

LA TRANSFÉRABILITÉ DES DROITS À RETRAITE DES AGENTS PUBLICS DANS LE CADRE EUROPÉEN

THIERRY CHRISTOPHOUL *

Depuis l'instauration de la Communauté Economique Européenne en 1957, la libre circulation des travailleurs résultant de l'article 48 du Traité de Rome a toujours constitué un des fondements de la construction de l'Europe. De plus, afin d'éviter que les différences entre les systèmes de protection sociale des pays membres ne représentent un obstacle à la libre circulation des travailleurs, l'article 51 du Traité charge le Conseil de prendre les mesures nécessaires dans le domaine de la sécurité sociale. Le principe de libre circulation signifie qu'une personne titulaire de la nationalité d'un état membre de l'Union Européenne, peut se rendre sur le territoire d'un autre état afin d'y exercer une activité professionnelle et s'y installer avec un membre de sa famille.

137

Malgré une idée largement répandue, le droit à la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union Européenne vaut pour beaucoup de fonctionnaires dans la mesure où seuls en sont dépourvus en vertu de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, les fonctionnaires exerçant des prérogatives de puissance publique. Depuis le 1^{er} janvier 1993, ce principe de mobilité a pris une portée singulière dans la fonction publique. Les états membres ont donc dû amender leur législation afin de permettre l'intégration, dans leurs fonctions publiques, de fonctionnaires en provenance d'autres pays membres de l'Union. Ainsi, un professeur Danois de mathématiques peut dorénavant enseigner en France et une infirmière française exercer ses compétences aux Pays-Bas, chacun dans le cadre statutaire du pays d'accueil. Malgré cela, de nombreux obstacles subsistent à une réelle mobilité des travailleurs. Tous ne sont pas de même nature. Certains sont d'ordre psychologique, en raison des ruptures qu'une mobilité géographique suppose : ruptures avec l'environnement familial, relationnel, culturel pour s'installer dans une autre région de culture différente et aussi le plus souvent de

* Responsable des activités internationales de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations. Secrétaire général du Club européen des régimes de retraite d'agents publics.

langue différente. Car la barrière linguistique est sans doute encore le frein prépondérant à la libre circulation des hommes.

D'autres obstacles sont d'ordre plus cognitif et affecteront plus ou moins certaines professions. Si le langage mathématique est universel, si les techniques opératoires ou celles utilisées pour prodiguer des soins sont très proches, nombre de fonctionnaires chargés de l'application des lois et règlements ne peuvent pas encore prétendre à une telle mobilité sans une remise en cause de leurs connaissances.

Un spécialiste de l'urbanisme chargé de la délivrance des permis de construire dans une commune française en application du code français de l'urbanisme devra étudier la réglementation nationale du pays d'accueil avant de prétendre à exercer son activité, les règles applicables en la matière ayant vraisemblablement peu de points communs.

C'est parmi les obstacles d'ordre technique que l'on peut classer ceux qui concernent la protection sociale et notamment le thème de la transférabilité des droits à pension. En effet, si les travailleurs migrants peu qualifiés des années 1960 et 1970 étaient plus préoccupés de salaire et de conditions de vie immédiates que de retraite, il n'en va pas de même pour les employés migrants de cette fin de siècle qui sont plutôt des techniciens et des agents hautement qualifiés. Dans un tel contexte, maintenir les droits à pension acquis ou éventuellement les transférer sans les perdre devient une question essentielle qui peut favoriser ou freiner le processus de libre circulation.

C'est qu'il y a urgence. L'ouverture récente des fonctions publiques des états membres est susceptible dans un avenir proche de n'intéresser que certains domaines professionnels (le secteur médical ou l'enseignement) ou certains secteurs géographiques (les zones frontalières en priorité). Les générations montantes seront sans doute davantage préparées à profiter de cet atout qui leur est offert. Par ailleurs, les dossiers de retraite des fonctionnaires pionniers de la libre circulation même s'ils sont encore peu nombreux, commencent à arriver sur les bureaux des caisses de retraite. En l'absence de règles de coordination, on peut s'attendre à une avalanche de questions préjudicielles.

Les difficultés rencontrées

On peut les classer en trois grandes catégories :

Les difficultés d'ordre structurel

Elles tiennent aux différentes organisations de la protection sociale au sein de l'Europe. Un fonctionnaire des collectivités locales sera rattaché en France à un régime spécial, en Espagne, dans certains cas d'intégration, au régime général, alors que dans les pays scandinaves, il dépen-

dra d'un régime de base qui aura pour mission d'assurer une prestation universelle et d'un régime complémentaire professionnel. A cela, on peut aussi rajouter les régimes supplémentaires facultatifs, les plans de pension et les mutuelles qui eux aussi jouent un rôle non négligeable dans la couverture retraite. Ces différents régimes se situent à différents niveaux de la protection sociale et peuvent assurer des taux de remplacement très différents d'un pays à l'autre. Une coordination ou un processus de transfert qui se voudrait complet devrait donc être en mesure de lier à la fois des régimes spéciaux des régimes de base et des régimes complémentaires, faute de quoi, il ne garantirait qu'une portabilité partielle des droits à pension.

Les difficultés d'ordre réglementaires

Elles interviennent d'une part au niveau de l'ouverture du droit (différentes conditions d'âge, différentes périodes de stage, différentes durées de service requises pour ouvrir des droits à taux plein), d'autre part au niveau du calcul de la pension dans la mesure où les valeurs des annuités et les salaires de référence peuvent présenter des différences non négligeables. Il faut, dans ce domaine, mentionner aussi les minorations et majorations applicables par certains régimes pour des raisons d'anticipation ou de recul de l'âge normal de la retraite, et ne pas oublier les différentes conditions requises pour bénéficier d'une pension d'invalidité, ou pour obtenir un droit de réversion. Devant tant de réglementations différentes, l'agent devra faire des choix lors de sa demande éventuelle de transfert. Tout choix étant un renoncement, il n'est pas évident que l'intéressé puisse maîtriser tous les paramètres entrant en ligne de compte et qu'il puisse effectuer des comparaisons en parfaite connaissance de cause.

139

Les difficultés d'ordre financier

Elles concernent avant tout le mode de fonctionnement des régimes. Un régime peut être totalement ou partiellement provisionné, ou fonctionner selon un principe de répartition garanti par le maintien du rapport démographique. Les différents processus de portabilité des droits devront tenir compte de ces différentes situations, même si techniquement parlant, un régime par répartition peut calculer un montant transférable, il n'est pas certain que le transfert financier de sommes importantes soit toujours aisé. Il ne paraît pas non plus équitable qu'une somme en provenance d'un régime provisionné disparaisse dans le paiement des pensions du régime récepteur avant même que l'affilié ait atteint l'âge de la retraite.

La recherche d'un traitement équitable de la portabilité des droits à

retraite des travailleurs migrants conduit à envisager aussi ce dossier sous l'angle de la fiscalité et celui des monnaies.

En matière de fiscalité, les différents régimes de déductibilité, propres à chaque pays, ont pour conséquence que des droits identiques peuvent être acquis à des coûts différents, ce qui pourrait constituer une entorse au principe d'égalité de traitement. Par ailleurs, le transfert pourrait être assimilé à une sortie du régime en capital, avant l'échéance et se voir taxé. Une « coordination fiscale » doit aussi être envisagée afin qu'un travailleur migrant ne soit pas pénalisé à l'occasion d'un transfert de capitaux ou de cotisations.

Des distorsions dues aux différences de changes, peuvent apparaître au cours de telles opérations. Il ne faudrait pas que dans certaines situations le transfert devienne une occasion d'améliorer ses droits à retraite de façon « spéculative ».

D'une manière plus générale, les différences de niveau de vie observées dans chaque pays pourraient procurer de tels avantages indus. A législation supposée égale, un même capital de transfert conférerait-il un pouvoir d'achat à la retraite équivalent en Allemagne, au Portugal et en Suède ? Si un pays s'avère plus avantageux en ce domaine on peut de nouveau craindre des comportements de « tourisme social » qui ne feront qu'accentuer les inégalités.

140

Dans ces deux domaines, il apparaît vraisemblable que la monnaie unique et une relative harmonisation des économies dans le temps auront pour effet de corriger les imperfections du système.

En fait, traiter de la portabilité des droits à retraite implique de nombreux autres domaines que le droit des pensions et montre l'interdépendance des différents dispositifs de la construction européenne.

Malgré ces nombreux obstacles, des systèmes de transfert existent, il paraît donc important de s'y intéresser, c'est l'une des tâches que s'était fixée le Club Européen des Régimes de Retraite des Agents Publics.

Travaux du club européen concernant la portabilité des droits à pension

Le Club Européen des Régimes de Retraite des Agents Publics, créé à l'instigation de la Caisse des dépôts et consignations¹, s'est attaché à étudier le problème de la transférabilité des droits à pension des agents publics, lors d'une assemblée générale qui s'est tenue à Angers en Octobre 1995.

Il s'agissait dans un premier temps d'observer les systèmes de transfert existant dans chaque pays membre, au plan national, puis les

1. Voir encadré en fin d'article.

systèmes existant au plan international c'est à dire suite à des accords bilatéraux passés entre certains pays et le régime de retraite des fonctionnaires européens, le RRCE ². Ces études initiées lors de l'assemblée générale et poursuivies par un groupe de travail formé de membres du Club, doivent permettre de relever les avantages et les inconvénients de chaque méthode, afin de repérer les systèmes pouvant servir de modèle pour d'éventuels accords de transférabilité entre pays de l'Union Européenne.

A ce jour, il semble possible d'établir le classement suivant des divers systèmes existants.

Classement des systèmes de transfert existant au plan national

Les systèmes de transferts de droits sans compensation financière

Dans ce cas le nouveau régime prend à sa charge les engagements du régime précédent purement et simplement sans transfert financier ni au moment de la mobilité ni au moment de la retraite. C'est un système que l'on trouve en République d'Irlande sous le nom « knock for knock », en France sous le nom d'« interpénétration » des régimes, il existe également en Allemagne entre les différentes caisses de retraite des communes, ou en Suède entre les régimes des fonctions publiques de l'Etat et des collectivités locales. Ce système repose sur une certaine solidarité financière entre régimes du secteur public. Cependant l'idée d'un éventuel équilibre entre les droits transférés d'un régime à l'autre n'est peut-être plus réellement fondée - l'Allemagne a souligné sur ce point le déséquilibre entre les Länder du nord et du sud. Sur un plan international, ce système serait donc difficilement applicable car il peut entraîner, pour les régimes, des distorsions financières importantes.

141

Les systèmes impliquant une compensation financière

Dans cette catégorie, tous les systèmes impliquant un transfert financier immédiat se heurtent au non-provisionnement de certains régimes.

Le transfert de cotisations ou système du forfait rachat

Dans le principe, il s'agit de rétablir toutes les cotisations (part employé et part employeur) payées pendant la période de service, d'y appliquer un taux de revalorisation pour tenir compte de l'érosion monétaire et de transférer le tout au régime récepteur. En théorie, ce système paraît simple, l'agent récupère ce qu'il a payé et ce qui a été payé pour lui.

2. RRCE : Régime de Retraite des Communautés Européennes.

Toutefois certaines questions peuvent se poser dans le cas des régimes à prestations définies fonctionnant selon un système de répartition. Y a-t-il toujours adéquation entre la somme des cotisations à transférer et le montant global des droits à pension acquis ? En d'autres termes, si le montant des cotisations réelles est inférieur à l'engagement du régime, l'agent migrant aurait tout à fait intérêt à préserver ses droits à une pension différée plutôt qu'à les transférer.

Au cours de l'opération de transfert, l'agent peut perdre ses annuités validées gratuitement (études, enfants élevés, service militaire).

Cette méthode exclut la notion de solidarité inter-régimes ou intra-régime. L'agent récupère sa part de contribution alors que les autres affiliés peuvent se voir obligés de participer à des dépenses de solidarité.

En France, ce système est appliqué par exemple entre la CNRACL³, régime spécial des agents locaux et la CNAVTS⁴ d'une part, l'IRCANTEC⁵ d'autre part. Ainsi, lorsque l'agent quitte le secteur public sans avoir atteint les 15 annuités requises pour ouvrir un droit à pension, il est rétabli dans ses droits auprès du régime général et de l'IRCANTEC. Cette procédure n'est cependant pas sans conséquence pour l'agent. La méthode de calcul appliquée favorise le transfert au régime général et réduit souvent à la portion congrue le montant des cotisations transférées vers le régime complémentaire. Ainsi pour maintenir les droits à retraite complémentaire de l'intéressé, l'IRCANTEC procède à une validation de service onéreuse et obligatoire. Il s'agit de recalculer les cotisations qui auraient été versées à l'institution si l'agent était resté non-titulaire, ce dernier étant appelé à supporter la différence entre cette somme et le solde résiduel transféré de la CNRACL.

Au niveau Européen, lors d'un transfert, on observe deux situations.

— Le montant des cotisations est insuffisant, et l'agent est placé devant l'alternative suivante qui consiste à accepter soit :

- de payer des cotisations supplémentaires au régime récepteur afin de pouvoir valider la même période ;
- une réduction de ses droits à pension.

— Le montant des cotisations transférées est excédentaire par rapport à la somme nécessaire à la prise en compte des services et soit :

- la période validée pourra être supérieure à la période réelle de service ;
- l'excédent pourra être remboursé à l'employé ;
- l'excédent restera acquis au régime récepteur, sans droits en contrepartie.

3. CNRACL : Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales.

4. CNAVTS : Caisse Nationale d'Assurances Vieillesse des Travailleurs Salariés (régime général de sécurité sociale).

5. IRCANTEC : Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non-Titulaires de l'Etat et des Collectivités publiques.

Au Danemark par exemple, lors des transferts entre régimes issus des conventions collectives et régimes de la fonction publique, l'ancienneté est indépendante de la valeur de transfert et l'employé a la possibilité de racheter des années supplémentaires s'il le souhaite.

Le système du forfait rachat est utilisé au niveau intra-européen entre les régimes allemands et le RRCE ou encore entre les régimes français et le RRCE. En ce qui concerne ces derniers, il convient de noter que l'application de ce système engendre deux types de discriminations :

- entre le fonctionnaire affilié à la CNRACL qui rejoint les Communautés Européennes et celui qui va travailler dans le secteur privé en France. Dans le second cas, on l'a vu, c'est l'agent qui prend en charge le rajustement financier, alors que dans le premier cas, c'est le régime qui est appelé à compenser l'insuffisance des cotisations pour la part employeur (l'insuffisance éventuelle de la part agent n'est pas compensée) ;

- entre les différents régimes français concernant le calcul du capital à transférer : Les régimes spéciaux se contentent d'appliquer le taux d'intérêt de 3,5% par an aux cotisations encaissées - le régime général revalorise les salaires servant de base au calcul des cotisations et applique en sus le taux d'intérêt de 3,5%. En conséquence pour des salaires similaires et des périodes de service identiques le capital transféré par le régime général est beaucoup plus intéressant que celui transféré par les régimes spéciaux. Un agent ayant travaillé moins de 15 ans à la CNRACL aurait tout intérêt à demander son rétablissement au régime général et à l'IRCANTEC avant de transférer ses droits au RRCE.

143

Outre ces discriminations provenant des différentes méthodes de calcul et pouvant aboutir à des disparités non négligeables, il convient de souligner que la conversion par le RRCE, du montant des cotisations en période de service dépend largement du salaire de titularisation dans le nouveau régime. En conséquence, plus le nouveau salaire est important, plus la période validée sera réduite. Ce processus, lié à une éventuelle insuffisance des cotisations à compenser les droits acquis, peut aboutir à des résultats surprenants. On a pu observer par exemple, que lors d'un transfert entre la CNRACL et le RRCE, la période validée peut être six fois inférieure à la période réelle de service. Mais la différence de salaire compense probablement la perte de durée !

Il faut ajouter que la période validée n'est pas prise en compte dans la période de stage du RRCE (10 ans) ce qui est contraire au principe de totalisation.

En conséquence, pour juger de l'intérêt de transférer ou non ses droits à pension, l'agent migrant doit maîtriser de nombreux facteurs, en particulier l'évolution prévisible de sa carrière.

Pour conclure sur les échanges entre la France et le RRCE, on notera

que l'agent qui ne totalise pas 10 années de service dans la fonction publique européenne, obtient une allocation de départ, autrement dit son capital retraite qui inclut le montant transféré par le régime d'origine. Cette situation est contraire aux principes appliqués en France.

Un bon accord de coordination, devrait donc prévoir :

— les cas d'inadéquation des périodes de service avec le montant des cotisations transférées (doit-on laisser le choix à l'agent de payer un supplément ou accepter que la période transférée soit réduite. Que faire d'éventuels excédents ?) ;

— d'inclure le principe de totalisation pour la détermination des durées de service nécessaires à l'ouverture du droit.

Enfin, il conviendrait de réfléchir aux deux types de discrimination sus-évoqués :

— d'une part, entre agents nationaux et agents migrants bénéficiaires d'accords de coordination ;

— d'autre part, entre les ressortissants des différents régimes d'un même pays.

Le transfert de provision

Ce système est d'un principe assez similaire au précédent. Le montant transféré n'est plus représentatif des cotisations versées mais de la pension différée garantie par le régime d'origine. Les cotisations sont considérées comme une épargne dont le montant est transféré sans considération de période de service.

Ce système fonctionne bien au Danemark, lorsque le transfert est initié par un régime provisionné. En Espagne la législation applicable aux régimes supplémentaires et aux mutuelles (3^e pilier) permet ce type d'opération. Dans les faits, les lourdes pénalités encourues les limitent fortement. Une généralisation d'un tel processus ne saurait se concevoir sans rendre obligatoire le provisionnement des régimes, ni sans assouplir les conditions de transfert, en cas de mobilité.

Cette méthode appelle cependant deux remarques :

— il apparaît indispensable que l'accord de coordination définisse des critères minima de solvabilité et de sécurité des fonds gérés pour les caisses de retraites impliquées dans un tel processus. Il pourrait éventuellement envisager qu'elles soient supervisées par un organe de contrôle national ou supranational. Les Pays-Bas sont particulièrement sensibles à ce genre de considérations et imposent que les caisses de retraite nationales, impliquées dans les processus de transferts financiers, soient soumises au contrôle de la Chambre d'Assurance ;

— dans la mesure où la caisse d'origine prévoit une sortie uniquement sous forme de pension sans possibilité de réaliser un capital même partiel, il semble incontournable que le deuxième régime conserve la

même philosophie au moins pour le montant des droits transférés. A défaut, le transfert pourrait être utilisé pour détourner la réglementation ;

— en matière de fiscalité, si le capital pension acquis n'a pas été soumis à imposition lors de sa constitution, il peut être justifié, lors du transfert, de restituer à l'état d'origine la part qui lui revient, puisque la prestation différée sera alors versée et soumise à la fiscalité dans un autre état. Ce dernier devra aussi accorder la déductibilité du capital réinvesti. La coordination en matière de retraite pourrait alors impliquer une coordination fiscale bien plus difficile à mettre en oeuvre.

Les transferts d'équivalent actuariel

Il s'agit d'une autre variante du transfert financier. Dans ce cas, les droits acquis ne sont pas représentés par une provision assimilable à un capital retraite mais par des annuités. Comment transférer des années de services ? Le processus consiste, pour le régime d'origine, à calculer la contre-valeur financière des annuités qui correspond normalement au montant global actualisé d'une pension différée. Selon son principe de financement et ses modalités d'acquisition de droits, le régime récepteur transformera alors ce « capital » dans son unité de compte spécifique ou la conservera en tant que provision, s'il s'agit d'un régime à cotisations définies. Ce système présente l'avantage d'être plus juste que le transfert de cotisations dans la mesure où celles-ci ne couvrent pas toujours le montant global de la pension différée.

Cette méthode est celle qui est le plus fréquemment retenue dans les accords bilatéraux entre les différents états de l'Union Européenne et le RRCE - L'Italie, l'Irlande, le Royaume Uni utilisent ce système lors des transferts vers les Communautés Européennes. Les projets d'accords bilatéraux de l'Espagne et du Portugal sont également fondés sur ce principe.

Ce système se heurte néanmoins à de nombreux problèmes d'ordre technique: lourdeur de gestion due au double calcul, à l'hétérogénéité des méthodes actuarielles et des référents (tables de mortalité) utilisés par les différents régimes de retraites. Une harmonisation minimale consisterait déjà à construire et rendre obligatoire l'utilisation de tables prospectives européennes.

Il est évident que le terme d'harmonisation ne convient guère à la protection sociale envisagée dans le cadre européen, pourtant afin d'éviter d'importantes distorsions, il paraît souhaitable de s'appuyer, a minima, sur des règles similaires tant au niveau des évaluations actuarielles, que de la gestion ou des contrôles.

Le transfert de droits avec compensation financière différée ou paiement de quote-part

Cette méthode repose sur principe d'un transfert des droits à pension (en annuités), sans transfert financier au moment de la mobilité. Une pension unique est calculée par le dernier régime de retraite où le travailleur a cotisé selon sa propre réglementation. Au fur et à mesure que la pension est mise en paiement, l'organisme payeur récupère des quotes-parts auprès des autres régimes où l'employé a cotisé. Ce processus implique l'application du principe de la totalisation. Il est actuellement appliqué au niveau national :

- en Espagne où il est dénommé « calcul réciproque de cotisations » ;
- au Portugal où l'on parle de « pension unifiée » ;
- en Belgique où il est appelé système de « pension unique ».

Cette méthode présente l'avantage d'éviter le transfert en une seule fois de sommes importantes, difficile à assumer pour les régimes par répartition, toutefois, il pose un grand nombre de difficultés.

Par contre, une telle coordination ne peut s'appliquer qu'à des régimes de même nature. Par exemple des régimes spéciaux à prestations définies dont le mode de calcul est basé sur l'annuité. Encore faudra-t-il que la coordination prévoie les différences entre régimes au niveau de l'ouverture des droits (âges différents de retraite par exemple).

146

Cette méthode peut également être la porte ouverte au tourisme social qui peut jouer sur les différentes valeurs de l'annuité selon les pays et les différents calculs du salaire de référence (dernier salaire ou moyenne de plusieurs années).

Il faudrait aussi s'assurer que le régime d'origine et le régime d'accueil retiennent la même notion de survivant, les mêmes conditions de reconnaissance de l'invalidité. Il peut exister tant de différences entre deux régimes de retraite, que l'agent migrant aura bien du mal à évaluer s'il fait une bonne ou une mauvaise affaire en optant pour un transfert.

La difficulté majeure de ce système se situe surtout au niveau du calcul des quotes-parts :

- le dernier régime n'aura-t-il pas à supporter une charge financière trop lourde ? ;
- sur quel salaire de référence se calculeront les quotes-parts ? (salaire ancien ? salaire revalorisé ? dernier salaire ?). Cette seule question peut entraîner des distorsions de financement avec surcharge soit :
 - pour le dernier régime, si les quotes-parts se basent sur des salaires non revalorisés ;
 - pour les régimes précédents si les quotes-parts sont calculées sur des salaires revalorisés selon une évolution prévisible de carrière.
- les règles d'indexation du régime payeur seront-elles opposables aux autres régimes impliqués dans la coordination ?

L'idée d'abord émise, selon laquelle, pour ne pas défavoriser l'agent migrant, il conviendrait de réajuster son salaire de référence comme s'il avait poursuivi sa carrière dans son pays se trouve confrontée à un problème de discrimination. En effet, l'agent français qui quitte la fonction publique après 15 ans de service pour entrer dans le secteur privé ne bénéficie pas d'une telle mesure, il conserve le même indice de traitement.

Cette méthode, qui n'avait pas manqué de susciter des espoirs pour les régimes par répartition, n'apparaît pas souhaitable surtout en raison des lourdeurs de gestion qu'engendreraient les calculs de quotes-parts et les compensations financières inter-régimes.

Transferts ou totalisation des périodes

Complexité de gestion

Dans ces conditions, même si les régimes provisionnés peuvent aménager le système du transfert de l'équivalent actuariel qui paraît actuellement être la plus raisonnable des solutions, il n'en reste pas moins que les régimes par répartition ont peu de chance d'établir des accords bilatéraux basés sur des transferts de capitaux ou de droits vers des régimes de nature ou de réglementations différentes. D'ailleurs la notion même d'accords bilatéraux est discutable.

147

Imaginons, par exemple, qu'un agent ait travaillé dans 3 ou 4 pays ; devra-t-on prévoir des accords trilatéraux ou quadrilatéraux ou la mise en application d'une combinaison de plusieurs accords bilatéraux successifs ? Même si ces situations sont peu fréquentes, gérer une multitude d'accords bilatéraux conclus avec chacun des pays de l'Union peut relever d'une véritable acrobatie administrative.

Un choix difficile pour l'agent

Calculer un montant transférable sera toujours techniquement possible, les différentes méthodes exposées le confirment et transposer un capital en droits à pension ne présente guère de difficulté dès lors que l'on utilise un facteur actuariel équitable. Cependant, il faut aussi considérer qu'un transfert est un choix, et même un engagement qui implique les régimes mais aussi l'agent migrant. Or cet agent a besoin à la fois de garanties et d'informations pour évaluer l'intérêt de son transfert.

Il pourra, par exemple, considérer comme favorable le régime d'accueil et décider d'y transférer ses droits, mais les droits de son conjoint seront ils aussi avantageux ? Si à la CNRACL, le droit à pension de réversion est immédiat pour les femmes, il n'est pas certain que d'autres régimes européens offrent le même avantage. Il en va de même pour l'invalidité ; sera-t-elle reconnue dans les mêmes conditions ? Un trans-

fert étant irréversible, l'agent devra donc considérer toutes les implications de son choix ce qui ne se résume pas à comparer les annuités validées par chacun des régimes concernés.

Un principe essentiel de tout accord de coordination est celui du volontariat. Dans l'extrême complexité des règles de calcul et de conditions d'ouverture des droits (droits propres comme droits dérivés), la garantie minimale de l'agent migrant serait de garder la possibilité de maintenir ses droits à pension dans son régime d'origine. Ceci est particulièrement important dans le cas d'un transfert entre un régime provisionné et un régime par répartition ; il n'est pas évident que l'agent soit disposé à abandonner une provision réelle au profit de droits virtuels qui ne seraient couverts par d'autres garanties que le renouvellement des générations, et le maintien fragile d'une fonction publique appelée à être redéfinie.

Derrière tout régime de retraite se cache une culture. L'affilié à un régime provisionné ne se sentira peut-être pas assez protégé dans un régime par répartition. De même, celui d'un régime à prestations définies sera réticent à transférer ses droits vers un régime à cotisations définies.

Des risques pour le régime d'accueil

148

Si l'agent migrant peut exiger des garanties pour sa pension, il en va de même pour le régime de retraite récepteur. Accepter un transfert pour une personne qui ne jouit pas d'une bonne santé, c'est prendre le risque d'avoir à payer à brève échéance, une pension d'invalidité. Au Danemark, on constate que dans le cadre de transferts nationaux, certains régimes de pension demandent une déclaration médicale au nouvel affilié. Ce procédé exclut certains employés et autorise l'application d'une période de stage avant la reconnaissance des droits à pension. Cet exemple illustre parfaitement les freins qui peuvent exister lorsque les problèmes techniques de transferts étant résolus, le régime récepteur considère que ses finances sont menacées.

Autres solutions

Reste la possibilité qui pourrait être donnée aux agents migrants de quitter leur régime. C'est d'une certaine manière le système britannique qui autorise la sortie du régime complémentaire. Les intéressés peuvent alors adhérer à d'autres plans de retraite existant sur le marché. Cette solution pratique en apparence pour les employés qui changent souvent d'employeur n'est pas sans risque. Le principal étant la dilapidation du capital par l'intéressé, le moindre, l'amputation qui lui serait faite au titre de droits d'entrée dans le nouveau régime et des frais ou commissions à acquitter.

La même tendance apparaît aussi outre atlantique, en Californie. Ce vent de réforme est bien entendu soutenu par l'idée de favoriser la libre circulation des agents publics en leur permettant d'échapper à l'étai d'un système obligatoire monopolisé par un seul régime. Toutefois, il les oriente vers des régimes à cotisations définies réputés moins onéreux en raison d'une gestion simplifiée pour ne pas dire simpliste.

Avant d'en arriver à ces extrémités, il serait plus sage d'imaginer une coordination plus souple qui ne soit pas forcément basée sur le principe du transfert et n'implique pas un engagement aussi radical.

Le rêve de la pension unique rejoindra vraisemblablement celui de l'harmonisation. Qu'importe qu'un travailleur migrant perçoive deux, trois ou quatre petites pensions (c'est souvent le cas en France et cela ne semble pas poser de problèmes majeurs sauf en cas d'application de minima ou de règles de cumul). L'objectif principal n'est-il pas qu'au bout du compte l'intéressé ait bien acquis la totalité de ses droits ? C'est aussi un moyen d'éviter à l'agent migrant d'avoir à faire des choix dont il n'est pas en mesure de prévoir les conséquences. L'agent jeune n'est pas souvent capable d'évaluer son intérêt dans le cas d'un transfert de capital. Comme on l'a vu, dans certains cas, il devra être capable de projeter sa carrière pour juger de l'opportunité du transfert. Or dans le cas d'une coordination de type 1408/71, l'agent n'a pas de doute à avoir, le système choisit pour lui la meilleure des solutions entre la pension nationale et la pension européenne.

149

L'extension du règlement 1408/71

L'exclusion des fonctionnaires du champ d'application du règlement 1408/71 constitue pour certains un anachronisme auquel il serait grand temps de remédier. L'absence d'échanges financiers règle les problèmes de fiscalité et de change et n'occasionne pas de perte de droits en passant d'un régime à un autre. Chaque régime sert ce qu'il doit et indexe sa pension comme il l'entend, chaque pays gardant sa notion d'invalidité et de survivant.

Le principe de totalisation garantit la prise en compte des services inférieurs aux périodes de stage.

Les droits préservés au sein d'une caisse de retraite ne bénéficieront pas de l'évolution de la carrière future. Ils se référeront toujours à l'indice de la fin de l'activité exercée dans un état. Cependant, tout système visant à faire évoluer artificiellement cet indice engendrerait une discrimination avec le « migrant national » qui se contente de changer de secteur. Or la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union Européenne ne doit être ni plus ni moins favorisée que la libre circulation des travailleurs au sein d'un état.

Une étude de l'extension du règlement 1408/71 mettra en lumière

des avantages autres que celui de dépasser les problèmes de périodes de stage. Au sein du Club Européen, la Belgique a démontré l'impact d'une telle coordination sur les bonifications pour diplôme. La totalisation permettrait de mieux les prendre en compte en cas de travail dans un autre état. D'autres régimes peuvent attribuer des avantages annexes sous condition de service. Ces avantages, qui sans coordination seraient perdus, pourraient être calculés au prorata des années de service dans le régime concerné.

Au sein du Club Européen, chaque régime a pour tâche d'évaluer les implications d'une éventuelle extension du règlement 1408/71. Le fruit de ces recherches permettra de juger si le système est adaptable aux régimes de la fonction publique. Cependant, s'il est nécessaire de travailler sur des hypothèses et des simulations pour ébaucher l'avenir, il ne faut pour autant négliger les expériences passées qui peuvent se révéler riches d'enseignements. Il est donc souhaitable de reprendre la genèse du 1408/71 et d'étudier son application au cours des 25 dernières années.