



Ludwig Schubert
Président d'honneur de l'AIACE INT.

Notre régime de pension revisité

Contrairement à beaucoup de régimes nationaux de pension, le régime de pension des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne se trouve en permanence en équilibre actuariel!

Cependant, la soutenabilité de ce régime à plus long terme est mise en cause périodiquement. Ces attaques résultent essentiellement d'un manque de connaissance du fonctionnement de ce régime et également d'une appréciation contestable concernant le fonctionnement des marchés financiers et elles sont souvent accompagnées d'une hostilité manifeste vis-à-vis de la fonction publique européenne.

Afin de répondre à ces attaques, il est utile :

- de rappeler l'origine de ce régime ;
- d'expliquer de manière compréhensible son fonctionnement ;
- de mettre en évidence que les droits à pension acquis, ainsi que la dette qui en résulte pour le budget de l'Union européenne et pour les États membres, ne constituent nullement un danger financier. Par ailleurs, la forte variation à court terme de cette dette, telle qu'elle apparaît dans le bilan de l'UE, résulte de l'application de conventions comptables qui sont sans importance pour la soutenabilité financière du régime à long terme.

1. Depuis la création des Institutions européennes, il était évident que la sécurité sociale, au sens large, du personnel de ces institutions devrait être assurée au niveau de la Communauté et, plus tard, de l'Union européenne. Autrement, compte tenu de la diversité et des problèmes des régimes nationaux, un traitement égal des fonctionnaires et autres agents de l'Union en provenance des différents pays membres n'aurait pas pu être réalisé. Cette exigence se reflète dans les Traités dont le protocole « Privilèges et immunités » (art. 14) stipule que cette sécurité sociale doit être établie par règlement ou loi européenne de manière indépendante de la législation nationale.

Le Traité concernant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), entré en vigueur en juillet 1952, avait été conclu pour une durée déterminée de 50 ans. Afin d'attirer un personnel qualifié, un niveau de rémunération approprié avait été fixé pour les agents de la Haute Autorité de la CECA. Les droits de pension de ce personnel étaient garantis par un fonds de pension pour lequel le personnel cotisait pour un tiers et le budget de la CECA pour deux tiers. Ce fonds avait été placé sur les marchés financiers.

Après la mise en œuvre, en 1958, des Traités de Rome (Communauté économique européenne — CEE — et Euratom), un « Statut des fonctionnaires et autres agents européens » a été élaboré et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1962. Ce Statut reprenait essentiellement le niveau des rémunérations et pensions du personnel de la CECA. Toutefois, étant donné que les Traités de Rome étaient conclus à durée indéterminée, à l'époque, les experts budgétaires étaient d'avis que la cotisation patronale au fonds de pension pourrait être maintenue dans le budget et que la cotisation du personnel pouvait y être retenue également. De cette manière, les experts budgétaires faisaient — à moyen terme — une double économie budgétaire. Ni les cotisations salariales ni les cotisations patronales ne devaient être versées à un fonds séparé du budget! Au moment de la fusion des exécutifs (CECA, CEE et Euratom) en 1967, ce régime statutaire de pension a été repris pour le personnel de la CECA. Leur fonds de pension a été utilisé pour la construction de logements pour des ouvriers du charbon et de l'acier (partie patronale) et pour des crédits à la construction pour le personnel des Communautés européennes (partie du personnel).

Mais l'idée d'un fonds de pension n'a pas été abandonnée pour autant. Le calcul actuariel du

pourcentage de la cotisation a été défini comme s'il y avait un fonds de pension. L'article 83 para. 2 du Statut stipule que la cotisation du personnel doit couvrir 1/3 du coût actuariel du régime de pension et la cotisation patronale doit correspondre aux autres 2/3 du coût actuariel du régime (à calculer selon les règles de mathématique financière précisées plus tard dans l'annexe XII du Statut). En contrepartie du fait que ces cotisations restent dans le budget, le paiement des pensions, de manière inconditionnelle, est à charge du budget et — de surcroît — il est garanti, même au-delà de l'existence des Communautés,

collectivement par les États membres. Le montant de ces pensions résulte clairement des dispositions du Statut.

2. Ainsi, notre régime de pension tel que défini par le Statut n'est pas un système de répartition « pay as you go » où les contributions d'une année doivent couvrir les dépenses de pension de la même année! Avec les variations de recrutement et les élargissements successifs de l'UE, un tel système n'aurait pas été approprié. Au plan national également, les systèmes de répartition, très répandus dans les pays membres

Figure 1

Year	SI
1998	0.4
1999	1.6
2000	-0.2
2001	0.6
2002	1.7
2003	1.0
2004	-1.2
2005	0.0
2006	0.2
2007	0.0
2008	-1.3
2009	2.7
2010	-2.2
2011	-3.5
2012	-1.9
2013	-1.5
Average 16 years	-0.2

de l'UE, sont en difficulté en raison, non seulement, de l'évolution démographique, mais aussi du fait que ces régimes de pensions souffrent du sous-emploi (manque de contributions de salariés occupés) et du fait qu'ils ont été utilisés pour atténuer et dissimuler les effets du chômage via des « pré-pensions ».

Notre régime de pension est, par contre, un système de capitalisation *sui generis*. Il n'y a pas de fonds de pension placé sur les marchés des capitaux. De ce fait, notre régime échappe aux aléas importants et dangereux qui peuvent affecter les marchés des capitaux (cf. les années 1929 et suivantes, mais aussi la crise financière des années 2008 et suivantes ainsi que la période actuelle de taux d'intérêt extrêmement bas). Toutefois, les contributions salariales et patronales sont déterminées annuellement par un calcul actuariel comme s'il y avait un fonds de pension placé sur les marchés financiers. Ainsi, elles correspondent, chaque année, aux droits de pension acquis dans la même année. Le fait que le taux d'intérêt utilisé pour ce calcul actuariel est celui observé pour la dette publique à long terme des pays membres est logique (article 10 de l'annexe XII du Statut) : le taux d'intérêt de la dette publique correspond au « coût d'opportunité du système ».

De ce fait, le « fonds » de notre régime de pension peut être considéré comme un fonds comptable placé dans la dette publique des États membres.

Comme ce fonds représente les droits acquis en matière de pension, on peut considérer qu'il appartient à ceux qui ont acquis les droits à pension. La promesse du budget et des États membres qui garantissent collectivement de payer les pensions à leur échéance peut être considérée comme une promesse plus sûre que celle résultant d'un fonds placé sur les marchés financiers, même si ce dernier contenait des obligations d'État de pays individuels.

L'équilibre actuariel de ce régime est examiné chaque année et, de manière approfondie, tous les cinq ans (cf. article 1 de l'annexe XII du Statut). Les variables d'ajustement sont :

- **Le taux de la cotisation** (pour le personnel, il est passé par exemple de 8,25 % en 1993 à 11,6 % en 2010 et à 10,1 % en 2015. La récente baisse du taux de cotisation reflète la détérioration des perspectives de carrière et de pension résultant de l'évolution économique, du quasi-blocage des rémunérations et pensions entre 2010 et 2014 et des révisions du Statut de 2004 et notamment de celle de 2014).
- **L'âge de la retraite** (augmenté en 2004 et notamment en 2014).

Le Statut, en régime de croisière, ne prévoit pas d'autres variables d'ajustement et notamment aucune modification des prestations.

Toutefois, il y a lieu de noter que pour faire des économies budgétaires à long terme, le taux d'accroissement annuel des droits à pension (art.77, alinéa 2 du Statut) a été diminué par les révisions du Statut de 2 % par an de service à 1,9 % pour le personnel recruté après le 1.5.2004 et à 1,8 % pour le personnel recruté après le 1.1.2004. Ceci signifie que les nouveaux fonctionnaires et autres agents ont besoin d'une durée de service de 38,9 ans pour réaliser la pension complète de 70 % du traitement de base de la dernière année de service ! Il s'agit là d'un traitement défavorable du personnel nouvellement recruté et d'une détérioration considérable des conditions de travail de la fonction publique européenne pour l'avenir. Une telle mesure ne devrait plus être répétée ! Depuis la révision du Statut de 2014, l'actualisation, annuelle si nécessaire, du taux de cotisation se fait sur la base d'un rapport annuel de l'Office Statistique sans devoir recourir à la procédure lourde de codécision du Parlement et du Conseil sur proposition de la Commission. Il s'agit de la même procédure que celle utilisée, depuis l'entrée en vigueur du Statut de 2014, pour l'actualisation des rémunérations et pensions.

3. Lors du calcul annuel de la contribution nécessaire au maintien de l'équilibre actuariel de notre régime de pension, le montant du fonds comptable sous-jacent au régime n'est pas explicité. Toutefois, lors de la présentation du bilan annuel de l'Union européenne, la dette du budget (et des États membres) correspondant aux droits acquis du personnel apparaît au passif du bilan sous l'intitulé « Retraites et autres avantages du personnel ». Le dernier montant publié avec référence au 31.12.2014 s'élève à 58,6 Mrd € (cf. le Journal officiel de l'UE 2015/C377/01 page 24). Il est évident que les commentaires effrayés de certains quant à ce chiffre important ne tiennent pas compte du fait qu'il s'agit de la valeur actualisée au 31.12.2014 des cotisations salariales et patronales retenues dans le budget pendant des décennies et qui ont augmenté la liquidité du budget.

Figure 2

Age x, y	Men		Women	
	Dying probability qx	Life expectancy ex	Dying probability qy	Life expectancy ey
40	0.00056570	44	0.00043015	46
45	0.00094720	39	0.00072316	41
50	0.00157579	34	0.00119636	36
55	0.00252333	30	0.00190203	32
60	0.00430052	25	0.00333004	27
65	0.00758094	21	0.00668436	22
70	0.01318251	17	0.01168035	18
75	0.02673679	13	0.02025990	14
80	0.04744705	10	0.03594424	11
85	0.08048723	7	0.06342273	8
90	0.13646467	5	0.11077097	6

Figure 2 États membres) correspondant aux droits acquis du personnel apparaît au passif du bilan sous l'intitulé « Retraites et autres avantages du personnel ». Le dernier montant publié avec référence au 31.12.2014 s'élève à 58,6 Mrd € (cf. le Journal officiel de l'UE 2015/C377/01 page 24). Il est évident que les commentaires effrayés de

certain quant à ce chiffre important ne tiennent pas compte du fait qu'il s'agit de la valeur actualisée au 31.12.2014 des cotisations salariales et patronales retenues dans le budget pendant des décennies et qui ont augmenté la liquidité du budget.

Ils ne tiennent pas compte non plus que cette dette ne doit pas être remboursée à courte échéance, mais que son remboursement s'étalera, suivant l'échéance des droits individuels, sur une période d'un demi-siècle ou plus. Ce n'est que dans le cas irréaliste d'un passage immédiat à un fonds placé sur les marchés financiers que cette dette devrait être remboursée à

brève échéance (très probablement en émettant sur les marchés financiers d'autres obligations publiques). Par ailleurs, à l'actif du budget de l'UE, à cette dette devrait correspondre la garantie des États membres fondée sur l'article 83 du Statut. Une telle pratique comptable a existé effectivement il y a plusieurs années. Par une modification des règles comptables, elle a été abandonnée (peut-être pour ne pas trop mettre en évidence l'ampleur de l'obligation des États membres). Toutefois, ce changement des règles comptables n'affecte en rien la garantie fondée sur l'article 83 du Statut!

Par ailleurs, la forte variabilité de cette dette dans le bilan de l'UE provoque également des commentaires alarmants (ou peut être hypocrites). Par exemple, entre le 31.12.2013 (46,8 Mrd €) et le 31.12.2014 (58,6 Mrd €), cette position a augmenté de 11,8 Mrd €. Cette forte variation est essentiellement due à la règle comptable qui utilise le taux d'intérêt du dernier jour de l'année (1,8 % en 2013 et 0,7 % en 2014) lors de l'actualisation de cette dette. Le commentaire du bilan de l'UE explique clairement : « En cas de hausse des taux d'intérêt l'effet serait inversé ». Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que le calcul actuariel pour déterminer le taux de contribution à notre régime de pension n'utilise nullement le taux d'intérêt d'un jour de référence. L'annexe XII du Statut stipule que pour les taux d'intérêt (comme pour l'évolution salariale) une moyenne mobile sur une longue période (allant jusqu'à 30 ans en 2021) doit être utilisée. Ceci correspond clairement mieux à la perspective de très long terme du régime pension!

En conclusion, il paraît utile de résumer que :

- Nos pensions doivent être considérées comme un salaire différé dont le niveau et l'évolution (art.82 du Statut) sont déterminés par le niveau et l'évolution des rémunérations compte tenu du nombre d'années de service. Ceci est un élément important pour la qualité et l'attractivité du Service public européen.
- Les droits à pension acquis sont pleinement financés par les contributions salariales et patronales effectuées durant les années de service.
- Notre régime de pension, fondé sur un calcul actuariel et une actualisation, annuelle si nécessaire, des cotisations, se trouve en permanence en équilibre financier.
- Le fait que notre régime est construit sur un fonds comptable et non pas sur un fonds placé sur les marchés financiers ne doit pas être considéré comme un désavantage. Au contraire, cette construction

a apporté au budget une liquidité considérable au cours des dernières décennies. Pour les ayants droit également, les promesses de l'article 83 du Statut peuvent être considérées comme plus sûres que la fiabilité d'un fonds affecté par les aléas des marchés financiers.

- Dans le bilan annuel de l'UE, le montant et surtout la variabilité de la dette du budget en fonction du taux d'intérêt du dernier jour de l'année est le résultat d'une convention comptable. Ces chiffres ne permettent pas d'évaluer correctement la soutenabilité à long terme du régime. Peut-être serait-il utile de mettre en évidence également le montant implicite du fonds comptable résultant du calcul actuariel sur la base de moyennes mobiles à long terme des taux d'intérêt et de l'évolution salariale ?

- L'évolution à long terme des dépenses annuelles destinées au paiement des pensions ne dépend pas seulement des évolutions du nombre des effectifs, des perspectives de rémunération et carrière et de l'évolution à long terme des taux d'intérêt. Il faut aussi tenir compte de l'effet des révisions du Statut de 2004 et de 2014. En matière de pensions, elles ont diminué sensiblement l'attractivité du Service public européen pour les nouveaux recrutés, à cela s'ajoute l'effet de la détérioration des perspectives de carrière par la révision du Statut de 2014 !

Ces révisions du Statut ont comme résultat de ralentir, à terme, l'évolution des dépenses annuelles de notre régime de pension. Après la révision du Statut de 2014, le Conseil a demandé à la Commission de faire une nouvelle évaluation de l'évolution des dépenses de notre régime sur les prochaines 50 années. Nous espérons que dans cette étude dont l'élaboration est en cours, l'Office statistique et la Commission ne mettent pas seulement en évidence l'ampleur des économies résultantes de ces révisions du Statut en matière de pensions, mais qu'ils mettent également en lumière, de manière explicite, les vertus incontestables de notre régime de pension. Ceci paraît opportun pour décourager de nouvelles demandes d'économies qui affecteraient davantage l'attractivité du Service public européen. Nous attendons que la Commission informe en détail les représentants du personnel actif et des pensionnés de ces travaux et des orientations qui en résulteront. Suivant l'évolution du dossier à l'avenir, une concertation formelle pourrait devenir nécessaire !

Figure 3

Table XII. Real Discount Rate (RDR)

Year	Interest rate (%)		
	(1)	(2)	(3)
1988	4.8	1.7	3.1
1989	5.6	1.1	4.5
2000	5.8	2.4	3.4
2001	5.7	2.5	3.1
2002	5.5	2.2	3.2
2003	5.1	2.0	3.0
2004	4.4	2.1	2.3
2005	4.0	2.2	1.8
2006	4.2	2.2	2.0
2007	4.5	2.0	2.2
2008	4.8	1.7	1.1
2009	4.7	1.8	0.7
2010	5.0	2.1	2.8
2011	4.8	2.1	1.7
2012	4.4	2.6	1.8
2013	3.8	1.5	1.3
Average 15 years	4.8	2.2	2.7

Fig. 1 à 3: exemples de données prises en considération par Eurostat pour le calcul actuariel.

Fig. 1 : taux d'évolution des salaires réels tels qu'utilisés dans le calcul actuariel.

Fig. 2 : espérance de vie

Fig. 3 : taux d'intérêt réels