Bibliographie

Cairnes, J. (1874). *Some Leading Principles of Political Economy.* Londres : MacMillan.

Callan, T. et A. Wren (1992). « Male-Female Wage Differentials in Ireland », Economic and Social Research Institute (polycopié).

Callan, T. et B. Reilly (1993). « Unions and the Wage Distribution in Ireland », *Economic and Social Review*, Vol. 24, n°4.

Davies, B. (1993). *Better Pensions for All.* Londres : Institute for Public Policy Research.

Department of Social Welfare (1976). *A National Income-Related Pension Scheme – A Discussion Paper.* Dublin :Stationery Office (Prl. 5737).

Dickens, W. et K. Lang (1992). « Labor Market Segmentation Theory : Reconsidering the Evidence », NBER Working Paper n° 4087.

Disney, R. et L. Cameron (1990).*The Effect of Union Membership on Occupational Pension Coverage in Britain: A Disaggregated Analysis,* Institute for Fiscal Studies, document de travail série n° W90/16.

Disney, R. et E. Whitehouse (1990). *Do Wage Differentials Compensate Occupational Pension Entitlements ? A Preliminary Look at the Evidence*, Institute for Fiscal Studies, document de travail série n° W90/10.

Dœringer, P. et M. Piore (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis.* Lexington, Mass. : Heath Lexington Books.

Dunlop, J. (1957). « The Task of Contemporary Wage Theory », in G.W. Taylor et F.W. Pierson (eds), *New Concepts in Wage Determination.* New York : McGraw Hill.

Elliott, R. (1991). *Labor Economics: A Comparative Text.* Londres : McGraw Hill.

Ghilarducci, T. (1992). *Labor's Capital: The Economics and Politics of Private Pensions.* Cambridge, Mass. : MIT Press.

Gustman, A. L. et O.S. Mitchell (1992). « Pensions and Labor Market Activity: Behavior and Data Requirements » in Z. Bodie et A.H. Munnell (eds), *Pensions and the Economy: Sources, Uses and Limitations of Data.* Pennsylvanie : Pension Research Council of the Wharton School of the University of Pennsylvania.

Hughes, G. (1992). *Private Pensions in Ireland.* Paris : OCDE.

Keogh, G. et B. Whelan (1985). *National Survey of Occupational Pension Schemes.* Dublin : Economic and Social Research Institute (polycopié).

Kerr, C. (1954). « The Balkanization of Labour Markets », in E.W. Bakke (ed.), *Labour Mobility and Economic Opportunity.* Cambridge, Mass. : MIT Press.

McNabb, R. et P. Ryan (1990). « Segmented Labour Markets », in D. Sapsford et Z. Tzannatos (eds), *Current Issues in Labour Economics.* Londres : MacMillan.

Mill, J.S. (1885). *Principles of Political Economy.* New York : Appleton.

OCDE (1992). *Les régimes de retraite privés et la politique gouvernementale.* Paris : OCDE.

Piore, M. (1970). « The Dual Labour Market: Theory and Applications » in R. Barringer et S.H. Beer (eds), *The State and the Poor.* Cambridge, Mass. : Winthrop.

Schiller, B. et R. Weiss (1980). « Pensions and Wages: A Test for Equalising Differences », *Review of Economics and Statistics, Vol. 62.*

Mobilité de la main-d'œuvre et régimes complémentaires dans la Communauté européenne

Heinz-Dietrich Steinmeyer *

Actuellement, nul ne peut dire avec certitude comment le Grand Marché et l'Espace Economique Européen évolueront, ni combien de salariés travailleront dans un autre Etat-membre que celui dont ils sont originaires et seront donc affiliés à plusieurs régimes de sécurité sociale au cours de leur vie professionnelle, ainsi qu'à plusieurs régimes de retraite complémentaire.

On estime que sur les 3 millions de travailleurs migrants que compte actuellement la Communauté européenne, environ 260 000 seulement sont couverts par des régimes de retraite complémentaire et sont à ce titre intéressés par une amélioration de « l'exportabilité » des prestations de ces régimes (Joliffe, 1991, p. 195). On pourrait donc considérer que le thème « Mobilité de la main-d'œuvre et régimes complémentaires » ne mérite pas d'être débattu, ni d'être inscrit à l'ordre du jour de la politique sociale européenne.

Or, cette conclusion reviendrait à ne pas tenir compte du fait que le bon fonctionnement du Grand Marché est conditionné par la mise en place de mesures et d'instruments adéquats. Dans ce contexte, la politique sociale européenne a pour mission d'agir et non de réagir.

Plusieurs raisons permettent de prévoir une augmentation importante de la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur des frontières de la Communauté. Cependant, le travailleur migrant classique ne sera pas une personne non qualifiée originaire d'un Etat-membre du Sud de l'Europe, à la recherche d'un emploi dans le Nord. L'article 8 A, alinéa 2, de l'Acte Unique Européen indique que « le marché intérieur comporte un espace sans frontières inté-

* FernUniversität Hagen, Allemagne.

rieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent Traité ». Il est fort probable que ces dispositions entraîneront une augmentation des investissements à l'étranger, et, partant, une migration de salariés qualifiés et de main-d'œuvre de haut niveau. Les régimes de retraite complémentaire étant les plus répandus parmi cette catégorie de main-d'œuvre, le thème de sa mobilité et l'exportabilité de ces régimes requiert une attention particulière dans le cadre du Grand Marché (Steinmeyer, 1991a).

1. L'objectif

Les dispositions du Traité

La mobilité, c'est-à-dire la libre circulation de la main-d'œuvre, signifie non seulement que les personnes peuvent se déplacer d'un pays à un autre sans restrictions, mais également qu'aucune d'entre elles ne doit être lésée dans ce cas.

La libre circulation de la main-d'œuvre est visée aux articles 48 à 51 du Traité de Rome, l'Article 51 prévoyant des instruments destinés à ne pas désavantager les travailleurs migrants sur le plan de la sécurité sociale :
« Le Conseil doit ... prendre des dispositions pour garantir aux travailleurs migrants et leurs ayants droit :
(a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations et le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales ;
(b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats-membres ».

La sécurité sociale des travailleurs migrants

La Communauté a pris de nouvelles dispositions faisant suite à celles élaborées au cours des années 1950. Ainsi, les règlements n° 3 (J.O. 1958, 561) et 4 (J.O. 1958, 597) ont été remplacés, au début des années 70, par les règlements 1408/71 (J.O. n°L 149/2 du 5 juillet 1971) et 574/72 (J.O. n° L 74/1/72 du 21 mars 1972). Le règlement 574/72 porte sur les aspects administratifs, tandis que le règlement 1408/71 traite de la coordination des régimes de sécurité sociale des différents Etats-membres, destinée à éviter de léser les travailleurs qui migrent d'un Etat-membre à un autre. Cette coordination est régie par plusieurs principes fondamentaux, dont l'égalité de traitement de l'ensemble des citoyens des Etats-membres. Un autre de ces principes est la totalisation de toutes les périodes d'assurance accomplies sous différents régimes nationaux, si nécessaire, pour satisfaire aux critères d'ouverture des droits aux prestations de sécurité sociale. Si, par exemple, un régime national prévoit une période minimale d'assurance avant l'ouverture des droits à une pension de retraite, et si ce délai correspond à plusieurs mois ou plusieurs années d'activité professionnelle, seront prises en considération non seulement les périodes accomplies dans un premier Etat-membre, mais également les années passées dans un autre Etat-membre. Si le salarié a acquis des droits préservés au titre de plusieurs régimes de sécurité sociale, les prestations auquel il a droit sont calculées par chacun des régimes concernés, au prorata des périodes de cotisation respectives (pour de plus amples informations, voir Steinmeyer, 1992).

Cette coordination en est déjà à un stade suffisamment avancé pour fonctionner de façon relativement satisfaisante et contribuer à éviter de léser les travailleurs migrants. Il ne s'agit que d'une coordination, et non d'un rapprochement des différents régimes nationaux, même si les décisions de la Cour de Justice des Communautés européennes conduisent à des aménagements de ces régimes (à propos des décisions de la Cour de justice dans ce domaine, voir Steinmeyer, 1990). Cependant, en règle générale, les règlements communautaires maintiennent les régimes nationaux de sécurité sociale en l'état et tentent d'établir des « passerelles » entre eux. La coordination est relativement complexe, ce qui est parfaitement compréhensible si l'on songe qu'elle concerne douze systèmes différents qui ont leurs propres traditions, principes, dispositions et modalités de calcul des prestations. Par voie de conséquence, la compréhension de la législation européenne relative à la protection sociale est réservée à un cercle toujours plus restreint de spécialistes.

Quoi qu'il en soit, cette coordination garantit effectivement la mobilité de la main-d'œuvre sans perte de couverture sociale.

La question des régimes complémentaires

Le règlement 1408/71 ne s'appliquant pas aux régimes complémentaires, un vide existe au niveau de la protection sociale des travailleurs migrants qui risquent de perdre une partie ou la totalité de leurs droits à une retraite complémentaire. Le montant de ces pensions et, partant, l'ampleur de la perte, sont fonction, d'une part, de la place des régimes complémentaires dans les différents Etats-membres et, d'autre part, des conséquences induites pour les travailleurs migrants. Dans l'hypothèse où le travailleur migrant type disposera à l'avenir d'un niveau de qualification élevé, il aura tout intérêt à l'existence d'instruments évitant une perte indue de ses droits à pension s'il migre dans un autre Etat-membre.

Si un salarié d'une multinationale est détaché dans une filiale implantée dans un autre Etat-membre, on peut supposer que le groupe qui l'emploie aura pris ses dispositions pour éviter toute perte de droits à son personnel. Néanmoins, des problèmes peuvent également se poser dans ce cas.

On ne peut pourtant pas se contenter de considérer la mobilité de la main-d'œuvre sous le seul angle de celle des salariés travaillant au sein de multinationales. Si un salarié quitte une entreprise installée dans un Etatmembre pour travailler dans une autre entreprise sise sur le territoire d'un autre Etat-membre,

il ne peut s'attendre à ce que le premier employeur soit suffisamment généreux pour préserver ses droits. Si, par exemple, les droits à pension ne sont préservés qu'après un certain nombre d'années passées chez cet employeur, il est très probable que ce dernier refuse de les transférer ou de prendre en considération pour la préservation la période d'activité chez le nouvel employeur. Dans d'autres cas, ce n'est pas la préservation des droits qui pose problème, mais leur transfert, qui peut être entravé par la législation fiscale ou par la diversité des modes de financement des régimes complémentaires.

Dans les Etats-membres de la Communauté européenne, les régimes complémentaires diffèrent non seulement par leur importance économique et sociale, mais également par leur mode d'organisation. Ces régimes sont obligatoires dans certains Etats-membres et facultatifs dans d'autres. Ils sont soit financés directement par l'employeur, sans constitution de réserves (financement en *pay-as-you-go*), par réserves comptables ou par capitalisation. Dans certains Etats-membres, c'est généralement l'employeur qui décide en toute indépendance de créer ou non un régime au profit de ses salariés. Dans d'autres, les régimes complémentaires sont plutôt l'affaire des partenaires sociaux, sur la base de conventions collectives.

Il existe ainsi une extraordinaire mosaïque de régimes de retraite au sein de la Communauté, d'autant que cette diversité se retrouve déjà à l'intérieur de la plupart des Etats-membres. Nous avons vu que le thème de la mobilité des travailleurs et des régimes complémentaires dans la Communauté était difficile à traiter, au point que l'on pourrait se sentir contraint d'y renoncer. J'estime néanmoins que des efforts d'amélioration de la mobilité valent également la peine dans ce domaine de la protection sociale. Une chose est d'ores et déjà claire : la solution ne peut simplement consister à adopter le règlement 1408/71 comme schéma directeur. Il faut au contraire explorer plusieurs voies.

2. La diversité des régimes complémentaires dans la Communauté européenne

Afin d'avoir un aperçu de l'ampleur de la tâche et des solutions à apporter, il est nécessaire de passer brièvement en revue la structure des régimes complémentaires des différents Etats-membres.

La place des régimes complémentaires

De manière générale, les régimes complémentaires viennent compléter le régime de base. La place qu'ils occupent dépend donc du rôle joué par ce dernier dans le maintien des revenus des personnes âgées. Ce point peut être illustré par un certain nombre d'exemples. Ainsi, aux Pays-Bas, les régimes complémentaires occupent une place très importante dans la mesure où le régime de sécurité sociale ne verse qu'une pension forfaitaire (pour les Pays-Bas, voir Guasco/van der Meer/Huij/Baars, 1979 ; Lutjens, 1990). En revanche, l'Italie dispose d'un régime de sécurité sociale très « généreux », d'où un besoin

limité en régimes privés. En Irlande, le régime de sécurité sociale verse des prestations forfaitaires, mais, dans ce pays, les régimes complémentaires ne sont pas aussi répandus que l'on pourrait s'y attendre au vu de l'exemple des Pays-Bas (pour l'Irlande, voir Whyte, 1988). L'Allemagne occupe une position médiane, avec un régime de sécurité sociale dont le niveau des prestations est relativement élevé, sans être le plus haut d'Europe. Les régimes complémentaires jouent donc un rôle essentiel en Allemagne, notamment pour les salariés très qualifiés qui occupent des postes importants, compte tenu du plafonnement des revenus dans le régime de sécurité sociale.

Par conséquent, les régimes complémentaires présentent un grand intérêt dans certains pays, alors que dans d'autres, ils sont considérés comme un aspect secondaire de la politique sociale. Il faut garder cet élément à l'esprit lorsqu'on réfléchit à ce qui pourrait être entrepris, au niveau de ces régimes, pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre dans la Communauté (Steinmeyer, 1991b).

Régimes complémentaires obligatoires et volontaires

La coordination, voire l'harmonisation des régimes complémentaires, revêt une importance particulière dans les Etats-membres où les régimes complémentaires sont obligatoires. C'est notamment le cas en France (voir Amzallag et al., 1986 ; Lamy, 1990) et, dans une certaine mesure, aux Pays-Bas.

En France, le système de sécurité sociale est complété par un régime de retraite complémentaire obligatoire, principalement celui de l'ARGIC (Association générale des institutions de retraite des cadres) ou de l'ARRCO (Association des régimes de retraites complémentaires). Le premier est destiné aux cadres, le second aux autres catégories de personnel. De manière générale, ces deux régimes sont issus de conventions collectives. Ces régimes obligatoires prennent en charge les travailleurs qui changent d'emploi et intègrent une autre société. Il serait en effet contraire aux principes d'un régime obligatoire qu'un salarié perde ses droits à l'occasion d'un changement d'emploi. Aussi les régimes complémentaires de l'ARRCO et de l'AGIRC garantissent-ils au salarié le maintien de ses droits acquis s'il quitte son emploi, volontairement ou non. Il est donc clair qu'en France, les promesses de pension ne constituent pas une entrave à la mobilité.

Les mêmes considérations s'appliquent aux Pays-Bas, où il existe de nombreux fonds de pension sectoriels obligatoires. Si un salarié migre mais conserve un emploi dans la même branche, il ne perdra aucun de ses droits. En revanche, s'il change de secteur, des problèmes risquent de se poser.

En règle générale, la philosophie de leur régime voudrait que ces deux pays améliorent la mobilité non seulement à l'échelon national, mais également européen. Ces régimes ont du moins l'avantage d'encourager la mobilité.

Cette diversité des régimes conduit néanmoins à se demander, d'ores et déjà, s'ils peuvent être reliés les uns aux autres ou coordonnés suivant une procédure semblable à celle définie par le règlement 1408/71.

Les périodes d'acquisition des droits et la mobilité de la main-d'œuvre

Les différences relatives aux conditions de préservation des droits prévues par les régimes complémentaires constituent un autre problème lorsqu'on cherche à améliorer la mobilité de la main-d'œuvre dans la Communauté européenne.

En Allemagne, la période d'acquisition définitive est relativement longue, ce qui signifie que les droits acquis peuvent être perdus si le salarié quitte l'entreprise avant d'avoir satisfait aux critères requis. La loi allemande sur l'amélioration des retraites complémentaires (*Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung*) prévoit des limites à ces critères. Ainsi, l'employeur ne peut exiger plus de dix ans d'affiliation au régime ou douze ans d'ancienneté dans l'entreprise, dont trois ans d'affiliation. Autre condition possible, le salarié doit être âgé d'au moins 35 ans au moment où il quitte cette entreprise.

Si l'on établit des comparaisons entre les Etats-membres, on constate que c'est en Allemagne que les durées légales pour obtenir la préservation des droits sont les plus longues. La législation de certains pays ne prévoit aucune période minimale pour l'acquisition définitive des droits, mais, en pratique, le délai exigé par les employeurs n'est pas plus long qu'en Allemagne.

Ces dispositions relatives à l'acquisition des droits constituent bien évidemment un obstacle à la mobilité. Interrogez un employeur allemand et il vous répondra que c'est précisément dans ce but que des périodes d'acquisition minimales ont été instaurées. En effet, l'employeur entend faire usage de ses engagements à verser une pension comme d'une « prison dorée », c'est-à-dire pour s'attacher en quelque sorte ses salariés. Il privilégie les périodes d'acquisition longues dans la mesure où la stabilité des salariés est synonyme de rentabilité pour l'entreprise. Si on lui oppose l'argument que ces périodes entravent la mobilité inter-pays, il rétorquera qu'il en va de même pour la mobilité interrégionale à l'intérieur d'un seul pays.

A l'échelle européenne, de telles dispositions ne facilitent pas l'amélioration de la mobilité des travailleurs. Une entreprise allemande, par exemple, sera réticente à prendre en compte les années d'activité au sein d'une autre entreprise, ce qui serait le cas si l'on introduisait un dispositif de coordination semblable à celui qui existe dans le domaine de la sécurité sociale. De même, un employeur qui souhaite inciter ses salariés à rester au moins dix ans dans son entreprise sera peu enclin à verser des prestations à ceux qui partent plus tôt ou à transférer leurs droits à pension, par exemple à une entreprise concurrente qui a embauché ces personnes.

Dans une optique européenne, on pourrait envisager d'obliger l'Allemagne à adopter des périodes d'acquisition plus courtes, ce qui permettrait aux travailleurs de ce pays de changer d'employeur plus facilement, mais nécessiterait par ailleurs de modifier la législation allemande. Contrairement au règlement 1408/71 qui n'entraîne aucune modification des régimes nationaux de sécurité sociale, cette approche serait un pas de plus vers une harmonisation plutôt que vers une coordination.

Si une telle stratégie était mise en œuvre, elle se heurterait très probablement à une opposition en Allemagne, notamment de la part du patronat, mais aussi des pouvoirs publics, essentiellement par crainte que les employeurs soient encore plus réticents à prendre de nouveaux engagements au titre des pensions et tentent de limiter leurs engagements en cours, ce qui menacerait l'avenir de ce deuxième volet. D'aucuns estiment qu'il serait déraisonnable de mettre en péril l'ensemble du système des régimes complémentaires, qui couvre environ 47 % des salariés du secteur privé, dans le seul but d'améliorer la mobilité d'un pays à l'autre d'un très faible pourcentage de personnes qui ont un intérêt à préserver leurs droits à pension.

Si de bons arguments existent pour étayer ce point de vue dans une certaine mesure, ils ne peuvent cependant servir à justifier le rejet définitif de toute modification éventuelle, quelle qu'elle soit. Il importe donc de savoir pour quelle raison l'Allemagne a besoin d'une période d'acquisition nettement plus longue que les autres Etats-membres.

L'une de ces raisons a été précédemment évoquée. Dans le cas d'un régime obligatoire, les périodes d'acquisition doivent être courtes, voire inexistantes. De plus, le législateur n'a alors pas à prendre en compte le fait que les prestations des régimes complémentaires peuvent perdre leur intérêt pour un salarié puisque les versements ne sont pas laissés à la discrétion de l'employeur, comme c'est le cas en Allemagne. Cette hypothèse est attestée par l'exemple de la France et des Pays-Bas, précédemment décrit.

Par rapport aux régimes d'autres pays de la Communauté, le système allemand présente une autre particularité : le financement des pensions est en effet généralement assuré par réserves comptables. Cette méthode est également utilisée au Luxembourg. En revanche, dans la plupart des autres Etats-membres, l'employeur crée un fonds de pension autonome ou cotise auprès d'une compagnie d'assurances. Ce système permet plus facilement des périodes d'acquisition plus courtes que dans le cas d'une méthode de financement par réserves comptables, où l'employeur table sur le fait que les salariés envers lesquels il a pris des engagements ne satisferont pas tous, in fine, aux critères requis pour bénéficier de prestations de retraite. Instaurer une courte période d'acquisition des droits reviendrait par conséquent à modifier considérablement la base de calcul. Il serait alors plus coûteux pour les entreprises de continuer à assurer le même niveau de prestations. En fait, cet argument ne se justifie que dans le cadre d'un financement par réserves

comptables. Les considérations sont différentes lorsqu'il s'agit de fonds de pension ou d'assurances directes puisque dans ces deux cas, le capital ne se trouve plus dans l'entreprise même. Le seul argument en faveur des périodes d'acquisition longues dans le cadre de ces régimes est le fait que les employeurs entendent utiliser leurs engagements comme « une prison dorée » pour retenir leurs salariés dans leur entreprise pendant une période prolongée. Il reste toutefois à prouver que ces périodes constituent une réelle incitation pour les salariés. On ne dispose d'aucune donnée statistique susceptible d'attester que ces derniers tiennent compte de la période d'acquisition lorsqu'ils envisagent de changer d'entreprise, mais, aux dires de certains consultants spécialisés dans les questions de retraite, cette incitation est très limitée.

Par conséquent, seules des considérations financières peuvent justifier les périodes d'acquisition longues. Cependant, cette conclusion fait l'objet de controverses car l'incidence financière d'une période plus courte est également limitée en cas de financement par réserves comptables. Il faut donc considérer la longueur de cette période comme un argument psychologique. Nombreux sont les employeurs allemands à émettre de sérieux doutes quant à l'avenir des prestations des régimes complémentaires. Ils rendent le législateur, le tribunal fédéral du travail, la Cour de justice des Communautés européennes et la Commission européenne responsables de la dégradation survenue dans ce domaine. Bien qu'il soit impossible d'adhérer totalement à ce point de vue, il convient de tenir compte du fait que ce scepticisme a des répercussions directes sur la volonté des employeurs à verser des pensions.

On pourrait estimer qu'un autre acteur social – les syndicats – est susceptible d'exercer une influence, puisque des périodes d'acquisition longues désavantagent les salariés. Il faut cependant ajouter que si le mouvement syndical est puissant en Allemagne, son influence reste limitée dans le domaine des régimes de retraite complémentaire. A cela plusieurs raisons : premièrement, il semble difficile de motiver les syndiqués à se battre pour obtenir de meilleures pensions-vieillesse. Une augmentation de salaire pour la période d'activité en cours ou une réduction du temps de travail paraissent en effet plus attrayantes qu'une amélioration du montant des pensions. Deuxièmement, dans certains grands secteurs où les syndicats sont fortement représentés, tels que la métallurgie, les employeurs ont pris très tôt l'initiative de créer des régimes complémentaires. Ce sujet n'est donc pas la priorité pour les syndicats de ce secteur. De plus, l'instauration de tels régimes par le biais de conventions collectives représente un cas atypique en Allemagne. Néanmoins, les syndicats allemands sont très favorables à une réduction de la période d'acquisition, mais sont conscients de la difficulté de négocier des conventions collectives *ad hoc*.

Les syndicats allemands espèrent plutôt que les tribunaux contraindront les employeurs à réduire les périodes d'acquisition, ce qui pourrait être le cas si un tribunal – principalement la Cour de justice des Communautés

européennes – conclut qu'en Allemagne, ces périodes contreviennent à l'article 119 du Traité de Rome. On peut considérer qu'une période de dix ans ainsi que l'âge de 35 ans requis pour la préservation des droits constituent des critères désavantageux et, partant, discriminatoires pour les femmes qui interrompent souvent leur activité professionnelle vers 30 ans pour élever leurs enfants et qui ont donc plus de mal à satisfaire à ces critères (voir Steinmeyer 1992b, ainsi que la communication de la Commission au Conseil – Régimes complémentaires de sécurité sociale : la place des régimes complémentaires de retraite dans la protection sociale des travailleurs et leur incidence sur la libre circulation, SEC [91] 1332).

On pourrait également améliorer la situation en créant davantage de régimes complémentaires contributifs ou en abandonnant le financement par réserves comptables. Cependant, ces deux approches sont peu susceptibles de produire des résultats à court terme et le financement par réserves comptables reste la méthode la plus prisée. Il est certain que toute tentative de raccourcir les périodes d'acquisition des droits se heurtera à une forte opposition en Allemagne.

La coordination d'un nombre limité de régimes complémentaires

On pourrait conclure des réflexions qui précédent qu'il faut limiter les efforts d'une manière ou d'une autre.

a. Coordination et niveau des prestations du régime public

Dans les Etats-membres qui disposent d'un régime de sécurité sociale dont le niveau des prestations est élevé, il n'est pas urgent d'appliquer des instruments destinés à améliorer la situation des travailleurs migrants en ce qui concerne leurs pensions complémentaires. En effet, le règlement 1408/71 couvre l'essentiel des prestations de vieillesse, comme c'est le cas en Italie. Une personne résidant en Italie et migrant vers un autre Etat-membre n'est donc pas particulièrement concernée par le maintien ou le transfert de ses droits à pension. En revanche, il en irait autrement d'un salarié quittant un pays qui ne verse qu'une pension de base minimale, comme c'est le cas des Pays-Bas. Le règlement 1408/71 ne couvrant que la seule pension de base, la Communauté européenne doit prendre rapidement des mesures dans ce domaine. Le problème est à peu de choses près le même au Royaume-Uni où la sécurité sociale verse une faible pension de base couverte, comme les prestations complémentaires du SERPS, par ce règlement. Cependant, ce règlement ne s'applique pas aux droits et prestations des régimes complémentaires bénéficiant d'une convention d'exemption. En l'occurrence, un salarié quittant le Royaume-Uni pourrait donc être intéressé par une meilleure protection de ses droits à pension.

Il en va de même pour un salarié qui migre **vers** un Etat-membre ayant créé ce type de régime. Etant donné que seule la pension de base du pays

d'accueil est coordonnée au régime du pays d'origine, ce salarié peut être perdant par rapport à une personne qui migre d'un Etat-membre doté d'un système de sécurité sociale généreux vers un autre Etat-membre disposant d'un système présentant les mêmes caractéristiques.

Or, cette approche pose problème car il est difficile d'évaluer, selon ces critères, quels pays ont besoin d'une coordination. Une généralisation serait nécessaire, mais ne tiendrait pas compte des besoins spécifiques des travailleurs migrants. Si, par exemple, un Etat-membre a instauré un plafonnement des revenus dans son système de sécurité sociale, les personnes dont les revenus dépassent ce plafond ont davantage besoin d'une coordination que les autres.

b. La coordination des régimes complémentaires obligatoires

On pourrait également envisager de ne coordonner que les régimes complémentaires obligatoires, comme c'est le cas en France et aux Pays-Bas, et les régimes qui se substituent aux systèmes publics de sécurité sociale, comme au Royaume-Uni, par exemple. Cette approche offre l'avantage d'être plus facile à adopter, dans la mesure où le système ne dépend pas de la volonté de l'employeur, mais elle ne répond pas au besoin de coordination. On pourrait estimer que les régimes dont les prestations sont peu élevées n'ont pas besoin d'être coordonnés. Il est cependant impossible d'opérer une distinction entre les régimes volontaires et les régimes obligatoires dans la mesure où certains Etats-membres, par exemple l'Irlande, offrent une faible protection de base et ne disposent d'aucun régime de retraite complémentaire obligatoire. Cette coordination ne pourrait donc constituer que la première étape du processus d'amélioration.

c. La coordination et le mode de financement des régimes

On pourrait également tenir compte du fait que les problèmes de coordination diffèrent selon le mode de financement des régimes. Un transfert des droits à pension entre deux pays est facilité si les régimes complémentaires concernés sont financés de façon identique. Il semble ainsi plus facile de transférer des droits à pension acquis au titre d'un régime préfinancé à un autre régime de même type que d'un régime financé en répartition à un régime préfinancé. Il serait également très difficile de transférer des droits d'un système financé par réserves comptables à un système préfinancé, puisque cela obligerait l'employeur à transférer des capitaux à la date de départ du salarié, alors que, dans les autres situations, il n'aurait à effectuer un versement qu'au moment du départ en retraite de ce salarié ou en cas de survenue d'un autre événement couvert par le régime.

Un transfert de droits entre des régimes financés selon des modes différents n'est peut-être pas impossible. Un mathématicien ou un actuaire pourraient peut-être me convaincre, en ma qualité de juriste, qu'il est possible de créer un régime apportant une solution à ces problèmes. Il faut cependant

reconnaître qu'il est fort improbable qu'un tel régime soit instauré dans un avenir proche.

Ces problèmes montrent qu'il sera très difficile de progresser vers le premier objectif, la totalisation, défini par l'article 51 du Traité de Rome. en vue de l'acquisition et du maintien du droit à des prestations, d'une part, et de calcul du montant de celles-ci, d'autre part, pour toutes les périodes prises en considération aux termes des différentes législations nationales.

d. L'approche graduelle

Il faut admettre que l'approche graduelle est la seule approche réaliste. En théorie, il s'agirait d'intégrer l'ensemble des régimes complémentaires dans un système de coordination, dans la mesure où le dispositif prévu par le règlement 1408/71 ne permet qu'en partie d'atteindre l'objectif idéal, celui de la libre circulation de la main-d'œuvre. Il ne couvre pas l'intégralité du système de retraite d'un Etat-membre, puisqu'il ne coordonne que les régimes publics de sécurité sociale. Sur le plan de la politique sociale, la coordination entre un régime qui reverse une forte fraction du revenu précédent et un régime qui n'assure qu'une protection minimale de base ne permet pas non plus de réaliser totalement l'objectif visé, c'est-à-dire éviter des pertes indues en cas de migration du salarié.

En revanche, le deuxième objectif défini par l'article 51 du Traité – garantir aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit le paiement des prestations aux personnes résidant sur le territoire des Etats-membres – est plus facile à atteindre. Si un droit est préservé, aucun problème ne se pose généralement pour le versement des prestations à une personne résidant dans un autre Etat-membre.

On peut donc en conclure que c'est la totalisation des périodes, et non le paiement des prestations à des personnes résidant dans d'autres Etats-membres, qui pose principalement problème.

Dans une communication sur le rôle des régimes complémentaires dans la protection sociale des travailleurs et leurs incidences en termes de libre circulation, la Commission européenne estime qu'il n'est pas réaliste de considérer le règlement 1408/71 comme un schéma directeur pour la coordination des régimes complémentaires.

3. Les voies d'amélioration possibles

Nous avons vu qu'aucune solution globale satisfaisant tous les objectifs définis n'était envisageable à court terme. Certains projets intéressants méritent probablement d'être étudiés, mais, d'un point de vue politique, seule une approche graduelle permettra d'atteindre l'objectif final.

Nous avons également vu qu'il existait différents types d'obstacles à la mobilité. Certains se rencontrent dans l'ensemble des Etats-membres, d'autres résultent de la diversité des régimes de retraite complémentaires

au sein de la Communauté. D'autres encore, et notamment les périodes d'acquisition définitive des droits, constituent des problèmes spécifiques à un seul ou à quelques Etats-membres. Enfin, les problèmes sont apparus plus faciles à résoudre si un travailleur migrant à l'étranger reste dans une même multinationale.

Pour rechercher des solutions, nous devons prendre en compte les nouvelles options découlant du Traité de Maastricht. Le Protocole sur la politique sociale indique en effet que les nouvelles compétences de la Communauté s'appliquent à onze des douze Etats-membres. Cela signifie également que le concept d'un dialogue social a acquis un fondement juridique. Enfin, nous devons étudier l'option d'une affiliation à un régime de retraite complémentaire d'un pays A pour un salarié qui travaille dans un pays B.

Critères minimum

Dans l'optique allemande, l'approche la plus radicale consisterait à fixer des critères minimum, s'appliquant par exemple aux périodes d'acquisition des droits. La Communauté européenne pourrait exiger la fixation d'une limite comprise entre une acquisition immédiate et un délai de dix ans. Il serait excessif d'opter pour une acquisition immédiate, car cela créerait des droits réduits à la portion congrue. On pourrait donc envisager une période comprise entre un et trois ans. La prise en compte des intérêts des employeurs dans le cadre d'un régime volontaire, sans influence marquée des syndicats, conduirait à choisir une période d'environ cinq ans, afin de ne pas menacer le régime complémentaire global du pays concerné. La longueur de cette période pourrait néanmoins « ralentir » considérablement, voire stopper, la prise de nouveaux engagements au titre des pensions. Les Etats-membres concernés devraient alors rendre plus attrayante la fiscalité des régimes complémentaires.

On pourrait avancer qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la Communauté dispose désormais du pouvoir législatif de fixer ces critères minimum par décision à la majorité d'au moins onze de ses douze Etats-membres auxquels s'applique le Protocole sur la politique sociale. Conformément à l'article 2 de ce Protocole, la Communauté peut agir sur les conditions de travail. En revanche, les dispositions de ce même article ne portent pas sur les salaires. La Cour de justice des Communautés européennes ayant statué que les pensions supplémentaires constituent un salaire, la première question – d'ordre juridique – est donc de savoir si les dispositions relatives à l'acquisition définitive des droits font partie des conditions de travail, ce qui, à mon avis, ne peut être contesté. L'autre question – elle aussi d'ordre juridique – est de savoir si le fait que l'article 2 ne s'applique pas aux salaires signifie que toutes les conditions de perception d'une rémunération pour un travail sont également exclues. Il faut également considérer le fait qu'en vertu de cet article 2, les décisions ayant trait à la sécurité sociale et à la protection sociale doivent être prises à l'unanimité. J'estime pour ma part que les meilleurs arguments sont ceux qui consistent à dire que les pensions complémentaires relèvent, aux termes du Protocole sur la politique sociale, de la sécurité sociale ou de la protection sociale, et que, par conséquent, la Communauté ne peut agir sur les périodes d'acquisition des droits que par décision à l'unanimité. Cependant, nul ne peut prévoir comment la Cour de justice des Communautés européennes tranchera cette question. En cas de décision à l'unanimité, l'actuel gouvernement allemand utiliserait très probablement son droit de veto pour s'opposer à une telle mesure. Seul le constat d'une violation de l'article 119 du Traité par les dispositions allemandes offrirait une issue au problème.

Cette approche, qui repose sur l'introduction de critères minimum, serait également pleinement conforme à la recommandation du Conseil du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (J.O. n° L 245/49 du 26 août 1992). Cette recommandation demande de « favoriser, lorsque cela est nécessaire, l'aménagement des conditions d'acquisition des droits aux pensions de retraite, notamment aux pensions complémentaires, afin d'éliminer les obstacles à la mobilité des travailleurs salariés ».

Le dialogue social

Une autre démarche consisterait à promouvoir le dialogue social afin de supprimer les obstacles à la mobilité. Une telle approche serait envisageable dans le cas de régimes de pensions sectoriels, si de tels régimes existent dans plusieurs pays. Il faut donc repérer ces secteurs et déterminer s'ils seront soumis ou non à des flux migratoires.

Cette approche impose également que les partenaires sociaux aient la volonté d'œuvrer en ce sens. La volonté ne peut simplement résulter de l'objectif d'amélioration de la situation des travailleurs migrants. Etant donné que ces derniers représentent une minorité d'un point de vue national, leur cas n'est pas prioritaire à l'ordre du jour des partenaires sociaux. Cependant, la mobilité internationale dans un secteur donné constitue un facteur essentiel à cet égard. Ainsi par exemple, le syndicat allemand des ouvriers du bâtiment (*Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden*) souhaite une coopération renforcée entre les régimes complémentaires de ce secteur, dans l'ensemble des Etats-membres de la Communauté européenne. C'est à mon avis une orientation possible, mais qui nécessite d'admettre que les avancées ne peuvent intervenir sur le court terme. Les partenaires sociaux doivent davantage motiver leurs rangs qu'ils ne l'ont fait pour des questions internationales et supranationales. Peut-être la Communauté pourrait-elle promouvoir cette stratégie en lançant un débat entre tous ses membres sur le thème de la mobilité et des régimes sectoriels.

L'affiliation « transfrontalière » à des régimes de retraite complémentaire

La Communauté européenne a déjà pris l'initiative de débattre de l'affiliation transfrontalière à des régimes de retraite complémentaire (voir le Document de travail sur « l'affiliation transfrontalière des travailleurs expatriés à un régime de retraite lié à l'activité professionnelle », 16 septembre 1992, XV/2040/92). A l'heure actuelle, ces dispositions sont limitées aux expatriés, c'est-à-dire aux travailleurs qui migrent tout en restant dans la même entreprise ou au sein du même groupe. Cette question intéresse tout particulièrement les multinationales et pourrait conduire, *in fine*, à la création de véritables fonds de pension européens couvrant les salariés dans plusieurs Etats-membres.

Le document de la DG XV mentionné ci-dessus montre les difficultés à obtenir des résultats, en raison de la présence d'importants obstacles fiscaux au versement de pensions aux travailleurs migrants des différents Etats-membres. Aussi, même en limitant ces dispositions aux expatriés, la tâche reste difficile, mais constitue la procédure la plus appropriée.

Je me permettrai d'exprimer des doutes à l'égard de la proposition présentée dans ce document, à savoir, utiliser les dispositions du règlement 1408/71 (articles 13 à 17 – voir Steinmeyer, 1993) comme fondement juridique de l'affiliation sur une base européenne. Ces articles prévoient qu'une personne satisfaisant aux critères énoncés par leurs dispositions ne sera **absolument pas** soumise à la législation de sécurité sociale du pays dans lequel elle travaille pendant une période limitée. Dans le cas de régimes complémentaires, cette mesure ne se justifie que partiellement, ces régimes étant soumis au droit international privé. En principe, employeur et salarié peuvent donc décider de la législation nationale qu'ils souhaitent appliquer. Toujours en principe, ils n'ont pas à en demander l'autorisation à un quelconque organisme public. La situation est différente dans les cas où seul le droit public s'applique dans le domaine de la protection des salariés en cas d'insolvabilité de leur employeur, par exemple. En Allemagne, du moins, un salarié qui travaille à l'étranger peut généralement rester affilié au régime de retraite allemand. C'est l'aspect fiscal qui pose problème et les dispositions, notamment celles des articles 14 et 17 du règlement 1408/71, ne sont d'aucun secours. Le seul avantage est peut-être le fait que cela oblige certains pays à autoriser ce qui est déjà possible dans d'autres. L'approche prévue par les articles 14 et 17 du règlement 1408/71 est également contraire aux propositions relatives à la fiscalité. Le document de la DG XV propose en effet une exemption fiscale **dans le pays d'accueil**, et non **dans le pays d'origine**. Par ailleurs, les dispositions des articles 14 et 17 du règlement 1408/71 maintiennent la protection sociale **dans le pays d'origine**. Je crains que des frictions soient inévitables dans ce domaine.

4. Conclusion

Cette analyse a montré la nécessité d'une action visant à améliorer la mobilité en ce qui concerne les régimes de retraite complémentaire. Elle a également souligné qu'aucun résultat immédiat n'était possible. La plupart des mesures rencontreront l'opposition de tel ou tel intervenant ou de tel ou tel autre des Etats-membres de la Communauté européenne. Pour autant, ce n'est pas une raison de se résigner et de se cantonner dans l'immobilisme. Il faut au contraire admettre que la mobilité ne pourra être obtenue que par une approche graduelle. Il existe plusieurs orientations possibles et des initiatives ont déjà été prises. Dans un premier temps, la Communauté européenne, et notamment la Commission, aura pour tâche de promouvoir un débat sur ce thème afin de faire prendre conscience à un plus grand nombre de personnes qu'une action s'impose dans ce domaine.

La Commission européenne a déjà réalisé un travail important, d'une part, en élaborant une communication sur la place des régimes complémentaires dans la protection sociale des travailleurs et leur incidence sur la liberté de circulation (SEC [91] 1332) et, d'autre part, en mettant sur pied un réseau d'observation des régimes de retraites complémentaires (1992), qui a publié en 1994 un rapport sur la situation dans la Communauté européenne (*Supplementary Pensions in the European Union*, 1994).

* *
*

Bibliographie

Amzallag J. et al. (1986). *La Retraite en France*, Paris : Institut des actuaires français.

Guasco, R.A.F. / van der Meer, R.H. / Huij, J.A. et Baars, D. (1979). *Het sociaal verzekeringsrecht in Nederland*, 2e édition, Alphen aan den Rijn : Samson, p. 527.

Joliffe, John (1991). « The Portability of Occupational Pensions within Europe », in : Schmähl (ed.), *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community – 1992 and beyond*, Baden-Baden : Nomos, p. 189.

Lamy (1990), *Droit du travail, Sécurité sociale*, Paris : Lamy.

Lutjens, Eric (1990). « The Legal Aspects of Dutch Supplementary Pension Plans », *Benefits and Compensation International*, mars 1990, p. 2.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich (1990). « Freizügigkeit und soziale Rechte in einem Europa der Bürger », in : Magiera (ed.), *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden : Nomos, p. 63.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich (1991a). « Harmonisierung des Betriebsrentenrechts in der Europäischen Gemeinschaft ? », in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1991, p. 43.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich (1991b). « The Variety of Occupational Pension Systems in the EC Member States as an Obstacle for Mobility ? », in : Brennan, Mary E. (ed.), *1992 and beyond : An Explosion in Employee Benefits ?*, Brookfield, Wisconsin : International Foundation of Employee Benefit Plans, p. 13.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich (1992a). « Grundfragen des europäischen Sozialrechts », in : *Arbeit und Arbeitsrecht*, 1992, p. 210.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich (1992b). « Arbeitsrechtliche Probleme der betrieblichen Altersversorgung im europäischen Binnenmarkt », in : *Festschrift für Peter Ahrend*. Cologne : Otto Schmidt.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich (1993). « Commentary on Articles 13 through 17 of Regulation 1408/71 », in : *Nomos Kommentar zum Europäischen Sozialrecht*, Baden-Baden : Nomos – en cours d'impression.

Supplementary Pensions in the European Union : Development, Trends and Outstanding Issues (1994). Rapport du réseau d'experts de la Commission européenne sur les régimes complémentaires de retraite. Bruxelles.

Whyte, Gerry F. (1988). « Irlanda », in Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (ed.), XII[e] Congreso internacional de Derecho del Trabajo y de la la Seguridad Social, Madrid, p. 431.

Effets économiques des régimes : impact sur le financement de l'économie

Quel est l'impact des régimes de retraite complémentaires sur la croissance économique ? Au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et en Irlande, les trois pays dont il est question dans les contributions suivantes, ces régimes sont financés à travers des fonds de pension. Dans cette modalité de financement, l'employeur instaure un fonds destiné à verser les prestations de retraite des salariés. Ce fonds est séparé des comptes de l'entreprise et les réserves accumulées sont placées sur les marchés des capitaux.

Dans les trois pays en question, les fonds de pension sont placés massivement en actions plutôt que dans des titres à rendement fixe. Les salariés affiliés sont protégés contre le risque d'évolutions défavorables du cours des actions puisque généralement l'employeur leur promet une pension dont la valeur est indépendante de la valeur des actifs détenus par le fonds. En instaurant des régimes de ce type (dist « à prestations définies »), les employeurs prennent un engagement à très long terme, d'une durée de plusieurs décennies. Pourtant, les gestionnaires des fonds semblent avoir adopté des stratégies d'investissement à court terme, ce qui peut avoir des effets néfastes sur le financement de l'investissement productif.

Une explication de ce comportement apparemment paradoxal provient des modalités de gestion. Les employeurs confient généralement la gestion des capitaux à des organismes extérieurs. Ces derniers sont soumis à des évaluations régulières de leurs performances (généralement tous les trimestres, parfois même toutes les semaines) ; ils sont susceptibles de perdre le portefeuille si le rendement est jugé insuffisant. Cette forme de concurrence amène les opérateurs à se fixer des objectifs de rendement élevé à court terme.

Cela induit aussi un mimétisme dans les placements : est considéré comme « prudent » un investisseur qui fait les mêmes placements que tous les autres. Cette politique trouve son expression la plus extrême dans la pratique de plus en plus répandue de l'« indexing », qui consiste à constituer un portefeuille qui reproduit la composition d'un indice boursier et à vendre ou acheter en fonction des mouvements de l'indice. Ainsi, les fonds