



Agents de l'Union

Le financement du régime des pensions des personnels de l'Union européenne : cadre juridique et actualité¹

par Fabrice ANDREONE

Docteur en droit, conseiller/senior expert à la Direction générale de la recherche et de l'innovation de la Commission européenne
Président de l'Association des Français des Institutions de l'UE (AFFCE)

Le régime de pension des personnels de l'UE est un système de fonds par capitalisation, à prestations définies, basées sur un équilibre actuariel. Le niveau de contribution annuel de chaque membre du personnel permet de financer le montant futur des droits acquis dans la même année.

Celles-ci sont ainsi déterminées annuellement par un calcul actuariel qui permet d'assurer l'équilibre du régime, à long terme, de la même manière qu'un fonds de pension. Toutefois, les contributions ne sont pas capitalisées dans un véritable fonds de pension mais enregistrées dans le bilan comptable de l'Union. De fait, on peut donc considérer ce régime comme un fonds comptable placé dans la dette publique, à long terme, des États membres. En contrepartie, le statut prévoit que les États membres garantissent collectivement le paiement des pensions. Par ailleurs, il incombe à l'autorité budgétaire d'inscrire annuellement les crédits nécessaires au paiement de celles-ci.

L'article 14 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne (UE), annexé au traité (protocole n°7), donne une valeur quasi constitutionnelle au régime de prestations sociales de l'UE qui inclut le pilier des retraites des personnels communautaires : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation des institutions concernées, fixent le régime des prestations sociales applicables aux fonctionnaires et autres agents de l'Union ». Dans le contexte de l'établissement de ce régime, il importe de définir le cadre juridique, administratif et budgétaire qui permet son financement ?

Le statut des agents de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), du 1^{er} juillet 1956, crée un fonds de pension par capitalisation.

Après la conclusion et la ratification des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEAA)², deux nouveaux textes statutaires entrent en vigueur début 1962. Ils ne prévoient plus de fonds de pension, placé sur le marché des capitaux, à l'instar du régime CECA, mais un fonds notionnel, pour lequel les cotisations sont prises en compte dans le bilan comptable des Communautés. La création de ce fonds a pour contrepartie la garantie de paiement du service annuel des pensions par le budget communautaire. L'explication de ce changement d'approche réside dans le fait que les Traités CEE et CEEAA ont été conclus pour une durée indéterminée, à la différence du Traité CECA, dont la durée était fixée à cinquante ans. Avec la création de ces deux Communautés, l'autorité législative a considéré que les contributions au régime de pension,

(1) Cette contribution est faite à titre personnel. Elle n'engage ni la Commission européenne, ni l'Union européenne de quelque manière que ce soit.

(2) CEE, CEEAA, règl. n° 31 (CEE) et 11 (CEEAA), JOCE, n° L. 45, 14 juin 1962. 1385.

tant la part de l'employeur que celle des employés, pouvaient rester dans le budget, permettant ainsi de réaliser, à court et moyen termes, une économie budgétaire (contribution de l'employeur) et même un supplément au budget (contribution des membres du personnel)³, au bénéfice des États membres.

Le Traité de 1967, à l'origine de la fusion des exécutifs des trois Communautés, a pour conséquence la création d'une administration unique et l'adoption d'un statut unique, par le biais d'un règlement adopté par le Conseil, le 29 février 1968⁴, qui couvre l'ensemble du personnel au service des trois Communautés européennes. Ce règlement applique les dispositions du régime de pension CEE/CEEA et le système de fonds comptable au personnel relevant de la CECA. Par conséquent, il a été nécessaire de liquider le fonds de pension de cette dernière. À cette fin, les contributions de l'employeur ont été utilisées pour la construction de logements en faveur des ouvriers du secteur du charbon et de l'acier. Celles des employés ont été affectées au financement de logements, au bénéfice du personnel des Communautés européennes.

Les principales caractéristiques du régime de pension, instauré par les statuts CEE et CEEA demeure aujourd'hui ; malgré deux modifications importantes des paramètres de celui-ci, adoptés en 2004 et 2013.

Afin de les présenter, on peut considérer que le régime de pension, fixé par le statut, n'est pas un « système par répartition »⁵ « dont l'équilibre défini de façon budgétaire, est atteint si le total des ressources constituées des contributions versées par l'employeur et les salariés pendant l'année couvre le total des prestations versées la même année aux pensionnés »⁶. La jurisprudence le qualifie de régime d'équilibre actuariel⁷, à prestations définies⁸. Dans cette approche, le niveau de contribution annuel de chaque membre du personnel permet de financer le montant futur des droits acquis dans la même année. Le niveau de contribution est ainsi déterminé, chaque année, par un calcul actuariel, dont l'objectif est d'assurer l'équilibre du régime à long terme, de la même manière qu'un fonds par capitalisation, placé sur les marchés financiers. La particularité du système réside dans le fait que les contributions annuelles qui permettent de couvrir les droits à pension acquis, ne sont pas capitalisées dans un véritable fonds de pension ; mais enregistrées dans le bilan comptable de l'UE. De ce fait, on peut donc considérer le régime des pensions de l'UE comme un fonds comptable placé dans la dette publique des États membres. En contrepartie, le statut prévoit que les États membres garantissent collectivement le paiement des pensions et l'autorité budgétaire s'engage à inscrire, chaque année, les crédits pour couvrir les dépenses correspondant au service annuel des pensions.

Ce papier examine tout d'abord le financement du régime par le biais de contributions ; le fonds comptable ; les garanties apportées par l'Union et les États membres ; et le système d'équilibre actuariel. Le texte présentera enfin l'actualité et les enjeux du régime dans le contexte de la négociation du cadre financier pluriannuel (2021-2027).

I. – UN RÉGIME DE PENSION FINANÇÉ PAR DES CONTRIBUTIONS

Les articles 77 à 82 et l'annexe VIII du statut définissent les prestations du régime de pension des personnels de l'UE⁹. Notre papier se propose d'aborder le financement de ces prestations.

Les droits à pension acquis par les fonctionnaires et agents de l'Union au cours d'une année doivent correspondre aux futures pensions que ces derniers percevront après leur départ à la retraite. L'article 83§2, première phrase, du statut¹⁰ détermine le niveau de contribution de chaque membre du personnel : « Les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement de ce régime de pensions ».

La contribution annuelle versée par l'ensemble des membres du personnel doit donc couvrir un tiers des droits acquis par ces derniers au cours d'une année donnée. En d'autres termes, la contribution annuelle des fonctionnaires et agents¹¹ est destinée à financer un tiers du coût du service, au titre du régime de pensions¹², c'est-à-dire une série de paiements qui auront lieu dans le futur.

L'art. 83§2, deuxième phrase, du statut prévoit que « cette contribution est fixée à 9,8 % du traitement de base de l'intéressé », depuis le 1^{er} juillet 2017¹³. Le montant de la contribution des employés est donc exprimé en pourcentage du traitement brut mensuel. Par conséquent, la contribution totale au régime de chaque agent correspond donc à 29,4 % de son traitement de base, en cumulant la contribution de l'employeur (2/3) avec celle de l'employé (1/3). On doit également noter qu'il est prélevé à la source.

En 2018, les contributions du personnel au régime des pensions s'élèvent à 467,8 M€¹⁴. Ce montant est inscrit dans l'état

(3) V. *infra*.

(4) Règl. CEE, Euratom, CECA n° 259/68 du Conseil, 29 févr. 1968, entré en vigueur le 5 mars 1968, JOCE, n° L. 56, 4 mars, p. 1.

(5) "Pay as you go".

(6) TFP, 11 juill. 2007, aff. F-105/05, *Wils c/ Parlement européen*, réf. 2007 FP-I-A-1-00207 ; FP-II-A-1-01187.

(7) V. *infra*.

(8) V. art. 77 du statut et *infra*.

(9) Art. 77 à 82 et annexe VIII du statut. V. *infra*.

(10) À noter que l'art. 83 s'applique par analogie aux agents temporaires de l'UE (art. 41 RAA), aux agents contractuels (art. 111 RAA) et aux assistants parlementaires accrédités (art. 135 RAA).

(11) Il s'agit d'un pourcentage de la rémunération brute du fonctionnaire, déduite mensuellement de son traitement : V. art. 83 § 2, 3^e phrase.

(12) V. art. 83 § 2, 1^{re} phrase du statut.

(13) Ce niveau de prélèvement est fixé jusqu'au 30 juin 2018.

(14) Budget général de l'UE pour l'exercice 2018, JOUE, n° L. 57, 28 févr. 2018, 73, ligne budgétaire 4 1 0 « Contribution du personnel au financement du régime des pensions ».

général des recettes du budget (titre IV, chap. 41). Outre cette somme, 135,1 M€¹⁵ de recettes ont également été inscrites au budget, pour les pensions. Elles correspondent au versement à l'Union de l'équivalent actuariel ou forfait de rachat de droits à pension, acquis par les fonctionnaires dans leur emploi précédent, dans le contexte du système de transfert de ces mêmes droits, organisé par le statut¹⁶. Ces contributions correspondent aux droits acquis en 2018 par l'ensemble des membres du personnel. En revanche, le service annuel des pensions, versé par le budget aux pensionnés, au titre de 2018, s'élève à 1,7 Md €¹⁷. Ne s'agissant pas d'un système de pension par répartition, on peut donc constater le décalage entre les droits acquis par le personnel, au titre de 2018, que l'on peut estimer à un peu plus de 1,5 Md €¹⁸; et le niveau des pensions versées par le budget de l'Union la même année.

Malgré le libellé de l'article 83 § 2 du statut qui lie les contributions au régime des pensions, les recettes qui découlent de celles-ci ne sont pas affectées au paiement des prestations de l'année en cours. En fait, elles ne financent pas directement le service annuel des pensions, ni même le régime, à long terme. *De facto*, les personnels de l'UE contribuent au financement des prestations à venir pour un tiers, par des recettes budgétaires non affectées qui allègent la charge financière des États membres d'un montant équivalent à 1/3 de la contribution totale au régime pour une année n. Par conséquent, ce système a permis aux États membres de faire des économies substantielles que l'on peut estimer à un peu plus de 40 Mds €, soit les 2/3 de la dette des pensions accumulée depuis 1962, ce qui correspond à l'ensemble des contributions de l'employeur actualisées¹⁹.

On doit souligner que le régime des pensions de l'UE est organisé sur base du principe de solidarité²⁰. Ainsi, la pension perçue par l'agent n'est pas la contrepartie exacte de ses contributions. Celles-ci ne créent pas un droit individuel à une contrepartie précise sous forme de pension. Par conséquent, il n'existe pas de droit à un remboursement, en cas de surplus²¹. L'article 38 de l'annexe VIII du statut dispose d'ailleurs que « les contributions régulièrement perçues ne peuvent être répétées ».

La part de l'employeur dans les contributions au régime de pension des personnels de l'UE n'est ni versée, ni inscrite en recette du budget. Elle n'est pas non plus versée dans un fonds de pension²². Ces contributions sont toutefois comptabilisées dans le bilan des actifs et des passifs de l'UE²³. Il existe toutefois une exception à cette règle. L'article 83 bis § 2 du statut dispose que « les agences qui ne reçoivent pas de subvention du budget général de l'Union européenne versent audit budget la totalité des contributions nécessaires au financement du régime de pensions. À partir du 1^{er} janvier 2016, les agences qui sont partiellement financées sur ce budget prennent en charge la partie des contributions à la charge des employeurs qui correspond à la proportion entre les recettes de l'agence sans la subvention à la charge du budget général de l'Union européenne et ses recettes totales ». En 2018, la part employeur des contributions des organismes décentralisés de l'UE s'élève à 41 M€²⁴. Elle est ajoutée dans les recettes de l'Union.

Ainsi, le régime de pension des personnels de l'UE est un régime par capitalisation, mais sans capital. En fait, il s'agit d'un fonds comptable qui enregistre les droits de chaque membre du personnel dans les comptes consolidés de l'UE.

II. - LE RÉGIME DES PENSIONS DE PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE : UN FONDS COMPTABLE, SANS CAPITAL

La contrepartie de la contribution versée par le personnel au budget de l'UE est un engagement de l'UE, vis-à-vis de chaque agent jusqu'à son décès. Le montant correspondant à cet engagement n'est pas connu puisqu'il dépend d'éléments qui peuvent varier, et notamment la durée de vie et le salaire de référence de chaque agent. Toutefois, le montant global de cet engagement qui résulte de la somme des engagements individuels peut être estimé par le biais de techniques actuarielles.

L'engagement à long terme qui découle du régime des pensions des personnels de l'UE figure dans les comptes consolidés de l'UE. Ce bilan comptable permet de donner la situation patrimoniale de l'Union. Les comptes de l'UE enregistrent au passif du bilan une provision pour les droits à pension acquis. L'engagement à l'égard du personnel est mentionné dans le bilan

(15) *Ibid.*, p. 76. Ligne budgétaire 4 1 1 « Transferts ou rachats de droits à pension par le personnel ».

(16) Art. 11, annexe VIII du statut.

(17) Budget général de l'UE pour l'exercice 2018, JOUE, n° L. 57, 28 févr. 2018. 1611, ligne budgétaire 30 01 15 01 qui inclut les pensions de l'ensemble du personnel de toutes les institutions, organes et agences, avec les pensions d'invalidité.

(18) Cette estimation résulte de la somme des contributions annuelles du personnel (467,8 M€) multipliée par trois (avec la contribution de l'employeur), des transferts (135,1 M€) et de la part de l'employeur versée par les agences (40,1 M€), soit 1,58 Md € de droits acquis.

(19) *V. infra*.

(20) Trib. UE, 29 nov. 2006, aff. T-135/05, *Campoli c/ Commission*, ref. : 2006 FP-I-A-2-00297; FP-II-A-2-01527.

(21) TFP, 2 mars 2016, aff. F-3/15, *Frieberger et Vallin c/ Commission*, ECLI:EU:F:2016:26.

(22) Il existe une exception à cette règle. À compter du 1^{er} janv. 2016, afin d'améliorer l'équilibre du régime de pension des personnels de l'UE, les agences communautaires, financées partiellement par le budget de l'UE, sont tenues de verser à ce même budget la contribution de l'employeur, à due proportion de leur revenu propre, par rapport au budget total de l'agence. Ainsi, les agences qui bénéficient de recettes, telles que l'EUIPO ou l'EASA, doivent payer la contribution de l'employeur sur cette base.

(23) *V. infra*.

(24) Budget général de l'UE pour l'exercice 2018, JOUE, n° L. 57, 28 févr. 2018. 77, ligne budgétaire 4 2 0 « Contribution patronale d'organismes décentralisés et d'organisations internationales au régime des pensions ».

comptable sous l'intitulé « Passifs non courants » dans la rubrique « Retraites et autres avantages du personnel ».

En principe, les comptes consolidés devraient enregistrer à l'actif du bilan une créance sur les États membres d'un montant équivalent aux droits de pension des personnels inscrits en passif. Il s'agit donc de la dette des États membres dans le domaine des pensions à l'égard du budget communautaire. Jusqu'à 2004, celle-ci était mentionnée à l'actif du bilan. Depuis 2005, cette créance n'apparaît plus formellement comme telle, dans les comptes consolidés de l'Union. Elle est toutefois mentionnée dans le bilan comptable sous l'intitulé « Actif » dans la rubrique « Montants à appeler auprès des États membres ». On doit ajouter qu'une note de bas de page se réfère explicitement à l'article 83 du statut et à la garantie collective des États membres²⁵.

La Commission considère que cette présentation respecte les normes comptables internationales en vigueur pour le secteur public. Toutefois, dans son rapport du 31 octobre 2006, la Cour des comptes européenne demande que la dette des États membres soit inscrite à l'actif du bilan. D'ailleurs, en octobre 2006, l'*International Public Sector Accounting Standard* (IFAC) a publié la norme comptable internationale n° 19 qui traite des avantages du personnel : « Lorsque, et seulement lorsque, elle est quasiment certaine qu'une autre partie remboursera partiellement ou intégralement les dépenses nécessaires au règlement d'une obligation au titre de prestations définies [ici le régime des pensions de l'UE], l'entité doit comptabiliser son droit à remboursement en tant qu'actif distinct et évaluer cet actif à sa juste valeur »²⁶. De même, le Parlement européen a adopté sept résolutions entre 2007 et 2014 pour demander que les montants à appeler auprès des États membres figurent à l'actif du bilan comptable de l'UE, s'agissant d'un engagement certain concernant les pensions du personnel²⁷.

Avec le départ du Royaume-Uni, on doit noter que, malgré les discussions sur la présentation de la dette des pensions des États membres, celle-ci n'affecte en aucune manière les obligations juridiques qui découlent du statut. À ce jour, la Grande-Bretagne se prépare à honorer sa part de la dette des États membres²⁸.

Ainsi, le régime des pensions des personnels de l'UE est basé sur un fonds comptable, dont la valeur est constituée par la dette actualisée accumulée à l'égard des personnels, depuis 1962, et inscrite au bilan comptable de l'UE²⁹.

Si le budget de l'Union détermine annuellement le montant du service des pensions pour l'année en cours, il ne fait pas référence au bilan du fonds comptable. En fait, la Commission publie, chaque année, les comptes annuels consolidés de l'UE. Seul ce rapport comporte une référence à la valeur actualisée du fonds, au 31 décembre de l'année précédente. On doit ajouter que cette dette comptable ne permet pas d'évaluer la soutenabilité du fonds, à long terme.

Le dernier bilan comptable à propos de l'année 2016, publié le 26 juin 2017³⁰, contient au passif une position d'un montant de 60,5 Mds €, au 31 décembre 2016. Ce chiffre correspond à

l'ensemble des contributions (de l'employeur et des employés), comptabilisées depuis 1962, et actualisées au 31 décembre 2016. Ainsi, on peut donc considérer que cette somme constitue une évaluation réaliste de la valeur actuelle que pourrait avoir un véritable fonds de pension des personnels de l'UE, si les cotisations des employés et de l'employeur avaient été placées sur les marchés financiers dans la dette des États membres.

On a pu noter la forte variabilité de cette dette dans les dernières années. En fait, ces changements sont dus à la règle comptable qui impose d'utiliser le taux d'intérêt du dernier jour de l'année pour l'actualisation de ce chiffre dans le bilan comptable. Ainsi, plus le taux d'intérêt diminue, plus la dette augmente. L'augmentation du passif à l'égard du personnel dans le domaine des pensions au cours des cinq années peut en grande partie être expliquée par une réduction du taux d'actualisation réel utilisé pour actualiser les flux de trésorerie futurs. Cette réduction est liée aux conditions économiques sous-jacentes, en particulier à la baisse des taux d'intérêt. Pour le régime des pensions, le taux d'actualisation réel a chuté pour passer de 1,6 % fin 2012 à 0,3 % fin 2016³¹.

Outre l'enregistrement de la dette dans le bilan comptable de l'Union, le régime de pensions des personnels de l'UE se fonde sur deux garanties fondamentales : l'inscription annuelle par l'autorité budgétaire des crédits nécessaires, pour faire face au coût du service annuel des pensions, et la garantie collective des États membres de couvrir les besoins budgétaires de l'Union.

(25) *V. infra*.

(26) Règl. UE n° 475/2012, 5 juin 2012, JOUE, n° L. 146, 6 juin, p. 1.

(27) Résolution du Parlement européen du 24 avr. 2007 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2005, section III — Commission, JOUE, n° L. 187, 15 juill., p. 21 (pt 7) et 62 (pts 5 à 8) ; Résolution du Parlement européen du 10 mai 2011 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2006, section V — Cour des comptes, JOUE, n° L. 250, p. 78 (pt 5) ; Résolution du Parlement européen du 23 avr. 2009 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2007, section III — Commission et agences exécutives, JOUE, n° L. 255, 26 sept., p. 41 (pt 11) ; Résolution du Parlement européen du 5 mai 2010 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2008, section III — Commission et agences exécutives, JOUE, n° L. 252, 25 sept., p. 43 (pt 7) ; Résolution du Parlement européen du 10 mai 2011 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2009, section III — Commission et agences exécutives, JOUE, n° L. 250, 27 mars, p. 36 (pt 3) ; Résolution du Parlement européen du 3 avr. 2014 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2012, section III — Commission et agences exécutives, JOUE, n° L. 266, 5 sept., p. 42 (pt 70).

(28) *V. infra*.

(29) *Ibid.*

(30) Au moment de la rédaction de cette contribution au printemps 2018.

(31) Il est passé de 0,6 %, en 2015, à 0,3 %, en 2016.

III. – LES GARANTIES APPORTÉES AU RÉGIME DE PENSIONS DES PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE

Il convient de définir l'obligation qui incombe à l'autorité budgétaire d'inscrire les crédits nécessaires au paiement des pensions, puis d'examiner la garantie collective des États membres de payer les prestations du régime de pensions des personnels de l'UE.

A – L'obligation qui incombe à l'autorité budgétaire d'inscrire comme dépenses annuelles l'ensemble des paiements liés aux pensions des personnels de l'UE

Les prestations prévues par le régime constituent un engagement financier de l'Union et revêtent la caractéristique des dépenses obligatoires (DO), conformément à l'article 310 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui dispose que « toutes les recettes et les dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget ».

Par conséquent, l'autorité budgétaire doit inscrire dans le budget annuel les crédits qui correspondent aux prestations prévues au régime des pensions des personnels de l'UE. L'article 83 § 1, première phrase, du statut dispose d'ailleurs que « le paiement des prestations prévues au présent régime de pensions constitue une charge du budget de l'Union ».

Depuis 1962 et l'adoption des statuts du personnel de la CEE et de la CEEA³², l'autorité budgétaire a toujours inscrit les crédits annuels correspondant aux pensions de l'année en cours.

Cette garantie de paiement des pensions se double d'un engagement collectif des États membres de l'UE, explicité dans le statut des fonctionnaires de l'UE.

B – L'engagement collectif des États membres à propos du paiement des prestations du régime de pension de l'UE

L'article 83 § 1, seconde phrase, du statut dispose que « les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations selon la clé de répartition fixée pour le financement de ces dépenses ». Cette disposition constitue une obligation de couvrir les besoins budgétaires de l'Union. Elle doit être considérée à la lumière de l'article 4 § 3, seconde phrase du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui définit le devoir de coopération loyale disposant que « les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des

institutions de l'Union ». Cette obligation budgétaire concerne bien entendu le statut des fonctionnaires de l'UE qui est un règlement du Parlement européen et du Conseil.

On peut se demander quelle est la portée de cette garantie et quelles en sont les limites. Cet engagement des États membres garantit le paiement des pensions à échéance. Il peut être considéré comme une promesse plus sûre que celle qui résulterait d'un fonds placé sur les marchés financiers, même si ce dernier contenait des obligations d'État. Le système communautaire est un régime à prestations définies, dont le résultat ne peut donc pas dépendre des aléas des marchés financiers.

Par ailleurs, on peut considérer que cet engagement collectif des États membres court au-delà de l'existence même de l'UE et que les États membres devraient continuer à payer les pensions des anciens agents de l'UE, même en cas de dissolution de celle-ci. On peut se référer au précédent historique de la Société des Nations (SDN) dissoute en 1945. Dans ce cas, les États membres ont continué à payer les pensions des anciens agents ; afin d'honorer leurs engagements, malgré la dissolution de cette organisation internationale. Toutefois, il est peu probable que la dette des États membres doive être remboursée à brève échéance. Elle pourrait l'être sur plusieurs décennies, à échéance des droits des individus. Ce n'est que dans le cas, peu probable, d'un passage immédiat à un fonds constitué par capitalisation et placé sur les marchés financiers³³ ; que cette dette devrait être remboursée, probablement en émettant des obligations publiques sur les marchés financiers.

De même, cette obligation incombe *mutatis mutandis* à un État qui quitte l'UE. L'État sortant doit donc garantir sa part du paiement des prestations de pension, après son départ, selon la clé de répartition des dépenses, prévues dans le budget de l'Union. Le départ du Royaume-Uni de l'UE constitue la première occasion de mettre en œuvre un tel engagement, depuis 1962. En effet, même s'il n'est plus membre de l'UE, cet État doit continuer d'apporter sa garantie à la part de financement du service annuel des pensions des personnels de l'Union qui lui incombe. Celle-ci correspond à sa part dans le budget, conformément à l'article 83 § 1, seconde phrase, du statut³⁴. Cette garantie ne s'applique pas seulement aux pensions versées au personnel communautaire de nationalité britannique mais aussi à l'ensemble des agents et anciens agents de l'UE quelle que soit leur nationalité. D'après notre analyse, il existait deux possibilités pour régler cette question. Soit la Grande-Bretagne s'engageait à garantir sa part de la dette des pensions de l'Union, sans avoir à la payer, mais devait alors continuer à prendre en charge sa quote-part du service annuel versé aux pensionnés, par le budget de l'UE. Soit la part du Royaume-Uni dans la dette des États membres à l'égard du régime des pensions était liquidée et comptabilisée dans le bilan des comptes, entre l'UE et celui-ci au moment de son départ. Il appartiendrait alors aux Vingt-sept de continuer à garantir la

(32) V. *supra*.

(33) V. *infra*.

(34) V. *supra*.

dette des pensions, y compris la part du Royaume-Uni ainsi liquidée. Le projet d'accord entre l'UE et le Royaume-Uni³⁵ suit la première option, tout en laissant la possibilité aux Britanniques de liquider l'ensemble de leur dette³⁶. Par conséquent, ces dispositions telles qu'exposées dans ce projet de traité, devraient permettre la mise en œuvre de la garantie prévue à l'article 83 du statut et, en particulier, d'assurer à l'Union que le Royaume-Uni respecte les obligations financières qui lui incombent, en application de ces dispositions. Ainsi, ce projet de texte inscrit la garantie des États membres relatives aux pensions des personnels de l'UE dans un accord international entre les Vingt-sept et l'UE, d'une part, et un État qui n'est plus membre de l'UE, d'autre part. De manière un peu paradoxale, on peut considérer que ce projet de texte renforce la garantie à propos de la dette des pensions; même dans le cas où ce texte ne serait pas ratifié; puisqu'il reflète la position des Vingt-Sept. En cas de non accord entre les deux parties, notre analyse est qu'il incomberait aux États membres restant dans l'UE d'apporter leur garantie sur la part britannique de la dette des pensions, au *pro rata* de leur part du budget de l'UE suite à ce départ.

Après avoir présenté le contenu et la portée de l'engagement collectif des États membres, il est nécessaire de présenter le système d'équilibre actuariel.

IV. – LE RÉGIME DES PENSIONS DES PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE : UN SYSTÈME D'ÉQUILIBRE ACTUARIEL

Le juge de l'Union a considéré dans une décision³⁷ que « le régime des pensions des personnels de l'UE est en équilibre au sens actuariel de l'annexe XII du statut, si le niveau des contributions à payer chaque année par les fonctionnaires en activité permet de financer le montant futur des droits que ces fonctionnaires ont acquis au cours de la même année. À la différence de l'approche budgétaire, l'approche actuarielle envisage donc le financement du régime à long terme ».

Il convient tout d'abord de présenter la méthode de calcul de l'équilibre du régime, avant de présenter la méthode d'évaluation de cet équilibre et la procédure qui permet d'ajuster le taux de contribution annuel des agents au régime des pensions des personnels de l'UE.

A – La méthode de calcul de l'équilibre actuariel du régime des pensions des personnels de l'Union européenne

La contribution annuelle des fonctionnaires et agents 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, cette série de paiements 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.

Le calcul de l'équilibre actuariel du régime permet de déterminer la contribution annuelle des agents au régime (pourcentage mensuel du traitement de base de chaque agent) ainsi que celle de l'employeur. Les contributions de l'employeur et de l'employé doivent couvrir les droits à pension acquis par les actifs sur la même période. C'est ainsi que les prestations versées doivent être couvertes par la contrepartie actualisée des contributions antérieures.

L'article 5 § 1 de l'annexe XII du statut définit le calcul de la contribution des fonctionnaires au régime de pension comme étant le tiers du rapport entre le coût du service de l'année n et le total annuel des traitements de base des fonctionnaires et agents de l'UE, au 31 décembre de l'année n-1. La Commission (DG ESTAT et DG HR) rassemble les données sur les traitements de base versés aux personnels de l'UE. Le coût annuel du service des pensions est défini par cette même disposition (art. 5 § 3 de l'annexe XII du statut). Il s'agit de la somme de la valeur actuarielle des droits à pension acquis pendant l'année n; des droits à pension auxquels pourront prétendre les fonctionnaires en activité censés devenir invalides pendant l'année n; et de la valeur actuarielle des droits à pension auxquels pourront prétendre les ayants droit des fonctionnaires censés décéder durant l'année n.

Toutefois, l'évaluation du coût du service repose sur les droits à pension et les rentes appropriées telles que détaillées par les formules mathématiques des articles 6, 7 et 8 de l'annexe XII du statut. Ces rentes fournissent la valeur actuarielle actuelle de un euro par an, compte tenu du taux d'intérêt, du taux de variation

(35) *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK*, 16 mars 2018 (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf).

(36) Tout d'abord, l'art. 135 § 2 du projet d'accord rappelle que le Royaume-Uni est responsable de sa part du passif de l'UE pour les droits à pension et du régime maladie des pensionnés (art. 77 à 84 du statut et art. 33 à 39 RAA), accumulés au 31 déc. 2020, à la fin de la période intérimaire. L'engagement financier dans le domaine des pensions et du régime maladie des pensionnés est défini à l'art. 135 § 5 pt b) du projet d'accord. Le Royaume-Uni doit contribuer annuellement aux paiements nets du budget à chaque bénéficiaire d'une pension et à la contribution correspondante du budget au régime commun d'assurance maladie (RCAM) pour ce bénéficiaire ou ses ayants droit. Ce paiement est égal à la somme des paiements nets effectués par le budget de l'Union au cours de l'année précédente pour chaque bénéficiaire, multipliée par la part du Royaume-Uni dans le budget (art. 132 de l'accord UE-Royaume-Uni) et par un pourcentage spécifique à chaque bénéficiaire. À partir de 2022, l'Union communique, chaque année, au 31 mars de l'année n, les paiements effectués au cours de l'année n-1 pour faire face à l'encours du passif au 31 déc. 2020 et la part du Royaume-Uni dans ces paiements. Les autorités communautaires communiquent également un document spécifique sur les pensions, lié à la situation au 31 déc. 2020, pour que les autorités britanniques puissent faire face à leurs obligations financières. Ce document reprend notamment les calculs à propos des versements du budget de l'UE au titre des pensions ainsi que les contributions versées au titre du régime maladie, l'année n-1, ainsi que le montant à payer par les Britanniques avant le 30 juin de l'année n. Il reprend également les droits accumulés, à la fin de l'année précédente. Il comprend enfin une estimation de l'encours des engagements du Royaume-Uni, tel que calculé selon des méthodes actuarielles.

(37) *Wils c/ Parlement européen*, préc.

annuelle dans les barèmes de traitement et de la probabilité d'être encore en vie à l'âge de la retraite. Le statut définit de manière très précise les trois paramètres qui permettent le calcul de ces rentes.

Ainsi, l'article 10 de l'annexe XII détermine le calcul du taux d'intérêt comme étant la moyenne des taux moyens, observés pour la dette publique à long terme des États membres, sur une période de référence, précédant l'année considérée. Par conséquent, le régime des pensions communautaires est virtuellement placé dans les titres de la dette publique émise par les États membres, comme pour un véritable fonds de pension. La période de référence pour calculer la moyenne des taux est passée de douze ans, en 2013, à trente ans en 2020, avec une période de *phasing-in*, conformément aux dispositions de l'article 11 bis de l'annexe XII du statut. Le législateur statutaire a décidé, en 2013, de revenir à la moyenne de trente ans qui prévalait dans les dispositions statutaires antérieures à 2004, afin d'éviter de trop grandes variations de taux d'intérêt et donc du taux de contribution au régime.

La variation annuelle du barème des traitements des fonctionnaires de l'UE est définie à l'article 11 de l'annexe XII. Cet article renvoie à l'article 1^{er} § 4 de l'annexe XI du statut qui détermine l'indicateur spécifique de l'évolution moyenne des salaires des fonctionnaires européens. En fait, l'article 11 de l'annexe XII dispose que le taux annuel effectif à prendre en considération est la moyenne des indicateurs spécifiques nets sur une période de référence, précédant l'année considérée. Cette période de référence est passée de douze ans, en 2013, à trente ans en 2020, avec une période de *phasing-in*, conformément aux dispositions de l'article 11 bis de l'annexe XII du statut, comme pour la moyenne des taux d'intérêt.

Le paramètre de l'évolution démographique est déterminé par l'article 9 § 1 de l'annexe XII du statut. Cette disposition prévoit que la Commission réalise une enquête annuelle à propos de l'âge des actifs et des pensionnés qui permet de déterminer la structure de la population, l'âge moyen de départ en pension et la table d'invalidité. Par ailleurs, l'art. 9 § 2 de l'annexe XII du statut) prévoit que la table de mortalité utilisée doit se rapporter à une population qui a les caractéristiques les plus proches possibles des membres du régime. Les tables de mortalité sont révisées tous les cinq ans, au moment de l'évaluation quinquennale de l'équilibre actuariel (*v. infra*).

La définition de l'équilibre actuariel du régime de pensions des personnels de l'UE ayant été présentée, il convient de présenter la méthode d'évaluation de cet équilibre et les paramètres d'ajustement prévus.

B – La méthode d'évaluation de l'équilibre actuariel du régime de pensions des personnels de l'Union européenne

L'équilibre actuariel du régime est calculé selon des règles identiques à celles d'un fonds de pension par capitalisation, placé sur les marchés financiers. L'évaluation de celui-ci doit permettre de garantir que le régime est en équilibre financier. À cette fin, le statut prévoit une évaluation quinquennale du régime et une actualisation annuelle de cette dernière.

1. L'évaluation quinquennale du régime des pensions des personnels de l'Union européenne

L'évaluation de l'équilibre actuariel du régime se fait de manière quinquennale, conformément aux dispositions à l'article 83 bis § 3 du statut³⁸. En cas de déséquilibre, le législateur statutaire dispose alors de deux paramètres d'ajustement : « L'équilibre du régime de pensions est assuré par l'âge de la retraite et le taux de la contribution au régime ».

a) L'adaptation du taux de contribution au régime des pensions des personnels de l'Union européenne par la Commission européenne

L'article 83 bis § 3, deuxième phrase, du statut dispose que, « lors de l'évaluation actuarielle quinquennale effectuée conformément à l'annexe XII, le taux de la contribution au régime de pensions est actualisé afin d'assurer l'équilibre du régime ». Ainsi, tous les cinq ans, le taux de contribution est adapté sur le fondement du résultat de l'étude actuarielle. Cette actualisation, qui incombe à la Commission, est obligatoire, quelle que soit d'ailleurs la variation du taux de contribution. La prochaine évaluation quinquennale est prévue pour 2018.

Outre le taux de contribution au régime, l'évaluation quinquennale prévoit un second paramètre d'ajustement afin d'assurer l'équilibre actuariel du régime : l'âge légal de la pension d'ancienneté des affiliés.

b) La modification de l'âge légal de la pension des personnels de l'Union européenne par l'autorité législative

Le second paramètre prévu pour maintenir l'équilibre actuariel est l'âge légal de la pension, conformément à l'article 83 bis § 3, première phrase du statut³⁹. À la différence du premier paramètre d'ajustement, le législateur statutaire n'a prévu aucune disposition contraignante ou automatique pour adapter l'âge de la retraite, tel que défini à l'article 52 § 1, point a), du statut. Il est assez logique que la modification de l'âge de la pension ne soit ni automatique, ni obligatoire, car un tel changement peut avoir des conséquences sur les droits acquis du personnel en place et nécessite la mise en place de mesures transitoires, conformément à la jurisprudence du juge communautaire. Par ailleurs, modifier l'âge de la pension tous les cinq ans générerait une complexité administrative très difficile à gérer pour les institutions de l'Union. Par conséquent, dans sa grande sagesse, le législateur a prévu que cette possibilité nécessite une modification du statut, selon la procédure législative ordinaire

(38) Il faut noter que la Commission est également tenue de préparer un rapport quinquennal sur l'évaluation de l'âge de la pension, sur base de l'évolution de l'espérance de vie des fonctionnaires de l'UE et de l'âge de pension des fonctionnaires nationaux, conformément à l'article 77 § 6 du statut. Sur base de ce rapport, elle peut faire des propositions sur l'âge de la retraite des personnels de l'UE (art. 77 § 7 du statut), à adopter par le législateur statutaire, conformément à la procédure législative ordinaire (art. 336 TFUE).

(39) *V. supra*.

qui s'applique au domaine statutaire (art. 336 TFUE). Celui-ci a recouru à la modification de l'âge légal de la pension à deux reprises depuis 1962. En 2004, il a été porté de 60 à 63 ans pour les fonctionnaires recrutés après cette date. Depuis 2014, il est fixé à 66 ans pour le personnel recruté après le 1^{er} janvier de cette même année. Un système de transition au bénéfice du personnel en place a été défini, à chaque modification de l'âge légal de la pension. C'est ainsi que l'article 22 de l'annexe XIII du statut a été introduit par la modification statutaire du 22 octobre 2013, pour définir l'âge de la pension du personnel en place.

La modification de l'âge légal de la pension a pour conséquence de modifier le taux d'accumulation annuel de droits à pension. En effet, le taux d'accumulation maximum étant de 70 %, si l'âge légal de la pension s'accroît, le taux annuel d'accumulation prévu à l'article 77 § 2, deuxième phrase, du statut diminue et la carrière moyenne s'allonge. En 2004, ce taux a été porté de 2 % à 1,9 % pour les fonctionnaires recrutés après le 1^{er} mai 2004, conséquence du relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 63 ans. Ainsi, la carrière nécessaire pour obtenir la retraite maximum est passée de 35 ans à 36,8 ans. En 2014, le taux annuel d'accumulation a été porté de 1,9 % à 1,8 %, en application du relèvement de l'âge de la retraite de 63 à 66 ans, pour les fonctionnaires recrutés à partir du 1^{er} janvier 2014. La durée moyenne de la carrière pour un départ avec une retraite à taux plein, est donc passée de 36,8 ans à 38,9 ans.

On doit bien constater que tant en 2004 qu'en 2014 la modification de ce paramètre a correspondu à la volonté d'économies budgétaires des États membres, à long terme ; plus qu'à un problème d'équilibre actuariel. En effet, ces changements statutaires n'ont eu aucune conséquence sur le service annuel des pensions qui résulte des droits acquis par les fonctionnaires dans le contexte des paramètres utilisés avant 2004.

Si la révision du statut entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 a introduit l'annexe XII comme disposition permanente du statut, en supprimant la *sunset clause* de dix ans existante jusque-là ; il a également introduit une clause de révision (art. 14 de l'annexe XII du statut). Cette disposition prévoit que la Commission évalue l'équilibre actuariel du régime des pensions et les implications budgétaires du régime, dans un rapport à soumettre au Parlement et au Conseil, en 2022. Le cas échéant, elle pourrait proposer de modifier une nouvelle fois l'âge de la pension. On peut donc se demander si les États membres ne vont pas demander un tel changement en 2023, ce qui signifie concrètement fixer l'âge légal de la pension au-delà de 66 ans.

Le statut prévoit également une actualisation annuelle de l'évaluation quinquennale du régime de pensions des personnels de l'UE.

2. L'actualisation annuelle de l'évaluation quinquennale du régime des pensions des personnels de l'Union européenne

Le texte statutaire prévoit que la Commission présente une version annuelle actualisée de l'évaluation actuarielle quinquennale (art. 83 bis § 4 du statut). Lors de cette évaluation, le taux de contribution des agents (et donc implicitement de l'em-

ployeur) est adapté, afin de garantir le maintien de l'équilibre actuariel du régime.

Le texte statutaire oblige la Commission à actualiser le taux de contribution dès lors que sa variation excède 0,25% (art. 83 bis § 4 du statut). Par ailleurs, selon le prescrit de l'article 2 § 1, deuxième phrase, de l'annexe XII du statut, l'actualisation ne peut varier que de + ou -1 % par rapport au taux de contribution de l'année précédente. Dans ce cas, la différence entre les deux taux n'est ni recouverte ni intégrée dans les calculs actuariels postérieurs (art. 2 § 2, annexe XII du statut).

Le statut ne prévoit pas que le paramètre de l'âge de la pension soit modifié, à l'occasion de l'actualisation annuelle de l'évaluation quinquennale du régime des pensions des personnels de l'UE. Ce paramètre ne peut donc être modifié que suite à l'évaluation quinquennale décrite *supra*.

On doit enfin observer que le bilan comptable du fonds n'est pas explicité lors de la mise à jour annuelle de la contribution au régime, pas plus qu'il ne l'est à l'occasion de l'actualisation quinquennale.

Après avoir examiné l'évaluation de l'équilibre actuariel, il importe de présenter la procédure qui permet d'adapter le taux de contribution au régime de pensions des personnels de l'UE.

C – La procédure d'actualisation du taux de contribution au régime de pensions des personnels de l'Union européenne

La révision du statut du 22 octobre 2013 comporte des dispositions qui permettent de déroger à la procédure législative ordinaire dans le domaine statutaire, prévue à l'article 336 TFUE. Cette dérogation concerne l'actualisation de données chiffrées, insérées dans le texte statutaire. Ainsi, afin de mettre à jour certains montants chiffrés contenus dans le statut, il n'est plus nécessaire de recourir à une révision formelle de celui-ci ; par le biais d'un règlement modificatif du Parlement européen et du Conseil (art. 336 TFUE), comme par le passé (avant 2014).

Les modifications de certaines données chiffrées contenues dans le statut passent par le biais d'une procédure dite d'actualisation⁴⁰. Son originalité tient au fait que celle-ci ne nécessite *de facto* pas l'adoption d'un acte juridique formel. Les montants modifiés sont mis à jour dans le statut, après publication dans le Journal officiel de l'UE (JOUE) des changements adoptés par la Commission européenne. Cette procédure ne concerne que l'adaptation de données chiffrées dans le domaine des rémunérations et des pensions, à l'exclusion de toute autre disposition.

La procédure d'adaptation est définie par l'article 65 du statut. L'article 83 bis § 5 et l'article 1^{er} de l'annexe XII du statut se réfèrent à l'article 65 précité et à la procédure qu'il définit

(40) F. Andreone, Typologie des actes et cadre juridique de la fonction publique européenne, Rev. UE 2016. 588.

pour la détermination du niveau de contribution pension afin de maintenir l'équilibre actuariel du régime. Cette procédure s'applique tant à l'évaluation quinquennale qu'à l'actualisation annuelle de cette évaluation.

Après avoir présenté le cadre du régime des pensions des personnels de l'UE, notre texte examine le contexte politique et budgétaire actuel qui préside à l'évolution du système actuel.

V. – LES ENJEUX POLITIQUES ET BUDGÉTAIRES DU RÉGIME DE PENSIONS DES PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans un rapport de 2010⁴¹, la Commission fait une évaluation du coût budgétaire du régime de pension des personnels de l'UE sur la période 2010-2059. Elle démontre que l'impact de la révision du statut de 2004⁴² limite considérablement l'accroissement de la charge budgétaire du régime. Elle estime le montant des économies réalisées sur la période 2010-2059 à 24,79 Mds €, sans compter les changements intervenus dans le régime d'invalidité.

Malgré les conclusions de ce texte, le 20 juin 2011⁴³, huit États membres demandent à la Commission une révision drastique du régime des pensions des personnels de l'UE. Cette demande découle de la crainte d'un accroissement important de la charge budgétaire des pensions. Ainsi, il est demandé à la Commission de « [...] revoir l'ensemble des paramètres du régime de pension des fonctionnaires de l'UE : l'âge de la retraite, le taux d'accumulation annuel, la base de calcul de la pension, mais également le système de "Barcelona incentive", la pension pour le conjoint survivant et le système de pension anticipée, sans réduction des droits ».

Ainsi, la modification des paramètres du régime, à partir du 1^{er} janvier 2014, découle de cette demande des États membres, sur le fondement d'une proposition de la Commission adoptée le 29 juin 2011. Cet accroissement de l'âge légal de la pension de 63 ans à 66 ans, s'accompagne de la diminution du taux annuel d'accumulation (de 1,9 % à 1,8 %)⁴⁴. Il permettra de générer de substantielles économies budgétaires, à long terme.

Suite à la révision du statut de 2014, la Commission a réalisé une nouvelle étude sur l'incidence budgétaire, à long terme, du coût des pensions des fonctionnaires et agents de l'UE⁴⁵. Ce rapport conclut que la révision du statut du 22 octobre 2013 a atteint l'objectif de contenir les coûts budgétaires du régime. Elle devrait permettre d'économiser 33,6 % des coûts du régime en 2064, soit 450 M€ pour l'année 2064. L'estimation des économies réalisées sur cinquante ans (2014-2064), par le biais de cette révision statutaire, est évaluée, par cette étude, à 12,77 Mds €, soit en moyenne 255 M€ annuels. Ce rapport confirme également que le fonds de pension notionnel est en équilibre.

Par ailleurs, la Commission a opéré une comparaison (*benchmark*) entre les principaux paramètres des régimes de pensions des fonctions publiques centrales des États membres, avec ceux de la fonction publique européenne. Dans un premier rapport de 2012⁴⁶, elle a démontré que l'ensemble des paramètres du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est en ligne avec les régimes des fonctions publiques nationales. Un second rapport de juillet 2017⁴⁷ confirme cet alignement avec la très grande majorité des régimes des États membres. Il conclut également que les paramètres qui caractérisent le système de pensions de l'UE se trouvent souvent parmi les plus drastiques, comparés à ceux utilisés par les Vingt-huit. Cette comparaison est aujourd'hui mise à jour chaque année.

Fin 2016, le Comité des représentants permanents (Coreper)⁴⁸ a pris note des précédentes révisions des paramètres du régime, les considérant toutefois insuffisantes. Il a également demandé, une nouvelle fois, à la Commission de réduire l'impact budgétaire du régime, dans le contexte du cadre financier pluri-annuel (CFP), et de s'assurer de la viabilité financière du régime à long terme. Par ailleurs, les États membres souhaitent que la Commission assure un suivi annuel des principaux paramètres du régime et leur en rende compte. Il est clair que ce rapport pourrait servir de base à des demandes plus précises des États membres, notamment dans le contexte de la clause de rendez-vous de 2022, prévue à l'article 14 § 2 du statut⁴⁹, qui devrait permettre d'évaluer le coût du régime et l'équilibre de celui-ci : « En 2022, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport tient compte des implications budgétaires de la présente annexe et évalue l'équilibre actuariel du régime de pensions. Sur la base de ce rapport, la Commission soumettra, le cas échéant, une proposition de modification de la présente annexe ». À cet égard, on doit souligner la note de page n° 18 de la communication de la Commission sur le CFP 2021-2027⁵⁰ qui expose : « Dans le cadre du réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel en 2023, la Commission mènera une réflexion sur la faisabilité de la création d'un fonds de pension par capitalisation pour le personnel de l'UE ».

(41) European Commission, *Eurostat study on the long-term budgetary implications of pension costs*, SEC(2010) 989 final, Bruxelles, 8 août 2010.

(42) Augmentation de l'âge de la pension de 60 à 63 ans et réduction du taux annuel d'accumulation de droits qui diminue de 2 % à 1,9 % (art. 77 § 2 du statut).

(43) Council of the European Union, *Contributions concerning the content of the upcoming Staff Regulation Review*, référence DS 1419/11, Bruxelles, 20 juin 2011. 3.

(44) V. *supra*.

(45) *Eurostat study on the long term budgetary implications of pension costs*, SWD(2016) 268, 28 juill. 2016.

(46) COM(2012) 37, 7 févr. 2012.

(47) Doc. 20170627 ART83_08, 27 juin 2107.

(48) Coreper, 1^{re} partie, document 14834/16, 25 nov. 2016.

(49) V. *supra*.

(50) COM(2018) 321 final, p. 24.

Cette proposition rentre en résonance avec les conclusions du Coreper et pourrait être à l'origine d'une troisième réforme du statut visant à apporter de nouvelles modifications au régime actuel et plus particulièrement à établir un véritable fonds de pension. Toutefois, la Commission a déjà procédé à cette étude dans le rapport précité de 2012⁵¹, et ne l'a pas retenue. Le texte précité propose d'ailleurs quatre options différentes visant à l'instauration d'un fonds de pension par capitalisation :

- transfert de la valeur du fonds notionnel actuel vers un fonds par capitalisation ;
- couverture du personnel nouvellement recruté par un fonds de pension par capitalisation, alors que le personnel en place continuerait à relever du fonds de pension notionnel actuel ;
- couverture des nouveaux droits à pension acquis par l'ensemble du personnel, quelle que soit la date de recrutement, par un fonds de pension par capitalisation, alors que les droits à pension déjà acquis continueraient à relever du fonds notionnel ;
- création d'un fonds par capitalisation portant sur un tiers de l'ensemble des droits nouvellement acquis, couvert par les cotisations de retraite du personnel, alors que les cotisations antérieures et la part de l'employeur des nouvelles cotisations resteraient dans le système actuel.

Quel que soit le scénario, le texte du rapport conclut à un coût supérieur au système actuel et donc ne propose pas de changer le système de fonds notionnel. Aucune de ces options n'a été mise en œuvre depuis l'adoption du rapport par la Commission, en 2012.

* * *

Les discussions qui touchent au régime des pensions des personnels de l'UE vont probablement se poursuivre dans le contexte de la négociation entre les États membres à propos du CFP 2021-2027. À ce stade, on peut considérer que la communication de la Commission sur le Cadre Financier Pluriannuel⁵² de même que le statut (art. 14 de l'annexe XII) pourraient permettre aux États membres de modifier une nouvelle fois les paramètres du régime, par le biais d'une nouvelle révision du statut. Toutefois, cette approche nécessite une proposition de la Commission et un accord de l'autorité législative statutaire, dans le contexte d'une procédure législative ordinaire (art. 336 TFUE). Par ailleurs, revoir à la baisse, une troisième fois, les paramètres du régime contribuerait à réduire encore l'attractivité de la carrière européenne. Par conséquent, une telle approche ne permettrait pas d'améliorer les déséquilibres géographiques constatés au détriment des EUR 15 (anciens États membres), tels que constatés dans le dernier rapport de la Commission à propos de l'article 27 du statut (équilibre géographique). Autant dire que la saga des pensions des personnels de l'UE n'est pas près de se terminer⁵³.

(51) *V. supra.*

(52) *V. supra.*

(53) *Report from the Commission to the European Parliament and the Council pursuant to Article 27 of the Staff Regulations of Officials and to Article 12 of the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union (Geographical balance)*, COM(2018) 377, 1^{er} juin 2018.