et la Slovaquie) prennent en compte pour le calcul de la pension le montant moyen du traitement sur l'ensemble de la carrière, ce qui signifie que la progression de carrière est très importante dans la définition de la base de calcul. Par exemple, dans les régimes qui prennent pour base les dernières années de service, lorsque la progression en fin de carrière est très lente, l'incidence sur les pensions est très limitée. L'effet est similaire dans les régimes qui se fondent sur le traitement moyen pendant la carrière en cas de faible différence entre le traitement de départ et le traitement final.

Dans les institutions de l'UE, la pension repose sur le traitement de base du dernier grade dans lequel le fonctionnaire a été classé pendant au moins un an. Il y a des raisons importantes de maintenir ce système. Lors de la réforme du statut de 2004, la structure des carrières dans les institutions de l'UE a été réorganisée et étendue par l'introduction de grades supplémentaires, afin de créer des incitations à la performance tout au long de la carrière. Les traitements aux grades de base ont par conséquent été réduits. En outre, compte tenu de la moyenne d'âge élevée des nouvelles recrues, il serait impossible pour nombre d'entre elles de progresser vers les grades les plus élevés si elles suivaient le rythme de carrière moyen. Par conséquent, une modification de la base des pensions aurait, pour le niveau des retraites, des répercussions beaucoup plus fortes dans les institutions de l'UE que dans les administrations nationales comportant moins de grades, et rendrait les grades de base encore moins attrayants pour le personnel expérimenté. Dès lors, les institutions de l'UE devraient trouver d'autres solutions, susceptibles d'être plus coûteuses, afin d'attirer du personnel qualifié issu de l'ensemble des États membres (par exemple, en organisant des concours à des grades plus élevés pour du personnel expérimenté, ce qui aurait pour résultat une augmentation non seulement des rémunérations, mais aussi des pensions).

4.4. Taux maximal possible de pension

Le taux maximal de pension plafonne les droits à pension qu'une personne peut acquérir au cours de sa vie active. Cette notion n'existe pas dans certains États membres, notamment en République tchèque, en Finlande, en Roumanie, en Lettonie ou en Estonie, où les droits à pension des fonctionnaires correspondent aux années de service effectuées. De leur côté, les institutions de l'UE et d'autres États membres ont fixé un plafond. Ce plafonnement a pour effet qu'une personne peut être amenée à travailler jusqu'à l'âge normal de la retraite sans pouvoir acquérir de droits à pension supplémentaires, tout en restant soumise à l'obligation de cotiser au régime si elle a atteint le taux maximal de pension.

Les taux maximaux de pension varient considérablement d'un État membre à l'autre. Par exemple, si en France¹⁴, le taux maximal est de 75 %, il peut être porté à 80 % grâce à diverses bonifications. En Allemagne, le taux maximal est de 71,75 % du dernier traitement de base majoré des allocations familiales. Certains États membres ont fixé le taux sur la base du traitement le plus élevé sur toute la carrière. Tel est le cas du Royaume-Uni, où, selon le régime, les employés peuvent obtenir une pension

¹⁴ En ce qui concerne la France, comme Eurostat n'a pas obtenu de données, les éléments figurant dans le présent rapport sont fondés sur le portail de l'administration française consultable à l'adresse suivante: <http://www.info-retraite.fr/index.php?id=144>

maximale correspondant à 66 ou 75 % des traitements les plus élevés. En Slovénie et en Autriche, le maximum est de 80 % du traitement le plus élevé perçu pendant un certain nombre d'années.

Le montant maximum de la pension d'ancienneté des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne est fixé à 70 % du dernier traitement de base afférent au dernier grade dans lequel le fonctionnaire ou l'agent a été classé pendant au moins un an. Pour atteindre le taux maximal, les fonctionnaires de l'UE doivent travailler pendant au moins 37 années et, avec le relèvement à 65 ans de l'âge du départ à la retraite, ils doivent commencer leur carrière à 28 ans pour pouvoir acquérir le maximum des droits à pension. Comme l'âge moyen du recrutement à la Commission européenne est de 35 ans, la majorité du personnel ne pourra pas atteindre ce taux maximal. C'est déjà le cas aujourd'hui: pour les membres du personnel ayant pris leur retraite en 2010, les droits à pension acquis correspondaient à 63 % en moyenne et, pour le personnel recruté après le 1^{er} mai 2004, ils s'établiront à 57 % environ.

La seule possibilité d'obtenir une pension supérieure à 70 % des droits résulte de l'application éventuelle du minimum vital. Un fonctionnaire ou un autre agent a droit à une pension égale au traitement de base d'un fonctionnaire de grade 1, échelon 1, après 25 années de service. Toutefois, cette disposition ne s'applique qu'aux catégories de personnel des grades inférieurs (pour plus de précisions, voir la section du présent rapport portant sur le recours à des agents contractuels et les conditions d'emploi de ces derniers). Dans quelques États membres, le taux maximal de pension est inférieur à 70 %, mais il porte sur une base différente. Au Danemark, par exemple, le taux maximal possible est fixé à 57 %, mais il ne s'applique qu'à la pension légale et non à la pension d'État, qui dépend de la durée de résidence dans le pays. Il faut avoir résidé au Danemark pendant 40 ans après son quinzième anniversaire pour avoir droit à une pension d'État complète. Cette pension se compose d'un montant de base et d'une pension additionnelle. Le montant de base brut est de 58 032 couronnes danoises (7 780 euros¹⁵) par an. La pension additionnelle pour une personne isolée est de 58 416 couronnes danoises (7 831 euros) par an, et de 27 276 couronnes (3 657 euros) pour les personnes mariées ou vivant en concubinage¹⁶.

À des fins de comparaison, les taux de remplacement théoriques¹⁷ dans les États membres pourraient servir de comparateurs. Ils ont été conçus par le sous-groupe «indicateurs» du comité de la protection sociale. Dans la plupart des États membres, les taux de remplacement se situent dans une fourchette comprise entre 60 et 80 % du dernier traitement. Le taux médian s'établirait autour de 75 %, soit le taux appliqué au Royaume-Uni.

¹⁵ Les chiffres en euros sont calculés sur la base du taux de change en vigueur au 1^{er} juillet 2011, soit 1 EUR = 7,4592 DKK.

¹⁶ <https://www.workindenmark.dk/Find%20information/Til%20arbejdstagere/Naar%20du%20arbejder%20i%20Danmark/Pension/Folkepension.aspx>

¹⁷ Les taux de remplacement indiquent le niveau des pensions en pourcentage des revenus individuels perçus avant le départ à la retraite.

4.5. Taux de contribution du personnel

Le taux de contribution du personnel est la partie de la rémunération que doit verser le fonctionnaire de l'UE pour financer un tiers du coût actuariel du régime de pensions. Les deux tiers restants sont financés par la contribution de l'employeur. Dans la pratique, les institutions de l'UE ne payent pas leurs parts respectives pour financer le régime, mais – à titre de compensation – le paiement des pensions est garanti conjointement par les États membres (article 83 du statut) (voir point 5.8).

Une nouvelle fois, les comparaisons entre États membres sont complexes en raison de la nature diverse des bases sur lesquelles repose la contribution (qui comprend le traitement de base, la rémunération brute, le salaire réel, les salaires bruts, etc.).

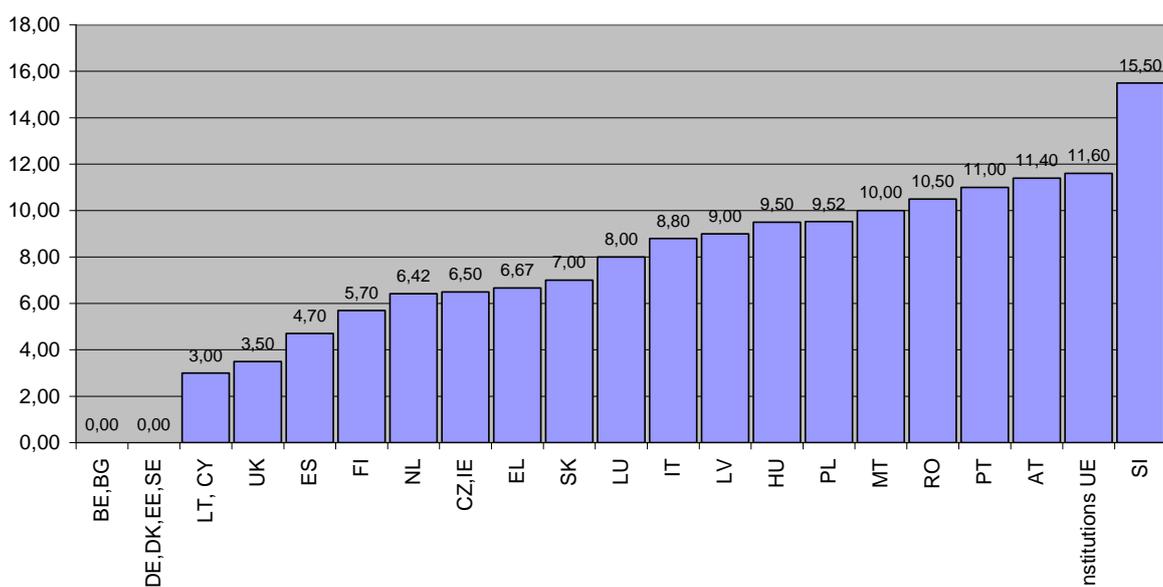
Il convient de noter que, dans certains États membres, les fonctionnaires n'ont pas à cotiser au régime de pensions, car toutes les contributions sont couvertes par l'État et leurs pensions sont payées par le budget. Tel est le cas en Bulgarie, en Estonie, en Allemagne et en Suède, ainsi que, pour certains régimes, en Belgique et au Danemark.

Au niveau de la fonction publique européenne, il y a lieu de rappeler que la totalité du taux de contribution au régime est nécessaire pour maintenir l'équilibre du PSEO et que ce taux est calculé chaque année. La part incombant aux fonctionnaires de l'UE (un tiers de cette contribution totale) est adaptée en conséquence (en vertu de l'article 83 du statut). Par exemple, le taux de contribution au régime de pensions des fonctionnaires de l'UE a été fixé à 10,9 % du traitement de base en 2009, à 11,3 % en 2010 et à 11,6 % en 2011¹⁸.

Dans la grande majorité des États membres, le taux de contribution du personnel au régime de pensions est inférieur à celui du PSEO. Dans certains d'entre eux, le taux est à peu près égal ou inférieur à 5 % (Royaume-Uni, Chypre, Lituanie et Espagne), tandis que dans d'autres, il est compris entre 5 et 10 % (Finlande, Pays-Bas, République tchèque, Irlande, Grèce, Slovaquie, Luxembourg, Italie, Lettonie, Hongrie et Pologne). Le taux de contribution est plus élevé que celui du PSEO dans deux États membres seulement: en Autriche, où il se situe entre 10,25 et 12,55 %, et en Slovénie, où la limite supérieure est de 15,5 %.

¹⁸ Pour 2012, la Commission a proposé un taux de contribution de 11,0 %.

Taux de contribution du personnel au régime de pensions



BE: une contribution de 7 % est versée par le personnel pour financer la pension de survie.

DK: dans le cas du régime «marché du travail», le taux varie de 8 à 17 %.

PL: 7,3% pour le volet «répartition» et 2,22 % pour le volet «capitalisation».

CY: dans le cas du régime de pensions de veuve, le taux de contribution est de 2 %.

ES: 3,86% pour le «Régimen de Clases Pasivas del Estado».

FI: en 2010, la contribution était de 4,5 % pour les personnes de moins de 53 ans et de 5,7 % pour celles qui avaient atteint cet âge.

UK: 1,5 % pour certaines catégories.

NB: n'ayant pas répondu au questionnaire, la France ne figure pas dans le graphique.

4.6. Adaptation annuelle des pensions

Un élément déterminant de la dynamique des dépenses en matière de pensions est la règle de l'indexation. Comme l'a souligné le rapport conjoint sur les retraites pour 2010, de nombreux trains de réformes ont prévu de modifier l'indexation des pensions perçues pendant la période de retraite. On peut considérer que la question de l'indexation implique un choix entre une pension initiale plus faible couplée à une indexation sur les revenus et des prestations de départ plus élevées combinées à une indexation sur les prix¹⁹.

La grande majorité des États membres (exception faite de la Hongrie, de la Lituanie et de certains des régimes de pension polonais et danois)²⁰ adaptent les pensions de leurs fonctionnaires nationaux conformément à un certain nombre d'indicateurs pertinents, comme l'indice des prix à la consommation (IPC), les augmentations salariales, la croissance du PIB ou la hausse des recettes tirées des cotisations sociales. Certains États membres ont recours à un seul indicateur (IPC ou augmentations salariales) pour adapter les pensions, tandis que d'autres appliquent un indice pondéré fondé sur deux indicateurs. Certains États membres (Slovénie, Danemark pour le régime de retraite des fonctionnaires, Irlande et Pays-Bas) adaptent leurs pensions sur la base de l'évolution des salaires, tandis que d'autres se

¹⁹ *Joint Report on Pensions 2010*, établi par le comité de politique économique, le comité de la protection sociale et les services de la Commission, pp. 25 et 26.

²⁰ Danemark: régime de pensions «marché du travail»; Pologne: nouveau régime de pensions OPF.

fondent, à cet effet, sur l'évolution tant des prix que des salaires (Belgique, Chypre, République tchèque, Finlande, Luxembourg, Slovaquie et certains régimes en Pologne).

En ce qui concerne les institutions de l'Union, les pensions sont adaptées selon la même méthode que les traitements des fonctionnaires de l'UE. Ces traitements font l'objet d'une adaptation annuelle tenant compte de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux des États membres et de l'évolution des prix à Bruxelles (indice international de Bruxelles).

Cette méthode s'inscrit dans la pratique de la plupart des États membres, qui indexent l'évolution des pensions sur celle d'un certain nombre d'indicateurs pertinents, comme il est expliqué plus haut. Plusieurs États membres procèdent à l'adaptation de leurs pensions soit sur la base de l'évolution des salaires soit sur la base d'un indice combiné qui tient compte de l'évolution des salaires. Cependant, la plupart de ces systèmes sont indexés sur l'inflation ou un indice combiné tenant compte de l'inflation. Parallèlement, la méthode employée par les institutions de l'UE a conduit à des adaptations en matière de salaires et de pensions qui sont en deçà du taux d'inflation. Au cours de la période 2004-2010, l'adaptation des pensions a été inférieure (de 1,8 point de pourcentage) au taux d'inflation.

Si la méthode d'adaptation des pensions devait être modifiée et liée à l'adaptation des pensions des fonctionnaires dans les États membres, il est probable que le résultat serait plus favorable aux retraités des institutions de l'UE que la méthode actuellement en vigueur, étant donné que la plupart des États membres indexent les pensions sur l'inflation.

Il convient de souligner que l'adaptation annuelle des pensions est déjà prise en compte au moment où le personnel acquitte ses cotisations de retraite. Par conséquent, la non-adaptation des pensions actuelles est susceptible d'un recours juridictionnel, car elle constituerait indéniablement une violation de droits acquis.

4.7. Création éventuelle d'un véritable fonds de pension

Comme il a déjà été expliqué, le PSEO fonctionne comme un fonds notionnel, ce qui signifie qu'il n'existe pas de fonds d'investissement proprement dit. Face au défi démographique, la réponse politique prônée par les États membres a généralement consisté à donner une plus grande place à la capitalisation, sous une forme ou sous une autre²¹. Toutefois, il importe de noter que, pour la plupart des citoyens européens, les régimes par répartition sont et resteront toujours l'élément principal des retraites dans leur ensemble.

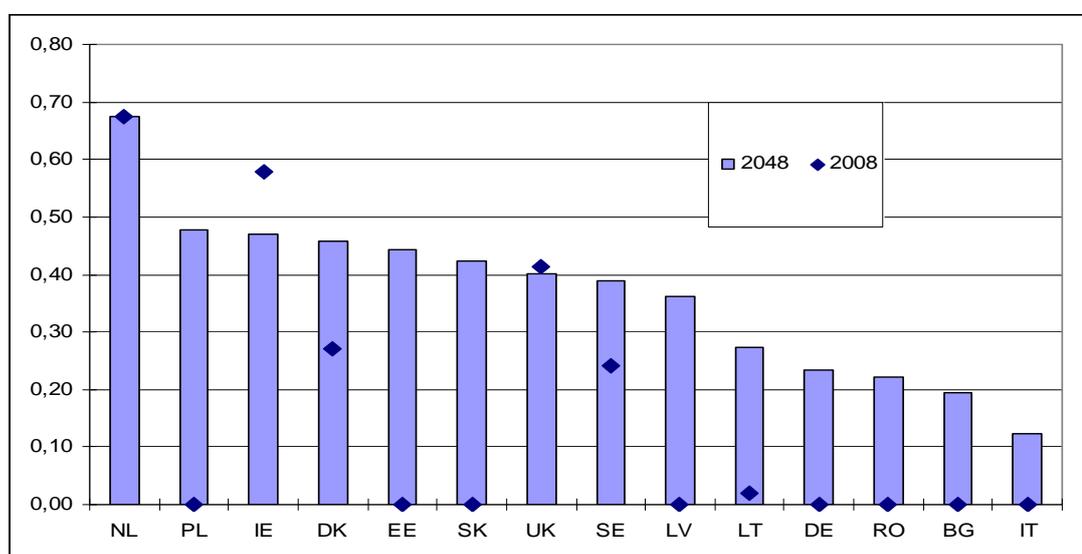
Jusqu'à une date récente, les régimes par capitalisation occupaient une grande place au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni, où les régimes publics de retraite par répartition se limitaient, à l'origine, à des pensions universelles à taux fixe, ce qui a entraîné le développement des régimes privés, que

²¹ Les régimes par capitalisation sont des régimes de retraite dans lesquels les prestations promises sont financées par un fonds d'actifs gardés en réserve et placés afin de couvrir les engagements du régime liés au service des prestations au fur et à mesure de leur apparition.

ce soit sous forme de pensions professionnelles collectives ou de contrats d'assurance-retraite individuels.

Toutefois, au cours des dix dernières années de réforme des retraites, un certain nombre de pays ont accordé une plus grande importance aux régimes privés en place (par exemple, Danemark ou Allemagne) ou ont introduit dans leurs régimes de retraite légaux de nouveaux éléments de pension privée par capitalisation (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Suède). Certaines de ces réformes ont fait volte-face partiellement (par exemple en Lettonie et en Pologne) ou complètement (comme en Hongrie) à la suite de la crise, mais la contribution des régimes par capitalisation aux revenus des retraités se développera à mesure que ces régimes gagneront en maturité.

Part du capital-retraite issu des régimes par capitalisation projetée pour un individu fictif partant à la retraite en 2008 et en 2048²²



La grande majorité des régimes de pensions dans les États membres ne repose pas non plus sur la capitalisation, ce qui signifie que les cotisations de retraite ne sont pas transférées dans un fonds. Certains États membres (Autriche, Lettonie, Portugal, Slovaquie, Pays-Bas, Suède, Pologne et Danemark) disposent de régimes reposant partiellement sur la capitalisation.

La situation est différente dans d'autres organisations internationales, qui soit disposent d'un fonds de pension complet, soit traversent une période de transition après la mise en place d'un fonds de pension.

Quatre possibilités de créer un véritable fonds de pension pour les institutions de l'UE pourraient être envisagées. Chacun des tableaux ci-dessous présente, dans la

²²

Source: calculs du sous-groupe «indicateurs» du comité de la protection sociale. Ces calculs reposent sur les taux de remplacement théoriques pour des employés du secteur privé, ayant 40 ans de carrière ininterrompue (de 25 à 65 ans) et un salaire moyen dans l'économie. La part des revenus issus des régimes par capitalisation légaux sera probablement inférieure à celle indiquée dans le graphique pour un certain nombre d'États membres, où les taux de cotisation aux régimes par capitalisation ont été réduits (à titre temporaire ou définitif) à la suite de la récente crise économique.

colonne I, le coût du service (c'est-à-dire la contribution annuelle de l'employeur au fonds nouvellement créé), dans la colonne II, les dépenses de pensions annuelles en ce qui concerne le fonds notionnel dans le cadre du régime actuellement en vigueur et, dans la colonne III, le total annuel de ces deux coûts («coût total dans la rubrique V»). Une analyse des coûts annuels totaux à long terme, ainsi que des différentes options pour la période 2013–2020, est utile pour évaluer les avantages et inconvénients de chaque scénario.

- **Scénario n° 1: transfert de la valeur du fonds notionnel au fonds réel.** Ce scénario est quelque peu hypothétique, car la première année entraînerait un coût énorme, étant donné que l'équivalent des engagements au titre des pensions devrait être transféré au fonds réel. Les années suivantes, la contribution de l'employeur resterait faible et stable (s'établissant à environ 800 millions d'euros) et devrait être versée au fonds en même temps que les cotisations du personnel (environ 400 millions d'euros). À court terme et pendant la période 2013-2020, cette option est de loin la plus coûteuse pour le budget de l'UE. Cependant, elle a une incidence considérable sur les engagements au titre des pensions, car le montant inscrit dans le fonds de pension couvrirait lesdits engagements.

	Projection des effectifs en activité couverts par le nouveau fonds de pension à compter de 2013	I Coût du service (contribution de l'employeur)	II Dépenses de pensions au titre du régime actuel	III Coût total dans la rubrique V ¹ (I + II)
2013	55 000	800	37 700	38 500
2014	55 000	800	0	800
2015	55 000	800	0	800
2016	55 000	800	0	800
2017	55 000	800	0	800
2018	55 000	800	0	800
2019	55 000	800	0	800
2020	55 000	800	0	800
Coût total 2013-2020		6400	37 700	44 100
2060	55 000	800	0	800
<i>À long terme, lorsque le nouveau régime arrivera à maturité</i>	55 000	800	0	800

¹ Sur la base des dispositions légales et de la méthodologie de 2011

- **Scénario n° 2: le personnel nouvellement recruté serait couvert par le fonds de pension, tandis que le personnel en place continuerait à relever du régime de pensions actuel.** Dans le cadre de cette hypothèse, les dépenses annuelles au titre des pensions ainsi que les dépenses de retraite pour la période 2013–2020 se rapportant au fonds notionnel resteraient identiques, comme si aucun fonds de pension réel n'avait été créé. Le personnel en place resterait ainsi couvert par l'actuel régime de pensions, en partant du principe que la quasi-totalité des nouveaux recrutés ne prendraient pas leur retraite avant 2020. La contribution versée chaque année par l'employeur au fonds augmenterait en fonction des effectifs nouveaux couverts par le fonds de pension réel. Les premières années, ce chiffre serait élevé en raison de la forte rotation du personnel contractuel et temporaire.

Ce scénario impliquerait donc, à court et à moyen terme, un coût plus élevé que celui du régime actuel (13,520 milliards d'euros sur la période 2013–2020 au

lieu de 12,600 milliards d'euros). Toutefois, ce coût devrait fortement baisser à long terme, lorsque le fonds de pension sera arrivé à maturité.

	Projection des effectifs en activité couverts par le nouveau fonds de pension à compter de 2013	I Coût du service (contribution de l'employeur)	II Dépenses de pensions au titre du régime actuel	III Coût total dans la rubrique V ¹ (I + II)
2013	4 200	40	1 400	1 440
2014	7 700	70	1 450	1 520
2015	10 700	90	1 500	1 590
2016	13 200	100	1 550	1 650
2017	15 500	130	1 600	1 730
2018	17 600	140	1 650	1 790
2019	20 000	160	1 700	1 860
2020	21 400	190	1 750	1 940
Coût total 2013-2020		920	12 600	13 520
2060	55 000	800	1 100	1 900
À long terme, lorsque le nouveau régime arrivera à maturité	55 000	800	0	800

¹ Sur la base des dispositions légales et de la méthodologie de 2011

- **Scénario n° 3: les nouveaux droits à pension seraient couverts par le fonds réel, tandis que les droits à pension passés relèveraient du fonds notionnel.**

En vertu de cette hypothèse, les dépenses annuelles au titre du régime de pensions actuel seraient inférieures aux dépenses de retraite prévues jusqu'en 2020 si aucun fonds réel n'était créé. La contribution de l'employeur au fonds réel resterait stable (à hauteur d'environ 800 millions d'euros par an), mais, pendant la période 2013–2020, elle serait beaucoup élevée que dans le scénario n° 2 (6,4 milliards d'euros contre 920 millions d'euros).

Par conséquent, ce scénario impliquerait un coût encore plus important à moyen terme que dans le scénario n° 2, même si la transition est plus rapide.

	Projection des effectifs en activité couverts par le nouveau fonds de pension à compter de 2013	I Coût du service (contribution de l'employeur)	II Dépenses de pensions au titre du régime actuel	III Coût total dans la rubrique V ¹ (I + II)
2013	55 000	800	1 280	2 080
2014	55 000	800	1 320	2 120
2015	55 000	800	1 360	2 160
2016	55 000	800	1 400	2 200
2017	55 000	800	1 420	2 220
2018	55 000	800	1 450	2 250
2019	55 000	800	1 470	2 270
2020	55 000	800	1 490	2 290
Coût total 2013-2020		6400	11 190	17 590
2060	55 000	800	300	1 100
À long terme, lorsque le nouveau régime arrivera à maturité	55 000	800	0	800

¹ Sur la base des dispositions légales et de la méthodologie de 2011

- **Scénario n° 4: fonds réel portant sur un tiers de l'ensemble des droits nouvellement acquis, couvert par les cotisations de retraite du personnel.** Les deux tiers restants des droits à pension, auxquels s'ajoutent tous les droits à pension acquis dans le passé, continueraient à être couverts par le fonds notionnel. Ce scénario impliquerait le transfert des cotisations du personnel au fonds d'investissement et, comme un tiers du coût des pensions serait

partiellement couvert par ce fonds à l'avenir, les dépenses de retraites diminueraient d'un tiers à long terme.

En vertu de cette hypothèse, jusqu'en 2020, les dépenses au titre du régime de pensions notionnel, couvrant deux tiers des droits à pension nouvellement acquis, seraient légèrement inférieures aux dépenses prévues si aucun changement n'avait lieu (12,100 milliards d'euros contre 12,600 milliards d'euros). L'employeur ne contribuerait pas au fonds réel car un tiers des droits nouvellement acquis serait entièrement couvert par les cotisations du personnel.

Par conséquent, à court et à moyen terme, le scénario n° 4 serait le moins coûteux de tous les scénarios envisagés pour le budget de l'UE. Cependant, à long terme, le coût total dans la rubrique V serait deux fois supérieur à celui des autres scénarios (1,650 milliard d'euros contre 800 millions d'euros).

	Projection des effectifs en activité couverts par le nouveau fonds de pension à compter de 2013	I Coût du service (contribution de l'employeur)	II Dépenses de pensions au titre du régime actuel	III Coût total dans la rubrique V ¹ (I + II)
2013	55 000	0	1 350	1 350
2014	55 000	0	1 400	1 400
2015	55 000	0	1 450	1 450
2016	55 000	0	1 500	1 500
2017	55 000	0	1 540	1 540
2018	55 000	0	1 580	1 580
2019	55 000	0	1 620	1 620
2020	55 000	0	1 660	1 660
Coût total 2013-2020		0	12 100	12 100
2060	55 000	0	1 750	1 750
À long terme, lorsque le nouveau régime arrivera à maturité	55 000	0	1 650	1 650

¹ Sur la base des dispositions légales et de la méthodologie de 2011

4.8. Mesures d'incitation en faveur de la constitution de pensions privées

À l'heure actuelle, un certain nombre d'États membres recourt de plus en plus à des régimes de retraite privés pour atteindre les objectifs d'adéquation et de viabilité. Dans son livre vert, la Commission a souligné l'importance d'offrir suffisamment de possibilités de constitution de droits complémentaires, par exemple en permettant aux citoyens de travailler plus longtemps et en facilitant l'accès aux régimes de retraite complémentaires. En outre, elle a insisté sur la nécessité de mettre en place un véritable cadre pour l'épargne-retraite complémentaire, dont le succès dépendra avant tout de mesures visant à améliorer le rapport coût/efficacité et à renforcer la sécurité des régimes de retraite complémentaires.

Certains États membres ont instauré des mesures visant à compléter leurs régimes publics de retraite par répartition au moyen de régimes privés par capitalisation. Toutefois, les événements ont mis en évidence la vulnérabilité des régimes par capitalisation face à la crise financière et à la récession économique et montré la nécessité de revoir le cadre réglementaire afin de garantir la sécurité des régimes privés. Il convient également de noter que le régime de pensions de l'OTAN est entièrement géré au moyen de fonds privés. Le personnel peut décider d'investir ses participations dans des fonds de placement privés, dans des obligations ou des fonds

de trésorerie, tout en choisissant de verser une contribution volontaire supplémentaire au régime à hauteur d'un maximum de 2 % du traitement de base.

En ce qui concerne les institutions de l'UE, si elles devaient s'engager dans la voie de l'instauration de régimes privés de retraite complémentaire obligatoires ou volontaires, il serait essentiel de veiller à la mise en place d'un cadre adéquat pour de tels régimes. En vertu de la jurisprudence constante, les institutions de l'UE, qui agissent non seulement en tant qu'employeurs, mais aussi en tant qu'autorités publiques, ont un devoir de diligence à l'égard de leur personnel. Par conséquent, il importe d'évaluer soigneusement l'incidence potentielle qu'aurait sur le budget de l'UE l'inadéquation, voire la faillite, du régime de pensions privé.

Si on décidait de mettre en place de telles mesures d'incitation, on pourrait envisager la possibilité d'accorder une déduction fiscale à ceux qui investissent dans des régimes de retraite privés, car cela ferait peser une charge relativement faible sur le budget de l'UE par rapport à d'autres options, comme subventionner les placements du personnel dans des régimes de retraite privés. Les institutions de l'UE pourraient proposer des régimes de retraite privés «opt-in» ou «opt-out», en liaison avec des acteurs privés.

Si les régimes de retraite privés devaient placer une partie des fonds dans des actions, comme c'est le cas, par exemple, pour la Caisse commune des pensions du personnel des Nations unies²³ et à l'OTAN, où le personnel peut décider d'investir ses participations dans des actions, obligations ou fonds de trésorerie, le taux de rendement pourrait, à terme, être supérieur à celui du PSEO, mais il serait aussi associé à des risques plus élevés.

Un tel régime comporte un certain nombre d'inconvénients qui doivent être pris en considération, principalement le coût supplémentaire qu'impliquent la gestion et la sécurité des investissements et, par voie de conséquence, des futures pensions.

5. AUTRES ASPECTS AYANT UNE FORTE INCIDENCE SUR LES REGIMES DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES

5.1. Recours à des agents contractuels et conditions d'emploi de ces derniers

La grande majorité des États membres fait une distinction entre les fonctionnaires et les autres employés de la fonction publique. Dans la plupart d'entre eux, il existe pour les fonctionnaires des règles différentes en matière de statut juridique, de procédures de recrutement, de sécurité de l'emploi et de systèmes de carrières et de rémunérations. Toutefois, les fonctionnaires et les autres employés de la fonction publique sont généralement régis par des dispositions identiques ou similaires en ce qui concerne le dialogue social, les règles d'éthique, les règles disciplinaires et, en particulier, les régimes de pensions. Selon la publication *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, les États membres qui ont des régimes de retraite distincts pour les fonctionnaires et les autres employés de la fonction publique sont l'Allemagne, la Lituanie, l'Estonie, Chypre, la Belgique, la France, la Grèce, le Luxembourg, l'Espagne, l'Autriche, les Pays-Bas et le Danemark.

²³ http://www.unjspf.org/UNJSPF_Web/page.jsp?role=info&page=Invest&lang=fra

Les 15 pays restants ont un même régime de retraite pour les fonctionnaires et les autres employés de la fonction publique²⁴.

La réforme du statut de 2004 a créé dans les institutions de l'UE la catégorie des agents contractuels. Depuis lors, ces agents contractuels contribuent aux travaux des institutions en exécutant des tâches d'appui administratif et en apportant des compétences supplémentaires. À la fin de 2009, on dénombrait au total quelque 9 000 agents contractuels dans l'ensemble des institutions et agences, dont environ les deux tiers étaient employés par la Commission. En vertu du statut, le même régime de retraite s'applique aux fonctionnaires et aux agents contractuels. Cette situation est comparable à celle qui prévaut dans la majorité des États membres qui prévoient le même régime pour les fonctionnaires et les employés de la fonction publique.

En ce qui concerne les dispositions sur le minimum vital²⁵, elles renvoient au traitement de base d'un fonctionnaire de grade 1, échelon 1. Un fonctionnaire ou un autre agent acquiert 4 % du minimum vital par année de service, autrement dit, après 25 ans de service, la pension d'ancienneté d'un fonctionnaire ou d'un autre agent ne peut être inférieure au minimum vital. Bien que les mêmes dispositions s'appliquent aux fonctionnaires et aux agents temporaires, les agents contractuels, en particulier dans les grades inférieurs, bénéficient de meilleures conditions, car leurs droits sont généralement moins élevés. Par exemple, un agent contractuel du groupe de fonctions I peut bénéficier d'une pension égale au minimum vital, qui serait supérieure à 70 % de son dernier traitement. Cependant, ce cas de figure est la seule exception à la règle qui veut que le taux maximal de droits à pension soit, en tout état de cause, fixé à 70 % du dernier traitement.

Le remplacement de fonctionnaires par des agents contractuels, bien que n'étant pas directement lié au coût des pensions, a une incidence majeure sur le coût global des pensions en ce sens qu'il a pour effet de limiter le montant du dernier traitement sur la base duquel sont calculées les prestations de retraite. Cela est dû au fait que, par rapport aux fonctionnaires, les agents contractuels relèvent d'une grille de salaires plus basse et que la durée moyenne de leurs contrats est plus courte.

L'étude d'Eurostat de 2010 montre que la création de la catégorie des agents contractuels en 2004 permettra de réaliser des économies considérables chaque année (300 millions d'euros en 2059).

Il importe de conserver le même régime de pensions pour les fonctionnaires et pour les agents contractuels afin de préserver l'attrait des postes de contractuels, de manière à susciter l'intérêt de personnels qualifiés. Comme il est déjà difficile de parvenir à l'équilibre géographique entre les différentes nationalités, le fait de proposer aux agents contractuels un régime de pensions moins attrayant réduirait encore la capacité des institutions à atteindre l'équilibre géographique pour cette catégorie de personnel.

²⁴ Voir *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, de C. Demmke et T. Moilanen, éditions Peter lang, 2010, p. 98. Voir aussi le tableau 13, p. 99.

²⁵ L'article 77, quatrième alinéa, du statut dispose que le montant de la pension d'ancienneté ne peut être inférieur à 4 % du minimum vital par année de service.

5.2. Système de progression individuelle des salaires

La réforme du statut de 2004 a modifié la structure des carrières. Bien que n'étant pas directement lié au coût des pensions, cet aspect a une incidence sur le coût global des pensions car il a pour effet de limiter le montant du dernier traitement sur la base duquel sont calculées les prestations de retraite. Parmi les changements instaurés, citons la réduction des traitements aux grades de base combinée à un déroulement de carrière plus long, comportant davantage de grades, mais avec des promotions plus rapides. D'après l'étude d'Eurostat de 2010, cet aspect de la réforme de 2004 entraînera des économies annuelles de 94 millions d'euros en 2059.

La restructuration du parcours de carrière du groupe de fonctions AST, prévue dans la proposition de la Commission, engendrera des économies supplémentaires à long terme. À l'avenir, les fonctionnaires AST chargés de tâches administratives, techniques ou de formation nécessitant un certain degré d'autonomie (ce qui exclut les tâches de secrétariat) qui souhaitent accéder aux deux grades les plus élevés (assistants confirmés), devront démontrer, lors d'une procédure de sélection, qu'ils disposent d'un degré approprié de compétences et de qualifications en ce qui concerne la gestion du personnel, l'exécution budgétaire et/ou la coordination. Il est probable que soit instaurée une nouvelle structure de carrière pour le personnel de secrétariat nouvellement recruté, comportant une carrière linéaire, avec des taux de promotion inférieurs à ceux de la carrière AST et seulement six grades.

Cependant, même si la progression d'un individu dans la grille des traitements a une incidence sur le coût des pensions, cet aspect est purement secondaire lorsqu'il s'agit de réfléchir à la façon de réorganiser le système des carrières au sein des institutions de l'UE. Sur le plan conceptuel, il serait contre-indiqué de modifier le système des carrières si l'unique but de l'opération était de réaliser des économies sur les pensions, tout en faisant abstraction de l'incidence majeure d'un tel changement sur le personnel en activité dans les institutions de l'UE.

5.3. Écart entre les prestations dont bénéficient les employés de la fonction publique et les pensions du secteur privé

Dans la quasi-totalité des États membres, les fonctionnaires relèvent de régimes distincts, qui comprennent souvent un régime de pensions séparé. Il existe peut-être un certain nombre de raisons d'avoir ces régimes spéciaux, ainsi que des prestations de retraite éventuellement plus élevées que dans les régimes généraux. Tout d'abord, les prestations de retraite doivent être considérées comme une partie différée du traitement du fonctionnaire qui sera versée au moment de son départ à la retraite et comme un élément important d'une formule globale offerte aux employés de la fonction publique. Ensuite, des prestations plus élevées dans la fonction publique permettent d'attirer des personnes hautement qualifiées, même si elles peuvent obtenir un salaire plus élevé dans le secteur privé pour un emploi comparable comportant un niveau de responsabilités similaire.

En offrant des prestations de retraite plus élevées, les États membres peuvent tenir compte du fait que, pour certains profils de postes, le secteur privé propose des salaires plus intéressants, d'où la nécessité de compenser par un niveau de sécurité sociale plus élevé. Toutefois, comme le souligne le livre vert, les États membres sont généralement responsables de la conception et de l'organisation de leurs systèmes de

retraite et des pensions. L'écart entre les prestations accordées aux employés de la fonction publique et le niveau des pensions du secteur privé est la principale question à examiner par les États membres. C'est à eux qu'il incombe de restructurer les régimes de retraite de manière à garantir qu'ils soient adéquats, durables et sûrs.

En ce qui concerne la question de savoir s'il existe un écart entre les prestations de pensions du personnel de l'UE et les prestations versées dans le secteur privé, il faut bien se rendre compte que, comme il est expliqué plus haut, pour les prestations de pensions des fonctionnaires de l'UE, à savoir essentiellement des expatriés, les principaux éléments de comparaison sont les entités qui emploient des personnels comparables et qui ont des structures de carrières et de rémunérations similaires, c'est-à-dire les autres organisations internationales, les services diplomatiques nationaux et les services de l'administration centrale des États membres. S'agissant du secteur privé, la comparaison ne devrait pas seulement porter sur les pensions, mais elle devrait être beaucoup plus large en s'étendant à d'autres aspects, comme le niveau général des salaires et l'évolution des carrières, car il y a un écart considérable entre le secteur privé et le secteur public dans ce domaine.

Enfin, il ne faut pas oublier que de nombreuses multinationales privées disposent de fonds de pensions complémentaires et offrent des prestations supplémentaires pour attirer et retenir les employés qualifiés.

5.4. Coût des pensions pour les institutions de l'UE

L'étude d'Eurostat de 2010 a révélé que le PSEO n'était pas encore mûr et que le nombre de retraités et le volume des dépenses de pensions allaient nécessairement augmenter jusqu'à ce que le régime arrive à maturité. Étant donné que le PSEO fonctionne comme un fonds notionnel, les membres du personnel paient pour les droits à pension qu'ils acquièrent au cours d'une année donnée en versant des cotisations, qui couvrent un tiers du coût actuariel de ces droits. Cette contribution, couplée à celle – non versée – de l'employeur, est considérée comme devant être investie dans des obligations à long terme émises par les États membres. Aux fins de la comparaison, cette façon de procéder serait l'approche la plus prudente à adopter pour un fonds de pension privé, qui produit un faible rendement par rapport à un fonds mixte.

Lorsqu'il a évalué, en 2010, l'équilibre actuariel du PSEO, Eurostat a calculé que le coût total du service, dont le montant devrait être versé au fonds pour couvrir les droits à pension acquis en 2011, devrait s'établir à 1,206 milliard d'euros. Les fonctionnaires de l'UE verseront un tiers de ce montant, soit 402 millions d'euros, ce qui correspond à 11 % de leur traitement de base. Par conséquent, la part que doit couvrir l'employeur en 2011 se chiffre à 804 millions d'euros. En l'absence de tout changement significatif dans les autres paramètres, le coût total des droits à pension, et donc de la contribution de l'employeur, restera probablement dans le même ordre de grandeur.

5.5. Rôle des pensions dans le système de rémunération global du personnel de l'UE

Au moment d'accepter une place, les demandeurs d'emploi ayant atteint un certain âge accordent sans doute une plus grande attention que les postulants plus jeunes au rôle des pensions dans le système de rémunération global. De même, les candidats à

un poste ayant déjà travaillé dans le secteur privé ou dans la fonction publique ont acquis une certaine expérience sur les retraites et sont sensibles à la question. Les candidats qui quittent un régime auquel ils sont accoutumés pour entrer dans un nouveau système qui leur est peu familier sont susceptibles d'y prêter une attention particulière. Enfin, les candidats qui privilégient la sécurité (de l'emploi) et des perspectives de carrière prévisibles par rapport à des salaires très élevés dans une position moins stable, accorderont plus d'attention au régime de pensions. Il est probable que le fonctionnaire nouvellement recruté par une institution de l'UE entre dans l'une de ces catégories.

Comme les institutions emploient généralement des personnes ayant commencé leur carrière ailleurs et qui ont donc une moyenne d'âge de 35 ans, l'importance du régime de pensions dans le système de rémunération global est perçue comme plus élevée que, par exemple, chez les employés de la fonction publique dans les États membres, qui entament leur carrière dans l'administration dès qu'ils ont obtenu leur diplôme. Le fait que la quasi-totalité des nouvelles recrues ait déjà travaillé ailleurs est également attesté par le nombre de transferts vers le PSEO de droits à pension acquis en dehors des institutions. En moyenne, les fonctionnaires qui étaient en activité au 31 décembre 2009 ont transféré 1,6 année de droits acquis dans le PSEO, résultant d'une période d'activité beaucoup plus longue dans les États membres.

Les nouveaux recrutés des institutions présentent une autre caractéristique, qui est également liée au fait qu'ils sont relativement plus âgés, à savoir qu'un grand nombre d'entre eux ont fondé une famille ou étaient sur le point de le faire à peu près au moment de leur recrutement. Compte tenu de leur situation personnelle, les postulants accorderont sans doute une attention particulière aux prestations sociales, notamment aux retraites, en les comparant aux autres possibilités qui s'offrent à eux.

Même si la Commission n'a pas effectué de recherches spécifiques à ce sujet, d'autant plus que, sur le plan méthodologique, le phénomène semble difficile à évaluer, il est raisonnable de conclure que les pensions jouent un rôle important dans le choix d'un employé potentiel de faire carrière dans les institutions de l'UE.

5.6. Besoins futurs des institutions de l'UE en matière de recrutement et de fidélisation du personnel

Alors que les besoins en recrutement à la Commission pour la période 2011-2013 sont estimés à 1 393 fonctionnaires AD et 1 251 fonctionnaires AST²⁶, la Commission propose, pour le cadre financier 2014 – 2020 tel qu'envisagé, que les effectifs de chaque institution de l'UE soient réduits de 5 % au cours de la période 2013 – 2017; cette compression des effectifs résultera en partie du non-remplacement du personnel parti à la retraite ou des agents dont le contrat est échu.

Il convient de mentionner l'existence d'un déséquilibre géographique croissant entre ressortissants des différents États membres, qui est particulièrement visible pour certaines nationalités. Ce phénomène est principalement dû au fait que les institutions de l'UE doivent relever le défi d'offrir des conditions de travail suffisamment attrayantes aux employés potentiels issus des pays en question.

²⁶ Rapport 2011 sur les ressources humaines, p. 43.

Les prestations de retraite doivent sans nul doute être considérées comme faisant partie de la formule devant permettre de recruter et de retenir les candidats les plus qualifiés en provenance de tous les États membres, y compris de ceux où les salaires sont les plus élevés et dont le marché de l'emploi compte parmi les plus compétitifs.

5.7. Garantie de l'équité des futures prestations de pension pour l'ensemble des effectifs de l'UE

La garantie de l'équité des futures prestations de pension pour l'ensemble des effectifs est une question de principe qui s'est posée aux États membres lorsqu'ils ont réformé leurs propres régimes de retraite. Ils sont en effet tenus de protéger les droits acquis tant en veillant à ce que les prestations de retraite et la charge qui en résulte soient équitablement réparties entre les différentes générations.

Dans une certaine mesure, les institutions de l'Union européenne sont confrontées aux mêmes questions. À la suite de la réforme du statut en 2004, les règles applicables au personnel ne sont pas tout à fait les mêmes selon que le recrutement ait eu lieu avant ou après l'entrée en vigueur de cette réforme, car les effectifs qui étaient déjà en place relèvent de dispositions transitoires. Cette différence s'inscrit dans le respect du principe des droits acquis et du principe de non-discrimination.

Aux termes de la proposition de la Commission, les membres du personnel recrutés avant l'entrée en vigueur de celle-ci seront couverts par une phase de transition, comme en 2004, en ce qui concerne le relèvement de l'âge normal de la retraite. Cette transition aura pour effet d'homogénéiser la situation des collègues recrutés avant et après 2004.

5.8. Répartition des risques entre les institutions de l'UE (l'employeur) et les employés

Le PSEO n'est pas directement exposé aux risques liés à l'investissement car les contributions ne sont pas versées dans un fonds réel, de sorte que le capital n'est pas investi. Aux termes de l'article 10 de l'annexe XII du statut, *«[l]es taux d'intérêt à prendre en considération pour le calcul actuariel sont fondés sur les taux d'intérêt annuels moyens observés pour la dette publique à long terme des États membres [...]»*. Ainsi, on procède comme si les contributions étaient versées dans un fonds notionnel et les capitaux correspondants étaient investis dans des obligations d'États membres. Il s'agit probablement de l'investissement le plus prudent qui soit, ce qui signifie que le rendement est plutôt faible.

S'il fallait restructurer le régime de pensions de manière à y intégrer effectivement un élément de risque, il convient de garder présent à l'esprit que le personnel des institutions de l'UE pourrait être prêt à accepter un risque plus élevé en échange d'un taux de rendement supérieur qui aurait pour effet de réduire le taux de contribution nécessaire au maintien de l'équilibre du régime. Toutefois, compte tenu du devoir de diligence qu'ont les institutions à l'égard de leur personnel, il subsiste la question des ressources supplémentaires à fournir au cas où le fonds serait dans l'incapacité d'honorer les pensions.

La charge financière de la contribution au régime de pensions n'est pas un risque en ce sens. Un tiers de cette charge incombe au personnel des institutions; les deux tiers

restants sont couverts par le budget de l'UE, auquel les contribuables de l'UE contribuent à leur tour.

Les États membres appliquent différents systèmes à cet égard. Il n'est pas rare que des fonctionnaires nationaux ne contribuent en rien à leurs pensions. Les États membres ont transmis les informations suivantes sur la répartition de la charge entre employeur et employés:

Répartition des contributions de retraite entre l'employé et l'employeur dans les régimes de pensions applicables aux fonctionnaires de l'administration centrale des États membres

État membre	Contribution versée par l'employé (en %)	Contribution versée par l'employeur (en %)
AT	33,3 %	66,7 %
BE	0 % ²⁷	100 %
BG	Non précisé	Non précisé
CY	Non précisé	Non précisé
CZ	23,2 %	76,8 %
DE	0 %	100 %
DK	0 %	100 %
EE	0 %	100 %
EL	33,3 %	66,7 %
ES	16,6 %	83,4 %
FI	de 18,2 à 22 % selon l'âge	de 81,8 à 78 %
HU	28,4 %	71,6 %
IE	Non précisé	Non précisé
IT	26,7 %	73,3 %
LT	11,4 %	88,6 %
LU	50 %	50 %
LV	27,2 %	72,8 %
MT	33,3 %	66,7 %
NL	30 %	70 %

²⁷

Il convient de noter qu'en Belgique, un taux de contribution de 7,5 % est versé par l'employé uniquement pour financer les pensions de survie.

PL	50 %, 20 % ou 100 % selon le régime	50 %, 80 % ou 0 % selon le régime
PT	40 ou 33,3 % selon le régime	60 ou 66,7 % selon le régime
RO	de 25,4 à 33,5 %	de 74,6 à 66,5 %
SE	0 %	100 %
SI	63,6 %	36,4 %
SK	29,2 %	70,8 %
UK	7,4 ou 15,6 %,	92,6 ou 84,4 %,

NB: n'ayant pas répondu au questionnaire, la France ne figure pas dans le tableau.

5.9. Élargissement de l'éventail des effectifs de l'UE et politique de ressources humaines visant à encourager l'allongement de la vie active et des économies suffisantes en vue de la retraite

Dans sa proposition, la Commission a proposé de relever l'âge normal de la retraite et de renforcer la possibilité de travailler au-delà de l'âge de la pension. La Commission va étudier les mesures de ressources humaines qui aideraient les personnes d'un certain âge à rester en activité, en complément de celles déjà prévues dans le statut, par exemple la possibilité de travailler à temps partiel afin de se préparer à la retraite, sous réserve du versement d'un supplément de faible montant. Certaines de ces mesures ne nécessitent pas de modification du statut et seraient mises en œuvre par les institutions de l'UE.

6. ÉCONOMIES RESULTANT DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Tandis que les économies réalisées sur le coût des pensions depuis la réforme du statut de 2004 vont continuer à augmenter au fil du temps, la proposition de la Commission, si elle est adoptée, permettrait d'engranger des économies supplémentaires. Certaines modifications du statut proposées par la Commission limiteraient directement le coût des pensions, notamment le relèvement, de 63 à 65 ans, de l'âge normal de la retraite, le report effectif à 67 ans de l'âge obligatoire de la retraite et la limitation de l'accès à la retraite anticipée par le relèvement, de 55 à 58 ans, de l'âge minimal de la retraite.

D'autres changements au statut ont été proposés qui, bien que n'étant pas directement liés au coût des pensions, ont une incidence sur le coût global de celles-ci en ce sens qu'ils ont pour effet de limiter le montant du dernier traitement sur la base duquel sont calculées les prestations de retraite. Les carrières des fonctionnaires AST qui effectuent des tâches de secrétariat seraient revues et plafonnées avec la création d'un nouveau groupe de fonctions (AST/SC). Pour les autres fonctionnaires AST, l'accès aux grades supérieurs (AST 10 et 11) serait limité car ces grades seraient liés à un niveau de responsabilité plus élevé. La proposition de réduire les effectifs de 5 % aurait pour résultat de faire baisser le nombre de bénéficiaires futurs et également de réduire le coût des futures pensions.

Une analyse de l'incidence de ces changements montre que la proposition de la Commission va fortement réduire le coût des pensions à long terme. La Commission présente les économies se rapportant aux pensions sous trois angles: l'incidence sur les dépenses de pensions à long terme, l'incidence sur le coût du service à financer chaque année et l'incidence sur les engagements au titre des pensions.

Ces trois approches sont complémentaires. L'évaluation des économies à long terme sur les pensions est axée sur le moment auquel les retraites sont versées (méthode des flux de trésorerie). Le coût du service est quant à lui centré sur la date à laquelle les droits à pension sont acquis et financés (méthode de la projection de l'unité de crédit). Enfin, pour les engagements au titre des pensions, l'accent est mis sur les droits à pension cumulés à une date de référence (normalement le 31 décembre de chaque année).

6.1. *Incidence à long terme de la proposition de la Commission sur les dépenses de pensions*

Si la méthodologie et les hypothèses issues de l'étude d'Eurostat de 2010 étaient appliquées pour mesurer les effets de la proposition de la Commission (en ce compris la réduction de 5 % des effectifs), les dépenses annuelles pour les pensions augmenteraient plus lentement durant la période de projection (2013 – 2059)²⁸. Cette simulation montre que, si la proposition de la Commission entrait en vigueur le 1^{er} janvier 2013, les dépenses annuelles pour les pensions enregistreraient une diminution supplémentaire de 500 millions d'euros après 2060. Ce montant s'ajouterait aux économies, soit 1,047 milliard d'euros, réalisées grâce à la réforme du statut de 2004, ce qui porterait à 1,550 milliard d'euros le total des économies annuelles sur les pensions en 2059. Autrement dit, si elle était en vigueur à partir de 2013, la proposition de la Commission se traduirait par de nouvelles économies, d'environ 50 %, dans les dépenses annuelles au titre des pensions.

Le tableau ci-après indique le montant total des économies prévues dans les dépenses annuelles pour les pensions en 2059 (à prix constants) découlant de la réforme de 2004 et de la proposition de la Commission, si celle-ci devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Tableau: Analyse d'impact de la proposition de la Commission et de la réforme de 2004 (en millions d'euros) sur les dépenses annuelles de pensions à long terme (2059)

Poste	Prix 2008
Incidence totale de la réforme de 2004:	1 047
- Coefficients correcteurs	120
- Création, en 2004, du statut d'agent contractuel	300
- Progression salariale due au titre de l'ancienneté et des promotions	-227

²⁸

Il convient de noter que l'étude d'Eurostat sur les incidences budgétaires à long terme du coût des pensions n'a pas été actualisée. Les économies sur les pensions présentées dans cette partie ont été calculées sur la base d'une méthode simplifiée.

- Niveau du traitement de base	321
- Taux d'accumulation des droits à pension	106
- Tableau des retraites	426
Incidence totale de la proposition de la Commission	500
Incidence totale de la proposition de la Commission et de la réforme de 2004	1 547

6.2. *Incidence de la proposition de la Commission sur le coût du service*

Le taux de contribution au régime de pensions est calculé chaque année en vue de financer les droits à pension qui seront acquis au cours de l'année à venir (coût du service), indépendamment de la date à partir de laquelle la pension correspondante sera versée. Le coût du service représente le montant qui serait versé dans le fonds de pension, s'il en existait un.

Toutefois, le coût du service ne peut mesurer que les aspects de la proposition de la Commission qui ont pour effet de réduire directement le coût des pensions, c'est-à-dire le relèvement, de 63 à 65 ans, de l'âge normal de la retraite, le report à 67 ans de l'âge obligatoire de la retraite et la limitation de l'accès à la retraite anticipée par le relèvement, de 55 à 58 ans, de l'âge minimal de la retraite²⁹. D'autres facteurs qui limitent indirectement le coût global des pensions (voir plus haut) ont été laissés de côté.

Si la proposition de la Commission était en vigueur³⁰, le coût du service serait inférieur de 9,5 % au coût actuellement calculé au 31 décembre 2010³¹, c'est-à-dire qu'il s'établirait à 1,092 milliard d'euros au lieu de 1,206 milliard. Cependant, ces économies ne deviendraient visibles qu'à long terme, une fois que les nouveaux paramètres auront été appliqués à tous les membres en activité. Sans doute négligeables à très court terme, les économies augmenteront graduellement chaque année pour atteindre environ 9,5 % à la suite de la mise en œuvre de mesures transitoires.

Le calcul du coût du service actuel repose sur l'hypothèse que, pour les personnes recrutées avant la réforme du statut de 2004, l'âge de la retraite est fixé à 63 ans et, pour celles qui ont été recrutées après la réforme, à 64 ans. Ces chiffres ont été comparés au coût du service calculé sur la base des hypothèses découlant de la proposition de la Commission (65 ans pour l'âge minimal supposé du départ à la retraite et 67 ans pour l'âge maximal supposé du départ à la retraite). On a également pris en considération des modifications à l'âge minimal de la retraite, une pénalité pour départ précoce et des mesures d'encouragement en faveur d'une retraite différée.

²⁹ Leur incidence sur le coût annuel du service, exprimée en pourcentage, est représentative du coût du service pour l'ensemble de la carrière (c'est-à-dire le montant total de la pension à verser jusqu'au décès), si d'autres hypothèses demeurent inchangées (toutes choses étant égales par ailleurs).

³⁰ Simulation fondée sur la population active au 31.12.2010, ce qui exclut toute incidence due à l'évolution de la structure de la population.

³¹ Évaluation du régime de pensions au 31.12.2010 sur la base de paramètres et d'hypothèses émanant du statut en vigueur à compter de 2004.

6.3. *Incidence de la proposition de la Commission sur les engagements du PSEO*

La proposition de la Commission aurait une incidence sur les engagements du PSEO car il faudrait actualiser en conséquence les paramètres du calcul³². Les engagements bruts du PSEO au 31 décembre 2010 ont été évalués à 37,702 milliards d'euros, compte tenu des allocations familiales et de l'effet des coefficients correcteurs.

Le relèvement, de 63 à 65 ans, de l'âge normal de la retraite incite plus fortement à différer le départ à la retraite (en travaillant jusqu'à 67 ans) et la limitation de l'accès à la retraite anticipée (relèvement, de 55 à 58 ans, de l'âge minimal de la retraite) va nécessairement réduire les engagements du PSEO.

Les mesures précitées n'ont d'incidence que sur les engagements des membres contributeurs, dont le montant a été évalué à 21,246 milliards d'euros au 31 décembre 2010 (56 % des engagements totaux du PSEO).

Les économies en matière de coût des pensions générées au niveau individuel par la proposition de la Commission sont fonction de l'âge de l'intéressé. Les économies réalisées seront plus élevées avec les personnes jeunes ayant moins de 30 ans au 1^{er} mai 2013, tandis que, pour les membres du personnel âgés de 59 ans ou plus, les mesures transitoires font qu'il n'y aura pas d'économies.

Les simulations montrent que la proposition de la Commission permettrait de réduire de 14,5 % les engagements de tous les membres contributeurs; autrement dit, les engagements au 31 décembre 2010 s'établiraient à 18,166 milliards d'euros contre 21,246 milliards actuellement.

7. CONCLUSIONS

Compte tenu de ce qui précède, la Commission est parvenue aux conclusions suivantes:

- En ce qui concerne le taux d'accumulation, la base de la pension, le taux maximal de pension possible et le taux de contribution du personnel, le PSEO s'inscrit pleinement dans la ligne des régimes des États membres. S'agissant de certains éléments, comme le niveau de cotisation des employés, le PSEO est à la hauteur des régimes des États membres ayant le taux le plus élevé. Pour ce qui concerne les aspects susmentionnés, le PSEO est également conforme au livre vert.
- En ce qui concerne l'âge normal de la retraite, les institutions de l'UE se situent dans la même tranche que les régimes des États membres destinés aux fonctionnaires nationaux. Cependant, afin que les orientations du livre vert soient pleinement appliquées, les mesures exposées dans la proposition de la

³² Les engagements du PSEO, également dénommés «obligations au titre des prestations définies», sont déterminés en actualisant les futures sorties de trésorerie estimées qui sont affectées aux services passés au moyen d'un taux d'actualisation fondé sur les taux d'intérêt d'obligations d'État libellées dans la monnaie dans laquelle les prestations seront versées, et dont l'échéance se rapproche de celle du PSEO. Ces engagements correspondent aux droits à pension acquis par le personnel en activité (cotisations de pension) et aux transferts en provenance d'autres régimes de pensions.

Commission doivent être mises en œuvre. Cela implique en particulier une limitation de la retraite anticipée par le relèvement à 58 ans de l'âge minimal du départ à la retraite et la réduction à 5 % du nombre de retraites anticipées sans diminution des droits à pension, l'allongement de la durée de la vie active par le relèvement à 65 ans l'âge normal de la retraite et le report à 67 ans de l'âge obligatoire de la retraite. Ces mesures aligneraient la Commission sur les États membres les plus avancés, étant entendu que nombre d'entre eux doivent encore mener à bien des réformes similaires.

- S'il était décidé d'instaurer un fonds de pension réel, une telle mesure se traduirait à court et à moyen terme par une hausse des dépenses relatives au régime de pensions. Toutefois, cela permettrait de réduire le coût des pensions à long terme, étant donné que les dépenses de retraite seraient partiellement ou intégralement financées par ce fonds de pension, en fonction de la solution retenue.
- Les mesures figurant dans la proposition de la Commission, si elle était adoptée, auraient une incidence considérable en termes de réduction du coût des pensions sur la durée. À long terme, les dépenses annuelles en matière de pensions baisseraient d'environ 500 millions d'euros, et le coût du service – qui correspond au montant à investir dans le fonds de pension réel s'il existait – serait réduit de 9,5 %. Il y aurait une incidence immédiate sur la part des engagements au titre des pensions pour le personnel en activité, qui diminuerait de 14,5 %.