

Table ronde n° 3

COOPÉRATION DES INSTITUTIONS EN MATIÈRE D'ASSURANCE PENSION

LE CADRE LEGAL DE LA COORDINATION EN MATIÈRE D'ASSURANCE PENSION

Robert KIEFFER, Président de la Caisse nationale d'assurance pension (Luxembourg)

Mesdames, Messieurs, permettez-moi de remercier les responsables du Cleiss pour leur invitation de participer à ce colloque sur les acquis de la coordination en matière de sécurité sociale. Je ne suis pas un spécialiste du droit international en matière de sécurité sociale. Je ne vais pas procéder à une exégèse de l'évolution des règlements communautaires en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants au cours des 50 dernières années. Cependant, en tant que praticien de la sécurité sociale, ayant eu l'occasion d'occuper des fonctions dirigeantes tant dans l'assurance maladie que dans l'assurance pension, je voudrais illustrer l'importance déterminante de ces règlements communautaires pour la vie des citoyens européens, de la perspective d'un petit État européen où le phénomène migratoire et frontalier a pris des proportions gigantesques.

Pour illustrer cette situation, je ne vais citer que quelques chiffres :

- On estime le nombre de travailleurs frontaliers en Europe à environ 1 million de personnes. Le Luxembourg à lui seul en occupe environ 15 %.
- En 2008, l'emploi salarié au Luxembourg comportait 329.000 personnes face à une population résidente de 480.000 personnes. Cette population salariée comprenait 185.000 travailleurs résidents et 144.000 travailleurs frontaliers dont 72.000 provenant de France.
- Parmi les 185.000 travailleurs résidents, 89.000 sont des travailleurs étrangers. Comme la plupart des frontaliers et des étrangers résidents ainsi que certains Luxembourgeois résidents possèdent des carrières d'assurance mixte au niveau international, la très grande majorité des travailleurs au Luxembourg tombe directement sous l'application des règlements communautaires en ce qui concerne le droit futur à pension.
- Parmi les 127.100 pensions en cours de paiement en décembre 2007, 51.600 pensions sont déjà actuellement transférées à l'étranger, dont 10.900 en France.
- De même, 61.100 pensions ou 48 % relèvent déjà de l'assurance migratoire internationale.

Au regard de ces chiffres, vous constatez que l'application des règlements communautaires en matière de sécurité sociale ne constitue pas l'exception mais la pratique généralisée de tous les jours des institutions de sécurité sociale au Luxembourg et particulièrement de la Caisse nationale d'assurance pension. C'est certainement dans le domaine des pensions que le rôle des règlements communautaires prend sa véritable importance pour les citoyens européens. Compte tenu de l'extension consécutive des régimes de sécurité sociale à l'ensemble de la population au cours du siècle dernier et compte tenu de l'augmentation constante de l'espérance de vie, les pensions d'invalidité, de vieillesse et de survie constituent la source principale de revenus d'une partie substantielle de la population.

Parmi les grands principes de la coordination en matière de sécurité sociale, les principes suivants, à savoir : le principe de l'application de la législation du lieu d'emploi, le principe de la non discrimination en raison de la nationalité, le principe de la totalisation des périodes et le principe de l'exportation des prestations en espèces constituent les fondements de la garantie de l'octroi des prestations de retraite pour des travailleurs ayant exercé leur activité dans différents pays ou voulant passer leur retraite dans un autre pays que leur pays d'emploi.

Cependant, les règles pratiques concernant le double calcul des prestations à savoir le calcul suivant le droit autonome et le calcul suivant le montant théorique proratisé, les règles relatives aux clauses de réduction de suspension ou de suppression en cas de cumul avec les prestations de même nature, de natures différentes, d'autres revenus, ajoutent aux modalités de calcul déjà suffisamment complexes dans le droit national une couche de complexité supplémentaire.

Une communication claire, une explication intelligible relative au résultat du calcul d'une pension individuelle au citoyen semble pratiquement impossible. Aussi, faut-il remarquer que les litiges auprès des juridictions sociales concernant le calcul des pensions sont extrêmement rares au Luxembourg malgré la ~~proportion~~ proportion élevée des cas d'assurance migratoire internationale. De même, au niveau européen, les litiges portés devant la Cour de justice des Communautés européennes sont également assez rares. La raison en est certainement que la complexité est devenue telle que peu de personnes sont encore capables de retracer tous les raisonnements à la base d'un calcul de pension.

D'un autre côté, il faut cependant également reconnaître la robustesse des mécanismes de coordination mis en œuvre à une époque où la Communauté européenne ne comportait que 6 États membres avec une diversité des systèmes de sécurité sociale nettement réduite. Bien que les arrêts de la Cour de justice aient imposé de multiples adaptations ponctuelles de ces mécanismes, les principales structures ont pu être maintenues.

Au niveau des pensions, il faut reconnaître que d'une part, l'adjonction des non salariés et des fonctionnaires avec régimes spéciaux ainsi que, d'autre part, l'extension de l'Union européenne à 27 États membres et l'association des États membres de l'Espace économique européen et de la Suisse ont pu s'opérer sans remise en cause des principaux mécanismes de coordination malgré des systèmes sociaux de plus en plus diversifiés. Aussi n'est-il pas étonnant que la longue procédure de simplification des règlements communautaires en matière de sécurité sociale entamée à partir de 1998 et aboutissant au règlement 883/2004, n'ait abouti qu'à des adaptations somme toute mineures des dispositions relatives au chapitre des pensions. Même s'il faut admettre qu'une certaine simplification de la formulation des textes a été réalisée, les mécanismes sous-jacents continuent à garder toute leur complexité.

En date du 22 avril 2009, le Parlement européen vient d'adopter d'une part le règlement d'application du règlement de base et d'autre part une modification du règlement de base complétant ses annexes. Ces règlements devront finalement entrer en vigueur au 1^{er} mai 2010 et remplaceront, à ce moment, les règlements 1408/71 et 574/72.

Au niveau du chapitre des pensions, on ne peut pas faire état de changements fondamentaux concernant les droits des citoyens. Tout au plus, peut-on mentionner quelques adaptations techniques. Au niveau des pensions d'invalidité, certains pays dont la France et la Belgique ne vont plus tomber sous la législation de type A malgré le fait que leurs prestations soient indépendantes de la durée de la carrière d'assurance. En effet, ces pays ont renoncé à s'inscrire dans l'annexe ad hoc de sorte qu'ils sont maintenant considérés comme législation de type B. Ceci aura pour effet d'étendre

les règles de calcul applicables en matière de pension de retraite à la plupart des pensions d'invalidité. La conséquence sera une répartition de la charge plus équitable entre les pays.

Dans le règlement d'application, est introduite une règle par défaut pour la prise en compte des périodes d'éducation d'enfants afin d'éviter que ces périodes ne soient prises en compte par aucune des législations concernées pour autant que ces législations reconnaissent de telles périodes.

Les pensions d'orphelins sont définitivement traitées selon les règles applicables aux pensions des veuves ou des survivants sans interférence avec les prestations familiales.

Au niveau des dispositions en cas de cumul avec les prestations de natures différentes ou avec d'autres revenus, la division par le nombre de prestations sujettes à réduction ne s'applique plus au montant de la réduction mais au montant des autres prestations ou revenus afin d'éviter que le travailleur migrant ne soit traité de manière plus favorable qu'un travailleur non migrant.

Est introduite une dispense de procéder au calcul du montant théorique proratisé pour les régimes pour lesquels la détermination des droits ne repose pas sur des périodes d'assurance ou de résidence, tels les régimes fonctionnant en capitalisation ou les régimes fonctionnant en points à l'instar des régimes complémentaires ARRCO et AGIRC.

Cependant, la procédure de simplification a donné naissance à un nouveau problème qui fait actuellement l'objet de controverses entre les États membres. Il s'agit de savoir si le principe de la totalisation des périodes d'assurance doit respecter la spécificité de la valeur des ~~pays-hôtes~~ périodes au regard de l'ouverture du droit et au regard du calcul des pensions si des différences existent dans un État membre. Cette différenciation existait au niveau des formulaires E205 renseignant sur la carrière d'assurance de certains pays. Elle vient d'être supprimée dans les nouveaux moyens de communication électronique mis en place par la commission administrative de la sécurité sociale des travailleurs migrants. Si les deux types de périodes doivent être traités dans un autre État membre avec la même valeur tant pour l'ouverture du droit que pour le calcul, cela peut avoir pour conséquence que, d'une part, l'ouverture du droit soit facilitée, (prise en compte de périodes ne comptant pas pour l'ouverture du droit) et, d'autre part, que le montant théorique proratisé soit indûment réduit, (prise en compte au dénominateur de périodes ne comptant pas pour le calcul). Ce problème reste actuellement en suspens auprès de la commission administrative de la sécurité sociale des travailleurs migrants.

La mise en vigueur du règlement 883/2004 ne signifie cependant pas que l'ancien règlement 1408/71 cessera de produire ses effets. En effet, il continuera à être applicable en relation avec les ressortissants des pays tiers, de même que l'accord de coopération avec la Suisse et les pays de l'Espace économique européen continuera à se référer aux anciens règlements 1408/71 et 574/72. Les institutions de sécurité sociale seront donc en présence de deux mondes juridiques parallèles, ce qui ne facilitera certainement pas la lisibilité et la compréhension de ces instruments déjà excessivement complexes.

Le principal apport de ces deux règlements pour les citoyens est la volonté délibérée d'améliorer le service rendu aux bénéficiaires de ~~l'accord~~ la coordination communautaire. Cette amélioration du service rendu doit être obtenue par l'organisation d'une coopération plus efficace et plus étroite entre les institutions gestionnaires de la sécurité sociale afin de permettre aux personnes concernées de faire valoir leurs droits dans les meilleurs délais et dans les meilleures conditions possibles. A cette fin, la commission administrative est chargée de mettre en place au niveau européen un réseau électronique dénommé EESSI en vue de permettre une dématérialisation des échanges de données par la voie électronique.

Il est prévu d'instaurer une procédure d'application provisoire d'une législation ou l'octroi provisoire de prestations pour éviter que les personnes protégées ne subissent les conséquences d'un conflit de compétence entre institutions ou de dysfonctionnements dans la communication entre institutions.

L'institution du lieu de résidence ou, à défaut, l'institution du dernier État membre dont la législation était applicable, devient dorénavant institution de contact. Elle a pour mission de favoriser les échanges de données et de décisions et les opérations nécessaires pour l'instruction de la demande de pension par toutes les institutions concernées. En outre, elle devient responsable de l'information du requérant sur tous les aspects communautaires de l'instruction et sur le déroulement de l'instruction.

Enfin, l'institution de contact doit communiquer au requérant un récapitulatif de toutes les décisions prises par chaque institution. Si le demandeur se sent lésé par l'interaction de deux ou plusieurs décisions nationales, il bénéficie d'un nouveau délai de recours à partir de la communication du récapitulatif.

La mise en œuvre de ces règlements à partir du 1^{er} mai 2010 exigera de toutes les institutions de sécurité sociale un intense effort de transposition de ces nouvelles règles et obligations dans la pratique journalière. Il faudra adapter toutes les procédures de travail et les applications informatiques pour s'intégrer dans le nouveau réseau EESSI qui actuellement n'existe que sous forme de prototype.

Le règlement d'application prévoit bien une période transitoire de deux années pour la mise en place de l'échange électronique des données. Cependant, au vu de l'avancement des travaux au niveau du noyau du réseau et de la rareté des informations disponibles concernant les modalités de transposition pratique, ce délai de deux ans me paraît bien optimiste.

Je vous remercie de votre attention.