COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.4.2023
COM(2023) 188 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'équilibre actuariel du régime de pensions des fonctionnaires de l'Union européenne et les implications budgétaires de l'annexe XII du statut des fonctionnaires de l'Union européenne

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'équilibre actuariel du régime de pensions des fonctionnaires de l'Union européenne et les implications budgétaires de l'annexe XII du statut des fonctionnaires de l'Union européenne

1. BASE JURIDIQUE

Conformément à l'article 14, paragraphe 1, de l'annexe XII du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le «statut»), la Commission présente en 2022 un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'équilibre actuariel du régime de pensions des fonctionnaires de l'Union européenne et les implications budgétaires de ladite annexe.

Le présent rapport met en œuvre la disposition susmentionnée en évaluant l'équilibre actuariel du régime de pensions et en analysant les implications budgétaires de l'annexe XII durant la période 2014-2021. Dans la mesure du possible et le cas échéant, le présent rapport fait également état des évolutions survenues à partir de 2022.

2. ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU RÉGIME DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'UE

2.1. Base juridique du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE

Conformément à l'article 83 du statut:

- le paiement des prestations prévues au régime de pensions[1] constitue une charge du budget de l'Union;
- les États membres doivent garantir collectivement le paiement des prestations; et
- les fonctionnaires doivent contribuer pour un tiers au financement du régime de pensions.

L'article 83 *bis* du statut prévoit que l'équilibre du régime de pensions est assuré par l'âge de la retraite et le taux de la contribution au régime. Il prévoit également les procédures relatives aux actualisations annuelles et quinquennales du taux de la contribution au régime de pensions.

L'annexe XII du statut énonce les règles actuarielles permettant de calculer le taux de contribution en vue d'assurer l'équilibre du régime de pensions.

[1] Les prestations à verser au titre du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE sont énoncées au titre V, chapitre 3, et à l'annexe VIII du statut. Les prestations prévues au régime de pensions comprennent les pensions d'ancienneté, les transferts de droits à pension, les allocations de départ, les pensions de survie et les allocations d'invalidité.

2.2. Principe du fonds notionnel (virtuel)

Le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est un fonds notionnel (virtuel) comportant des prestations définies, dans lequel les membres du personnel versent des contributions servant à financer leurs futures pensions. Bien qu'il n'existe pas de fonds d'investissement réel, le montant qui aurait été réuni par un fonds de ce type est considéré comme ayant été investi dans des obligations à long terme des États membres et est pris en compte dans l'engagement de retraite inscrit aux comptes annuels de l'Union européenne. Les États membres garantissent collectivement le paiement des prestations conformément à l'article 83 du statut et à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

Le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE étant conçu comme un fonds notionnel, les contributions des membres du personnel servent à financer les futures pensions de ceux qui paient les contributions. Les contributions couvrent en fait le coût des droits à pension acquis pendant une année donnée et ne sont aucunement liées aux dépenses consacrées au paiement des pensions au cours de ladite année. La jurisprudence de l'Union a confirmé que le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est un fonds notionnel, tout en constatant qu'il présente également certaines caractéristiques d'un régime de solidarité[2].

Le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est différent de la plupart des régimes de pensions applicables aux fonctionnaires dans les États membres, dans lesquels le taux de contribution ou les prestations sont adaptés de manière à assurer chaque année un équilibre entre les contributions perçues et les dépenses consacrées au paiement des pensions. Dans ces types de régimes qui lient les contributions aux dépenses consacrées au paiement des pensions de la même période (appelés «régimes par répartition), s'il n'est pas possible d'atteindre un équilibre, la différence est couverte par le budget.

Le fonds notionnel du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est évalué chaque année et tous les cinq ans comme s'il existait véritablement un fonds, ce qui permet de garantir encore davantage sa viabilité à long terme.

2.3. Principe de l'équilibre actuariel

L'équilibre du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est assuré de manière régulière par des actualisations des taux de contribution et, le cas échéant, de l'âge de la retraite.

Le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE observe le principe de l'équilibre actuariel, en vertu duquel les contributions des membres du personnel doivent couvrir un tiers des droits acquis pendant l'année concernée[3], correspondant aux futures pensions qui seront versées à ces membres après leur départ à la retraite, plus (sous certaines conditions) les allocations d'invalidité et les pensions de survie et d'orphelin. Les futures prestations prévues au régime de pensions sont évaluées à chaque date de référence[4], ce qui suppose le calcul de leur valeur actuelle à l'aide d'un taux d'intérêt (taux d'actualisation)[5]. Ce calcul est une évaluation actuarielle.

---

[2] Voir, par exemple, l'arrêt du Tribunal de la fonction publique du 11 juillet 2007, Wils/Parlement, F-105/05, point 85, et l'arrêt du Tribunal du 18 octobre 2011, Purvis/Parlement, T-439/09, point 45.

[3] Article 83, paragraphe 2, du statut.

[4] 31 décembre de l'année n.

[5] Le taux de contribution au régime de pensions est calculé selon la méthode des «unités de crédit projetées», préconisée par la norme comptable internationale du secteur public IPSAS 39 «Avantages du personnel». La somme des valeurs actuarielles des droits acquis par les membres du personnel qui contribuent au financement du régime de pensions (dénommée «coût du service» dans la pratique actuarielle) est comparée au montant total annuel des traitements de base/allocations afin de calculer le taux de contribution.

Le taux de contribution au régime de pensions est le mécanisme qui assure l'équilibre du régime année après année. Il est automatiquement actualisé s'il ressort de l'évaluation actuarielle prévue par l'article 83 *bis* du statut que cette actualisation est nécessaire pour couvrir pleinement les droits à pension acquis pendant une année donnée. Par conséquent, lorsque les membres du personnel paient la contribution actualisée, ils acquièrent des droits à pension pour une année donnée, protégés par le principe des droits acquis.

3. ÉQUILIBRE ACTUARIEL DU RÉGIME DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'UE

L'équilibre actuariel du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est assuré par l'actualisation annuelle du taux de contribution au régime et, le cas échéant, de l'âge de la retraite. La méthodologie de calcul du taux de contribution au régime de pensions est validée par des experts nationaux des États membres de l'Union et des actuaires externes (3.1). Le taux de contribution au régime de pensions correspond au rapport entre le coût du service[6] à l'année n et le montant total des traitements de base/allocations annuels au 31 décembre de l'année précédente pour la même population. Afin de calculer le coût du service, un certain nombre de paramètres sont utilisés et un ensemble complet d'hypothèses démographiques et financières est évalué (chapitre 3.2). L'équilibre actuariel du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est assuré par le taux de contribution au régime (chapitre 3.3) et l'âge de la retraite (chapitre 3.4).

3.1. Exécution technique des dispositions visant à assurer l'équilibre du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE

Eurostat est l'autorité responsable de l'exécution technique de l'annexe XII du statut.

Eurostat est assisté:

- d'experts nationaux des États membres (le «groupe de travail "article 83"» qui se réunit au moins une fois par an), chargés des questions méthodologiques inhérentes à l'exécution de l'annexe XII; et
- d'un ou plusieurs experts indépendants qualifiés pour effectuer les évaluations actuarielles du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE[7].

Ce système garantit que la méthodologie et les résultats des évaluations actuarielles du régime de pensions sont correctement examinés et validés. Il s'agit d'un aspect essentiel pour garantir la solidité du processus.

3.1.1. Activité du groupe de travail «article 83» durant la période 2014-2022

Durant la période 2014-2022, le groupe de travail «article 83» s'est réuni chaque année, conformément à la disposition afférente du statut[8]. Le groupe de travail «article 83» a examiné, discuté et approuvé les documents méthodologiques élaborés par Eurostat.

Les observateurs représentant des organisations internationales comme le SIRP (Service international des rémunérations et des pensions des organisations coordonnées, parmi lesquelles l'OCDE, l'OTAN, l'ESA et le Conseil de l'Europe), la Banque centrale européenne, la Banque européenne d'investissement, le Fonds européen d'investissement, l'Office européen des brevets et Eurocontrol participent également aux réunions annuelles du groupe de travail «article 83». Eurostat échange des informations pertinentes sur les questions actuarielles avec ces organisations.

---

6 Somme des valeurs actuarielles des droits acquis par les membres du personnel qui contribuent au financement du régime de pensions (dénommée «coût du service» dans la pratique actuarielle).

7 Article 13, paragraphe 2, de l'annexe XII du statut.

8 Article 13, paragraphe 4, de l'annexe XII du statut.

3.1.2. Évaluations par l'expert indépendant qualifié

Conformément à l'article 13, paragraphe 2, de l'annexe XII du statut, Eurostat est assisté d'un ou plusieurs experts indépendants qualifiés en ce qui concerne l'exécution méthodologique de ladite annexe ainsi que la modélisation et le calcul des hypothèses actuarielles posées.

Suite aux résultats de l'appel d'offres ouvert, Eurostat a été assisté:

- de EY Actuaires Conseils pour les évaluations de 2014 à 2016 du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE;
- du consortium formé par Agilis S.A. et Prudential Ltd. pour les évaluations de 2017 à 2022 du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE.

Durant la période de référence, les deux actuaires ont examiné et validé la méthodologie, les calculs et les rapports relatifs à l'évaluation du régime de pensions. En particulier, les données d'entrée utilisées pour les calculs, comme la population du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE et les hypothèses actuarielles, ont été convenues avec ces experts externes.

Eurostat a appliqué dans ses rapports d'évaluation finaux les recommandations formulées par les actuaires[9].

3.2. Paramètres et hypothèses actuarielles

Les règles d'évaluation de l'équilibre actuariel du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE sont fixées à l'annexe XII du statut. Ladite annexe définit un système fondé sur des paramètres et des hypothèses sous-jacents, qui assurent l'équilibre actuariel du régime de pensions.

3.2.1. Paramètres statutaires

Il s'agit de valeurs principalement liées à l'application du statut, notamment les règles applicables au calcul des prestations prévues au régime de pensions. Certains de ces paramètres varient en fonction de certaines conditions liées à la situation personnelle de chaque fonctionnaire. L'annexe 1 dresse la liste des principaux paramètres statutaires utilisés pour la dernière évaluation du régime de pensions en 2022.

3.2.2. Hypothèses actuarielles

Les hypothèses actuarielles sont divisées en hypothèses démographiques et hypothèses financières/économiques. Elles doivent être modélisées et estimées conformément aux dispositions pertinentes du statut et aux meilleures pratiques actuarielles.

Les valeurs des hypothèses actuarielles concernées sont convenues par les experts nationaux des services concernés des États membres lors des réunions annuelles du groupe de travail «article 83».

Conformément aux dispositions de l'annexe XII du statut et aux décisions prises par le groupe de travail, certaines de ces hypothèses (la table de mortalité, par exemple) sont

[9] Les actuaires effectuent des calculs parallèles indépendants du taux de contribution au régime de pensions et formulent un avis actuariel, qui peut être «sans réserve» ou «avec réserve» (l'avis est assorti d'une réserve lorsque la différence entre les résultats des actuaires et les résultats d'Eurostat est supérieure au seuil de signification toléré de 3 %). Dans le cas de tous les rapports d'évaluation du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE publiés entre 2014 et 2022, les actuaires ont émis un avis «sans réserve».

actualisées à l'occasion de l'évaluation quinquennale du régime, tandis que d'autres le sont tous les ans. La dernière évaluation quinquennale a eu lieu en 2018.

3.2.2.1. Hypothèses démographiques

Les hypothèses démographiques constituent un élément essentiel du calcul de l'équilibre actuariel du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE. En ce qui concerne les futures prestations prévues au régime de pensions, les hypothèses démographiques actuarielles sont fondamentales pour actualiser la structure de la population, l'âge moyen du départ à la retraite et la table d'invalidité, conformément aux dispositions de l'article 9 de l'annexe XII du statut.

Les principales hypothèses actuarielles démographiques sont les suivantes:

- les tables de mortalité: la table de survie de l'Union (EULT) de 2018, élaborée par Eurostat, est une table prospective[10] qui intègre une évolution de l'espérance de vie sur 20 ans (même durée que celle du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE telle qu'estimée à la fin de 2017) sur la base de l'évolution de la mortalité de la population dudit régime de pensions. Par conséquent, l'EULT de 2018 est une table de survie fondée sur une population en rapport direct avec le régime de pensions. L'annexe 2 est un extrait des EULT;
- les tables d'invalidité élaborées par Eurostat sur la base d'observations passées;
- l'âge théorique de départ à la retraite. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe XII du statut, il est posé en hypothèse que les départs à la retraite interviendront à un âge moyen déterminé qui varie en fonction de la date d'entrée en service de chaque membre du personnel;
- la probabilité d'être marié à la date de départ à la retraite;
- les coefficients applicables aux orphelins et aux conjoints divorcés, etc.

Les hypothèses démographiques actuarielles interviennent dans le calcul du coût du service sur la base duquel le taux de contribution au régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est calculé afin d'assurer l'équilibre actuariel dudit régime. L'annexe 3 dresse la liste des hypothèses démographiques utilisées pour la dernière évaluation du régime de pensions en 2022.

3.2.2.2. Hypothèses financières[11]

Les hypothèses financières actuarielles telles que le taux d'actualisation réel et la croissance générale des traitements ont une incidence importante sur le fonctionnement du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE.

Le taux d'actualisation réel reflète les taux d'intérêt réels moyens observés pour la dette publique à long terme des États membres, tandis que la croissance générale des traitements prend en considération le taux de variation annuelle des barèmes de traitement. Dans les deux cas, une moyenne mobile sur 30 ans des taux correspondants est utilisée[12]. Dans l'évaluation annuelle du régime de pensions de 2022, les valeurs du taux d'actualisation réel et de la croissance générale des traitements étaient respectivement de 2,7 % et de - 0,1 %.

---

[10] Les tables de survie prospectives utilisées par Eurostat correspondent aux meilleures pratiques actuarielles, car elles incluent les évolutions futures de la mortalité en tenant compte des évolutions observées et projetées de la mortalité de la population du régime de pensions tout au long de sa vie.

[11] Parfois dénommées «hypothèses économiques actuarielles».

[12] Articles 10 et 11 de l'annexe XII du statut.

La table de progression individuelle des traitements est une autre hypothèse financière actuarielle essentielle. La progression individuelle des traitements reflète l'effet de l'augmentation des traitements liée à l'avancement professionnel des membres du personnel de l'Union en raison des promotions et des échelons d'ancienneté. La réforme du statut de 2014 a renforcé le lien entre le grade et la fonction. Par exemple, l'accès aux grades les plus élevés des groupes de fonctions AD et AST a été fortement restreint. En outre, une nouvelle catégorie de personnel a été introduite: secrétaires et commis (AST/SC). Ces évolutions ont été prises en compte dans la progression individuelle des traitements.

L'annexe 4 dresse la liste des hypothèses financières utilisées pour la dernière évaluation du régime de pensions en 2022 et fournit une analyse de sensibilité de la variation de ces hypothèses.

3.3. Mise en œuvre du principe de l'équilibre actuariel

L'équilibre du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est assuré par les actualisations du taux de contribution au régime conformément aux dispositions de l'annexe XII du statut et, le cas échéant, de l'âge de la retraite. Dans ces conditions, le régime de pensions est par définition toujours en équilibre actuariel. Alors que l'âge de la retraite peut être actualisé tous les cinq ans, le taux de contribution au régime de pensions est évalué chaque année par Eurostat.

Le statut prévoit un système d'actualisation du taux de contribution au régime de pensions fondé sur deux seuils: un seuil «plancher» et un seuil «plafond». Le seuil plancher correspond à l'écart minimal entre le taux en place et le taux nécessaire pour maintenir l'équilibre actuariel (0,25 point). Cette disposition permet, d'une part, de réduire considérablement la charge administrative en n'actualisant le taux de contribution au régime de pensions des fonctionnaires de l'UE que lorsque ses évolutions auraient une incidence significative sur l'équilibre actuariel dudit régime et, d'autre part, de garantir que ledit taux de contribution reste stable et prévisible pour le personnel. Le seuil plafond établit qu'aucune actualisation ne doit se traduire par un taux de contribution au régime de pensions supérieur ou inférieur de plus d'un point de pourcentage du taux applicable l'année précédente. Cette disposition garantit que le personnel est protégé contre les évolutions brusques du taux de contribution sur de courtes périodes et que la contribution au budget de l'Union reste relativement stable.

L'annexe 5 montre que le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE a été maintenu en équilibre actuariel tout au long de la période 2014-2022. L'équilibre a été assuré par les évaluations annuelles du régime de pensions réalisées par Eurostat et l'évolution du taux de contribution audit régime qui en résulte, c'est-à-dire que la valeur dudit taux correspond à un tiers du rapport entre le total du coût du service et le total des traitements de base/allocations annuels. En outre, la différence entre le taux de contribution calculé et le taux de contribution appliqué n'a pas eu de conséquence matérielle notable, de sorte que le régime de pensions est resté en équilibre actuariel.

3.4. Évaluation de l'âge de la retraite

Le système d'évaluations régulières de l'âge de la retraite mis en place par le colégislateur en 2014 assure également la pérennité du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE. En établissant un lien évident entre l'espérance de vie et l'âge de la retraite du personnel de l'Union, le statut garantit que le régime de pensions est adéquat dans un contexte de vieillissement général de la population.

Le statut fixe à 66 ans l'âge normal de la retraite, qui est défini comme l'âge permettant aux membres du personnel de partir à la retraite sans être pénalisés. Conformément à l'article 77, septième alinéa, du statut, l'âge de la retraite est révisé à l'issue de chaque période de cinq ans sur la base d'un rapport de la Commission évaluant l'évolution de l'âge de la retraite du personnel dans la fonction publique des États membres et l'évolution de l'espérance de vie des fonctionnaires des institutions de l'Union.

Dans son évaluation de l'âge de la retraite réalisée en 2021[13], la Commission a constaté que l'espérance de vie de la population du régime de pensions, telle qu'évaluée par les tables de survie d'Eurostat, n'avait pas augmenté de manière significative. En outre, l'âge de la retraite des fonctionnaires de l'Union figure parmi les plus élevés par rapport aux âges de la retraite applicables dans la fonction publique des États membres de l'Union. Par conséquent, il ressort de ce rapport que l'âge actuel de la retraite du personnel de l'Union (66 ans) est jugé approprié et équivalent aux normes les plus élevées applicables dans la fonction publique nationale des États membres.

4. IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES DU RÉGIME DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'UE

4.1. Contexte

4.1.1. Contexte historique du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE

Dans les années 1960, le Conseil a décidé que les contributions du personnel ne seraient pas mises en réserve dans un véritable fonds de pension mais seraient portées au crédit du budget de l'Union au moment où elles sont perçues et dépensées conformément aux décisions de l'autorité budgétaire, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas affectées à un domaine politique particulier.

Dans le même temps, le Conseil a décidé que la part de la contribution incombant à l'employeur ne serait pas perçue. Au lieu de cela, les institutions de l'Union se sont engagées à payer les futures prestations prévues au régime de pensions (constituant une charge du budget de l'Union) lors du départ à la retraite des membres de leur personnel. Bien qu'il n'y ait pas de véritable fonds d'investissement, le montant qui aurait été réuni par un fonds de ce type est considéré comme ayant été investi dans des obligations à long terme des États membres et est pris en compte dans le passif au titre des pensions inscrit aux comptes annuels de l'Union européenne.

Étant donné que les États membres garantissent collectivement le paiement des prestations conformément à l'article 83 du statut et à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, le budget emprunte en effet ces fonds aux membres du régime de pensions en échange du paiement garanti des futures prestations.

4.1.2. Création d'un véritable fonds de pension

Quatre possibilités de créer un véritable fonds de pension pour les institutions de l'Union ont été étudiées par la Commission en 2012[14]. Chaque option entraînait des coûts différents en fonction de la transition envisagée. En 2013, lors de l'accord sur la réforme du statut de 2014, le colégislateur a toutefois décidé de maintenir le principe d'un fonds de pension notionnel pour les institutions de l'Union.

---

[13] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil en application de l'article 77 du statut des fonctionnaires – COM(2021) 94 final.

[14] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne, COM(2012) 37 final.

Afin de créer un véritable fonds de pension, le budget de l'Union devrait transférer une partie du passif au titre du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE dans le fonds. La valeur actuelle du passif, calculée sur la base des derniers taux d'intérêt, est toutefois très défavorable à un tel transfert. En outre, la création d'un véritable fonds de pension se traduirait nécessairement par une augmentation des dépenses annuelles consacrées au paiement des pensions et une diminution des recettes du budget de l'Union. Par conséquent, compte tenu des disponibilités actuelles du cadre financier pluriannuel (CFP), une telle approche n'est pas envisageable. En outre, même si un véritable fonds de pension avait été créé, la volatilité des marchés financiers pourrait remettre en question la possibilité d'investir les réserves d'un tel fonds.

4.2. Population du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE

4.2.1. Personnel en activité

4.2.1.1. Évolution du personnel

Dans l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013[15], les institutions de l'Union ont convenu d'une réduction de 5 % des effectifs figurant dans les tableaux des effectifs respectifs. En 2017, la Cour des comptes européenne (CCE) a confirmé que toutes les institutions et agences de l'Union avaient appliqué la réduction de 5 % des effectifs entre 2013 et 2017, bien qu'avec certains retards[16].

Dans le même temps, comme l'avait déjà observé la Cour des comptes européenne en 2017, l'autorité budgétaire a accordé de nouveaux postes et crédits pour le recrutement d'agents contractuels aux institutions, organes et agences dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Ces postes ont été libérés principalement pour répondre aux tâches supplémentaires confiées aux institutions de l'Union (ce qui explique l'augmentation significative du nombre de postes accordés aux agences) et aux besoins liés à l'adhésion de la Croatie.

Par conséquent, alors que le personnel de la Commission a légèrement diminué entre 2014 et 2021, la population active globale des institutions de l'Union a augmenté, passant de 58 567 à 66 120 fonctionnaires et autres agents (annexe 6). L'augmentation est principalement due aux agences exécutives et décentralisées et aux entreprises communes, à la suite des décisions prises par l'autorité budgétaire d'étendre certains domaines d'activité (Frontex, par exemple) et de créer de nouveaux organes et agences comme le Conseil de résolution unique[17], le Parquet européen[18], l'Autorité européenne du travail[19] et l'Agence exécutive européenne pour la santé et le numérique[20].

---

15 Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.

16 Cour des comptes européenne, Étude de cas rapide sur la réduction des effectifs de 5 %.

17 Règlement (UE) nº 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) nº 1093/2010.

18 Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

19 Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) nº 883/2004, (UE) nº 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344.

20 La plupart des agences décentralisées sont créées soit par le Conseil sur la base de l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, soit par le Parlement et le Conseil sur la base d'une

4.2.1.2. Composition du personnel

L'augmentation du personnel observée dans les agences et autres organismes a une incidence sur la composition globale du personnel de l'Union en augmentant la part des agents temporaires et contractuels. Indépendamment de la nature de leur contrat, ces agents ont une rémunération plus faible et/ou un avancement professionnel plus lent que les fonctionnaires. En outre, les agents contractuels relèvent d'un barème de traitement différent de celui des fonctionnaires[21] et leurs droits à pension sont adaptés au cas où ils deviendraient fonctionnaires[22].

Les réformes du statut de 2004 et de 2014 ont toutes deux fait l'objet de dispositions transitoires, étant donné que les droits à pension sont protégés en vertu du principe des droits acquis. En fixant des dispositions transitoires à l'annexe XIII du statut, le colégislateur a prévu la coexistence de trois cohortes de membres du personnel. Par exemple, alors que le taux d'accumulation annuel par défaut est de 1,8 % pour le personnel recruté à compter du 1er janvier 2014, il est de 1,9 % pour le personnel recruté entre le 1er mai 2004 et le 31 décembre 2013 et de 2 % pour le personnel recruté jusqu'au 30 avril 2004.

Depuis la réforme du statut de 2014, la part des membres du personnel en activité relevant des règles antérieures à 2004 a diminué de 36 % à 19 % tandis que les membres du personnel en activité relevant des règles en place depuis le 1er janvier 2014 représentent près de 48 % des membres du personnel en activité (annexe 7).

Dans le même temps, et parce que les membres du personnel recrutés après les réformes du statut de 2004 et 2014 sont les membres en activité les plus récents du régime de pensions, la part des annuités qu'ils ont acquises, qui seront soumises aux conditions plus strictes définies en 2004 et en 2014, augmente progressivement. Elle représente 60 % de l'ensemble des droits à pension acquis. Si l'on ne considère que les droits à pension acquis au titre des règles postérieures à 2014, il s'agit déjà d'une part importante (22 %) de la part globale des annuités acquises par les membres du personnel (annexes 8 et 9). Ce point traduit les effets toujours plus importants que les réformes du statut de 2004 et de 2014 auront à l'avenir.

4.2.2. Pensionnés

Depuis 2014, le nombre de pensionnés a augmenté. Cette augmentation résulte de l'expansion progressive des effectifs de l'Union résultant des élargissements successifs de l'Union et de l'élargissement de leurs missions. À plus long terme, à mesure que le personnel en activité partira à la retraite, le nombre de pensionnés augmentera nécessairement. L'augmentation se poursuivra jusqu'au moment où le nombre de pensionnés d'une année donnée équilibrera le nombre de membres en activité[23].

---

disposition spécifique du traité. Actuellement, 35 agences décentralisées ont été créées sur cette base, sur une période de 40 ans.

21 Article 93 du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne.

22 L'article 3, point d), de l'annexe VIII du statut établit que les annuités des agents contractuels qui deviennent ensuite fonctionnaires doivent être calculées au prorata du dernier traitement de base perçu en qualité d'agent contractuel et du premier traitement de base perçu en qualité de fonctionnaire. En d'autres termes, les droits à pension acquis par les agents contractuels qui deviennent fonctionnaires sont inférieurs à ceux des membres du personnel recrutés en qualité de fonctionnaires dès le premier jour.

23 Cela correspond à l'une des définitions de la maturité pour un régime de pensions.

L'annexe 10 montre qu'actuellement, la cohorte antérieure à 2004 représente près de 90 % de l'ensemble des pensionnés, tandis que les pensionnés relevant des règles antérieures à 2014 en représentent 9 % et ceux relevant des règles postérieures à 2014 seulement 1 %. Pour ces derniers, c'est normal puisque, en règle générale, 10 années de service sont nécessaires pour avoir droit à une pension au titre du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE[24]. Il s'ensuit que, progressivement, les membres du personnel relevant des règles postérieures à 2004 et à 2014 représenteront la majorité des pensionnées, les effets des deux réformes successives introduites par le colégislateur en 2004 et en 2014 étant encore sensiblement renforcés.

4.3. Recettes provenant du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE

Depuis 2014, le régime de pensions a généré 5,8 milliards d'EUR de recettes pour le budget de l'Union. Ces recettes se composent des contributions au régime de pensions des membres du personnel, des transferts de droits à pension des membres du personnel, des contributions versées par le Royaume-Uni sur la base de l'accord de retrait[25] et des contributions des agences décentralisées et des organisations internationales participant aux programmes de l'Union.

4.3.1. Produit du taux de contribution au régime de pensions

Les contributions au régime de pensions sont basées sur des calculs actuariels effectués par Eurostat afin d'assurer l'équilibre actuariel et la pérennité dudit régime. Alors que dans certains États membres, les fonctionnaires nationaux ne paient aucun taux de contribution au régime de pensions, le taux de contribution au régime de pensions payé par le personnel de l'Union représente l'un des taux les plus élevés par rapport aux régimes de pensions dans la fonction publique des États membres (annexes 17 à 20).

La contribution calculée fait que les membres du personnel financent chaque année un tiers des droits à pension acquis. Le produit de ces contributions n'est pas affecté à une ligne budgétaire spécifique et est utilisé pour financer les politiques de l'Union, en limitant les contributions demandées aux États membres pour soutenir les institutions de l'Union dans l'accomplissement des nombreuses tâches qui leur ont été confiées. Depuis 2014, un montant de 4,2 milliards d'EUR a été utilisé pour financer le budget. Rien qu'en 2022, il a représenté plus de 500 millions d'EUR.

4.3.2. Recettes provenant des transferts de droits à pension des membres du personnel

Les membres du personnel ont la possibilité de transférer dans le régime de pensions les droits à pension qu'ils ont acquis dans des régimes de pensions nationaux ou des fonds de pension[26]. Il s'agit du transfert d'un capital représentant les droits qu'ils ont acquis par leurs activités professionnelles exercées avant de se mettre au service de l'Union. Le capital équivalent aux droits à pension est transféré par le régime de pensions d'origine et converti dans le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE en annuités de pension. Ces annuités

---

[24] Les 1 % de pensionnés relevant des règles postérieures à 2014 représentent ceux qui ont atteint l'âge de la retraite alors qu'ils comptaient moins de 10 années de service ou ceux qui, alors qu'ils avaient accompli au moins 10 années de service, ont changé de contrat et, partant, relèvent désormais des règles postérieures à 2014.

[25] Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (2019/C 384 I/01).

[26] Article 11 et 12 de l'annexe VIII du statut.

de pension sont prises en compte dans le calcul de la pension d'ancienneté au titre du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE. Ces transferts représentent la totalité du capital (3/3), correspondant à l'équivalent actuariel des droits à pension reconnus au titre du régime de pensions. Ils ont apporté au budget de l'Union 950 millions d'EUR depuis 2014 et apportent en moyenne plus de 100 millions d'EUR par an au budget de l'Union (annexe 12).

4.3.3. Contributions du Royaume-Uni

L'accord de retrait[27] prévoit que les parties contractantes sont convenues que le Royaume-Uni sera redevable de sa part du passif de l'Union en ce qui concerne les droits à pension et les droits à d'autres prestations liées à l'emploi acquis au plus tard à la fin de la période de transition, soit le 31 décembre 2020. Cette responsabilité concerne les droits à pension de tous les membres du personnel, quelle que soit leur nationalité.

L'accord de retrait prévoit en outre que le Royaume-Uni contribue annuellement aux paiements nets effectués à partir du budget de l'Union en faveur de chaque bénéficiaire. De même, en vertu du dernier alinéa de l'article 142, paragraphe 6, le Royaume-Uni peut adresser une demande de paiement de l'encours du passif au 31 décembre d'une année donnée.

En ce qui concerne les pensions du personnel, le Royaume-Uni a opté pour les versements annuels. En 2022, le Royaume-Uni a contribué à hauteur de 235 millions d'EUR aux paiements nets effectués à partir du budget de l'Union pour les pensions des anciens membres du personnel de l'Union. Dans les années à venir, le Royaume-Uni continuera à financer sa part des dépenses consacrées au paiement des pensions calculée comme un pourcentage fixe de ces dépenses en évolution.

En assurant la reconnaissance par le Royaume-Uni de sa responsabilité pour les droits à pension acquis par l'ensemble du personnel de l'Union avant la fin de la période de transition, l'accord de retrait garantit la poursuite de la contribution du Royaume-Uni au fonds notionnel du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE. Ainsi, la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union n'entraînera aucun coût supplémentaire pour le budget de l'Union.

4.3.4. Contributions des agences non subventionnées et des tiers participant aux programmes de l'Union

Conformément à l'article 83 *bis*, paragraphe 2, du statut, les agences qui ne reçoivent pas de subvention du budget général de l'Union européenne versent audit budget la totalité des contributions nécessaires au financement du régime de pensions.

En outre, les programmes et actions de l'Union nécessitent parfois la participation de tiers (de pays tiers, par exemple). Étant donné que leur participation peut nécessiter le recrutement de membres du personnel supplémentaires pour la mise en œuvre des programmes, la Commission veille à ce que les contributions des tiers au budget couvrent également la part de l'employeur dans les droits à pension futurs du personnel.

Ces contributions génèrent des recettes pour le budget tout en garantissant que les coûts futurs des pensions sont couverts. Depuis 2014, ces contributions représentent près de 400 millions d'EUR de recettes pour le budget (annexe 13).

---

[27] Voir article 142, paragraphes 2 et 6, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (2019/C 384 I/01).

4.4. Dépenses du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE

Au cours des premières années de sa mise en œuvre, le régime de pensions de l'Union a généré, en termes budgétaires, des recettes nettes, c'est-à-dire que les contributions des membres du personnel en activité acquérant des droits à pension ont dépassé les prestations perçues par un nombre limité de pensionnés. Les recettes du régime de pensions sont constituées des contributions du personnel et de celles de l'employeur; ces dernières n'ont pas été affectées à un fonds, mais uniquement prises en compte dans le passif au titre des pensions. Ainsi, le budget de l'Union empruntait des fonds aux membres du régime de pensions en échange du paiement garanti des futures prestations.

L'annexe 14 montre l'évolution des dépenses consacrées au paiement des pensions entre 2014 et 2022. Ces dépenses ont augmenté en moyenne de 6,2 % par an. Cette augmentation inclut les effets de l'actualisation des rémunérations et des pensions.

Le niveau actuel des dépenses consacrées au paiement des pensions reflète dans une très large mesure le paiement des droits à pension acquis au titre des règles antérieures à 2004, qui s'appliquent à 90 % des pensionnés. Ces règles prévoyaient notamment un taux d'accumulation annuel des droits à pension de 2 %, l'application de coefficients correcteurs applicables aux pensions, des traitements d'entrée plus élevés, un âge de la retraite plus bas et un personnel composé uniquement de fonctionnaires et d'agents temporaires. L'annexe 15 montre l'évolution des coûts liés au paiement des coefficients correcteurs applicables aux pensions.

La part des pensionnées relevant du champ d'application des règles postérieures à 2004 n'a cessé d'augmenter. Alors que les membres du personnel recrutés après le 1er mai 2004, mais avant le 1er janvier 2014, représentent actuellement 9 % des pensionnés, tous les membres du personnel en activité relevant de ces règles auront des droits à pension inférieurs en raison de grades d'entrée plus bas, d'un taux d'accumulation plus faible et de l'absence de coefficients applicables aux pensions. Cette situation sera pleinement prise en compte dans les dépenses consacrées au paiement des pensions lorsque ces membres du personnel atteindront l'âge de la retraite. À plus long terme, les économies résultant de la réforme de 2004 continueront d'augmenter, jusqu'à 1 milliard d'EUR par an à long terme[28].

Étant donné que seulement 1 % des pensionnés actuels relèvent des règles postérieures à 2014, les changements structurels introduits par le colégislateur en 2014 (à savoir le relèvement de l'âge de la retraite, la réduction du taux d'accumulation annuel des droits à pension, la limitation de l'avancement professionnel, la création d'un barème de traitement inférieur pour les emplois de secrétariat et de bureau) ne se concrétiseront pleinement que lorsque les membres du personnel relevant des règles postérieures à 2014 partiront à la retraite. Cela signifie que les effets sur les dépenses consacrées au paiement des pensions des changements structurels les plus récents introduits par le colégislateur en 2014 s'intensifieront progressivement, car une part croissante des membres du personnel recrutés après 2014 seront pensionnés[29].

Compte tenu de ce qui précède, les dépenses consacrées au paiement des pensions continueront de croître, reflétant l'augmentation des effectifs des institutions de l'Union,

---

28 Étude d'Eurostat sur les incidences budgétaires à long terme du coût des pensions de l'UE (2010).

29 Pour bénéficier d'une pension au titre du statut, les membres du personnel devraient être affiliés pendant au moins dix ans ou atteindre l'âge de la pension pendant qu'ils sont en service.

notamment dans les agences, ou en raison de la création de nouveaux organes. Dans le même temps, les deux réformes successives du statut ont déjà permis de réaliser des économies importantes. Ces économies ne cesseront d'augmenter à mesure que les membres du personnel relevant des règles plus strictes de 2004 et de 2014 commenceront à percevoir une pension.

4.5. Passif au titre du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE

Le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est un fonds notionnel (virtuel) comportant des prestations définies. Bien qu'il n'y ait pas de véritable fonds d'investissement, le montant qui aurait été réuni par un fonds de ce type est considéré comme ayant été investi dans des obligations à long terme des États membres et est pris en compte dans le passif au titre des pensions inscrit aux comptes annuels de l'Union européenne.

Les comptes annuels de l'Union sont établis selon des règles comptables basées sur les normes comptables internationales reconnues (IPSAS 39), les normes les plus élevées disponibles. Le montant du passif au titre des pensions et d'autres prestations postérieures à l'emploi figurant dans le bilan de l'Union représente l'évaluation actuarielle, aux valeurs monétaires actuelles, de l'obligation de l'Union de payer les futures pensions et autres droits acquis par son personnel (en activité, invalides et pensionnés). Cette évaluation se fonde sur les prévisions de paiements à effectuer par le budget de l'Union aux pensionnés actuels et futurs sur un horizon de plusieurs décennies.

L'une des principales variables requises pour les calculs est le taux d'actualisation réel. Ce taux est nécessaire pour calculer la valeur actuelle des prestations futures attendues. Ce taux d'intérêt est obtenu à partir des taux d'intérêt nominaux et des taux d'inflation[30], ce qui suppose une double source de volatilité. À cet égard, les récentes augmentations du passif ont résulté presque entièrement de la forte baisse du taux d'intérêt à long terme utilisé pour évaluer les obligations au titre des avantages du personnel: le taux d'actualisation réel est devenu récemment même négatif, ce qui signifie que tout montant donné a plus de valeur aujourd'hui que dans le futur. Par exemple, en 2021, le taux d'actualisation réel est passé de - 0,2 % à - 0,8 %. Cette évolution a entraîné une augmentation du passif de près de 14 milliards d'EUR (+ 14,5 %) pour atteindre 126 milliards d'EUR[31].

Le chiffre du passif au titre des pensions et d'autres prestations postérieures à l'emploi présenté dans le bilan de l'Union a des objectifs comptables clairs. Il s'agit toutefois d'un chiffre très volatil, soumis aux conditions du marché et aux fluctuations macroéconomiques. Par conséquent, sa valeur est limitée sur le plan de l'évaluation des implications budgétaires réelles du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE.

La conclusion susmentionnée est illustrée par les deux considérations suivantes.

D'une part, il convient de noter que si le taux d'intérêt a une incidence importante sur la valeur actuelle des obligations futures de l'Union en matière de pensions, telles qu'elles sont présentées dans le bilan à un moment donné, il ne change pas le montant des pensions qui devront être effectivement payées. Il ne fait que refléter la valeur actuelle de ces montants à un moment donné.

D'autre part, une estimation du même passif calculée en utilisant le taux d'intérêt applicable pour le calcul du taux de contribution au régime de pensions en vertu du statut réduirait

---

30 Les attentes du marché en termes de rendement des obligations d'État, plus les attentes en matière d'inflation.

31 Chapitre 2.9 «Passifs – Pensions et autres avantages du personnel» des comptes annuels consolidés de l'Union européenne.

considérablement le montant et la volatilité du passif tel que calculé selon la norme IPSAS 39. Par exemple, en appliquant le taux d'intérêt utilisé pour le calcul du taux de contribution au régime de pensions (+ 2,7 % en 2021), qui est calculé conformément au statut[32] et selon les meilleures normes actuarielles sur une moyenne mobile à long terme sur 30 ans des taux d'intérêt de la dette publique à long terme des États membres, la valeur hypothétique du passif au titre de pensions assorti des hypothèses actuarielles de l'évaluation des pensions passerait de 126 milliards d'EUR à 62,6 milliards d'EUR, soit une baisse de plus de la moitié (annexe 16).

5. LES RÉFORMES DU STATUT DE 2004 ET DE 2014 ET LEURS EFFETS

5.1. RÉFORMES DU STATUT DE 2004 ET DE 2014

Avec la réforme du statut de 2004, le colégislateur a décidé d'apporter des changements structurels importants aux règles statutaires qui ont une incidence directe sur les droits à pension. Il s'agissait notamment des mesures suivantes:

- le relèvement de l'âge de la retraite (de 60 ans à 63 ans);
- l'application de niveaux de traitement d'entrée inférieurs (en particulier pour les administrateurs);
- l'application d'un taux d'accumulation annuel des droits à pension inférieur (1,9 %);
- l'introduction d'une nouvelle catégorie de personnel avec un barème de traitement inférieur (agents contractuels);
- la suppression progressive des coefficients correcteurs applicables aux pensions.

Avec la réforme du statut de 2014, le colégislateur a décidé d'introduire des changements supplémentaires qui ont une incidence importante sur les droits à pension des membres du personnel recrutés après 2014. Il s'agissait notamment des mesures suivantes:

- le relèvement de l'âge de la retraite (jusqu'à 66 ans);
- la diminution du taux d'accumulation annuel des droits à pension (1,8 %);
- la limitation des perspectives de carrière afin d'assurer une corrélation plus forte entre le grade et la fonction;
- l'introduction d'une nouvelle catégorie de personnel avec un barème de traitement inférieur (emplois de secrétariat et de bureau).

Dans le même temps, le colégislateur a prévu un barème de traitements plus favorable pour les membres du personnel recrutés avant 2014, en compensation des limitations de carrières introduites à l'occasion de la réforme du statut de 2014[33]. Enfin, en plus de ces changements structurels, le colégislateur a prévu des gels (2011, 2013 et 2014) et une adaptation moindre (2012) des rémunérations et des pensions.

5.2. EFFETS DES RÉFORMES DU STATUT DE 2004 ET DE 2014

5.2.1. EFFETS SUR LE FONCTIONNEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS

Les deux réformes successives du statut ont généré et continueront de générer des économies importantes. Ces réformes ont placé le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE à l'avant-garde par rapport aux régimes de pensions nationaux. Dans le même temps, les réformes du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE ont eu une incidence sur

[32] Article 10 de l'annexe XII du statut.
[33] Article 30 de l'annexe XIII du statut.

l'attractivité des institutions de l'Union, car ledit régime de pensions reste un élément essentiel du système de rémunération des fonctionnaires de l'Union[34].

5.2.1.1. ACTUALISATION RÉGULIÈRE DES PARAMÈTRES MAJEURS

Le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE est un régime très flexible qui fait l'objet d'un suivi permanent, étant donné que les paramètres majeurs tels que le taux de contribution au régime de pensions et l'âge de la retraite sont régulièrement évalués et actualisés si nécessaire.

Le taux de contribution au régime de pensions est évalué chaque année et actualisé si nécessaire. Comme le montre l'annexe 17, seul un État membre dispose d'un système fondé sur une actualisation automatique du taux de contribution au régime de pensions, comme c'est le cas dans le cadre du régime de pensions des fonctionnaires de l'Union. D'autres États membres ne l'actualisent qu'occasionnellement, sur la base de décisions politiques plutôt que de calculs actuariels, ou ne l'actualisent pas du tout.

Ce mécanisme d'actualisation automatique garantit que le niveau des contributions versées par le personnel de l'Union (à savoir 10,1 % en 2022) est celui qui est nécessaire pour financer leurs droits à pension accumulés, assurant ainsi l'équilibre actuariel du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE. Le niveau des contributions compte parmi les plus élevés comparativement à ce que versent les fonctionnaires nationaux (annexe 18). En outre, dans plusieurs États membres, les fonctionnaires ne sont soumis à aucune contribution pour financer leurs prestations prévues au régime de pensions.

Conformément à l'article 77 du statut, l'âge de la retraite du personnel de l'Union peut être adapté. Comme le montre l'annexe 19, un seul État membre applique un âge de la retraite supérieur à celui de l'Union. Dans la majorité des États membres de l'Union, l'âge de la retraite est actualisé, que ce soit de manière régulière ou occasionnelle, afin de rendre compte des évolutions de l'espérance de vie. Dans le même temps, dans un tiers des États membres de l'Union, un tel lien n'existe pas. L'annexe 20 montre non seulement que le régime de pensions des fonctionnaires de l'Union européenne a un tel lien en place, mais aussi que les règles régissant ledit régime prévoient des actualisations régulières de l'âge de la retraite, comme souligné au chapitre 3.4. Ces actualisations se fondent sur des tables de mortalité, reliant ainsi l'âge de la retraite à l'espérance de vie[35].

Ces adaptations garantissent que le régime de pensions reste pérenne tout en répondant aux normes les plus élevées par rapport aux régimes de pensions des États membres.

5.2.1.2. RÔLE DU RÉGIME DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'UE DANS L'ATTRACTIVITÉ DES INSTITUTIONS DE L'UNION

Lorsqu'ils se voient proposer un poste, les professionnels expérimentés hautement qualifiés à la recherche d'un emploi sont susceptibles d'accorder plus d'importance au rôle des pensions dans le système de rémunération global que les jeunes candidats. En outre, les candidats qui ont déjà travaillé dans le secteur privé ou public ont acquis une certaine expérience et une certaine sensibilité en ce qui concerne le traitement des questions de retraite. Les candidats

---

34 Rapport spécial nº 15/2019 de la Cour des comptes, Mise en œuvre, à la Commission, de la révision 2014 du statut et des mesures y afférentes – Des économies substantielles, mais non sans conséquences pour le personnel.

35 Eurostat a utilisé des tables de survie prospectives. Les tables de survie prospectives de l'Union élaborées par Eurostat intègrent une tendance à l'augmentation continue de l'espérance de vie sur 20 ans.

qui quittent un régime auquel ils sont accoutumés pour entrer dans un nouveau système qui leur est peu familier sont susceptibles d'y prêter une attention particulière. Enfin, les candidats qui privilégient la sécurité (de l'emploi) et des perspectives de carrière prévisibles par rapport à des salaires élevés dans une position moins stable accorderont plus d'attention au régime de pensions. Le membre typique du personnel nouvellement recruté par les institutions de l'Union est susceptible d'appartenir à l'une de ces catégories. Étant donné que les institutions emploient généralement des personnes qui ont commencé leur carrière ailleurs et qui sont, par conséquent, âgées de 36 ans en moyenne, l'importance du régime de pensions dans l'attractivité globale du système de rémunération est considérée comme plus élevée que, par exemple, pour les employés publics des États membres qui commencent leur carrière dans l'administration publique immédiatement après avoir obtenu un diplôme. Le fait que presque toutes les nouvelles recrues ont précédemment travaillé ailleurs est également prouvé par le nombre de transferts de droits à pension acquis en dehors des institutions de l'Union vers le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE.

5.2.2. ÉCONOMIES RÉSULTANT DES RÉFORMES DU STATUT DE 2004 ET DE 2014

Les deux réformes du statut ont introduit des changements structurels ayant une incidence sur les droits à pension, tels que le relèvement de l'âge de la retraite, la réduction du taux d'accumulation, la limitation des niveaux de rémunération par la limitation des perspectives de carrière et l'introduction de nouveaux barèmes de traitement (pour les agents contractuels et les secrétaires et commis, par exemple), et la suppression des coefficients applicables aux pensions. Ces changements ont fait l'objet de dispositions transitoires étant donné que les droits à pension sont protégés en vertu du principe des droits acquis. La réforme du statut de 2014 a également imposé des gels qui ont eu une incidence directe sur le niveau des pensions.

Les effets structurels des réformes du statut de 2004 et de 2014 peuvent être mieux appréciés si l'on considère la population active, étant donné que 9 % seulement des bénéficiaires actuels relèvent des règles postérieures à 2004 et que 1 % seulement sont couverts par les règles postérieures à 2014 (annexe 10).

Depuis 2004, les droits à pension moyens accumulés par les bénéficiaires d'une pension ont diminué, passant de 64,6 % en 2004 à 61,7 % à la fin de 2021 (annexe 21). Cette diminution résulte à la fois:

- des taux d'accumulation inférieurs introduits en 2004 et en 2014; et
- du relèvement constant de l'âge moyen d'entrée dans la fonction publique de l'Union.

Étant donné que la part des pensionnés relevant des règles postérieures à 2004 et à 2014 augmentera à l'avenir, la forte baisse observée des droits à pension moyens acquis par les bénéficiaires continuera de s'atténuer au cours des prochaines années. En outre, la suppression progressive des coefficients correcteurs applicables aux pensions permettra également de réaliser des économies substantielles[36] (annexe 15).

Ces changements structurels sont également visibles dans l'évolution du traitement de base moyen à l'entrée en service (- 15 %) et à la sortie (- 11 %). Ce point confirme les effets profonds des deux réformes du statut sur le niveau des rémunérations, qui ont une incidence directe sur le niveau des prestations prévues au régime de pensions qui en découlent.

[36] Depuis 2014, le coût des coefficients correcteurs appliqués aux pensions se chiffre à 400 millions d'EUR. Leur suppression progressive permettra de réaliser des économies importantes à l'avenir.

Outre ces changements structurels, la réforme du statut de 2014 a déjà généré à elle seule une économie d'environ 1,5 milliard d'EUR sur les dépenses consacrées au paiement des pensions par rapport aux prévisions budgétaires précédant la réforme du statut de 2014 (annexe 22).

Enfin, au-delà de la logique actuarielle sur laquelle repose le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE, il est intéressant de noter, d'un point de vue budgétaire, que le niveau actuel du coût du service (c'est-à-dire 1,7 milliard d'EUR représentant la somme des valeurs actuarielles des droits acquis par les membres du personnel qui contribuent au financement du régime de pensions au cours d'une année donnée) est inférieur au niveau actuel des dépenses consacrées au paiement des pensions (2,4 milliards d'EUR). En d'autres termes, si l'intégralité des droits à pension acquis par les membres du personnel en 2022 était mise en réserve dans un fonds de pension par capitalisation, le montant serait inférieur à celui des dépenses consacrées au paiement des pensions en prix courants. Il s'agit là d'une autre illustration de l'efficacité des deux réformes successives du statut. En conséquence, bien qu'un plus grand nombre de membres du personnel acquièrent des droits à pension, ceux-ci sont nettement inférieurs.

6. Conclusions

Le système mis en place par l'annexe XII du statut a assuré la mise en œuvre correcte des règles en maintenant l'équilibre actuariel du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE, en assurant une stabilité pour le personnel et en garantissant un flux continu et progressif des contributions au régime de pensions vers le budget de l'Union.

Si le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE n'est pas encore arrivé à maturité, les réformes du statut de 2004 et de 2014 permettent déjà de réaliser des économies importantes sur les dépenses actuelles consacrées au paiement des pensions. Des indicateurs clés, tels que le niveau moyen des droits à pension acquis ainsi que les traitements de base moyens, confirment que les changements structurels introduits par les réformes du statut de 2004 et de 2014 vont progressivement générer des économies croissantes et, partant, ralentir considérablement l'évolution des effets du régime de pensions sur le budget de l'Union.

Par rapport aux régimes de pensions applicables aux fonctionnaires des États membres, le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE reste en tête pour la plupart des indicateurs clés tels que l'âge de la retraite, le niveau des contributions au régime de pensions et l'adaptation à l'évolution des paramètres actuariels. Dans le même temps, les effets des réformes du statut de 2004 et de 2014 sur le régime de pensions constituent un défi pour l'attractivité de la fonction publique de l'Union.

Compte tenu de l'évaluation de l'équilibre actuariel et des implications budgétaires du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE fournie dans le présent rapport, la Commission, conformément à l'article 14, paragraphe 1, de l'annexe XII du statut, ne juge pas opportun à ce stade de proposer de modifier ladite annexe.

ANNEXES

Annexe 1 – Principaux paramètres statutaires utilisés dans l'évaluation actuarielle de 2022

Paramètre	Valeur
Source juridique	Statut en vigueur depuis le 1.1.2014
Date de référence pour la population (annexe XII, article 1er)	31.12.2021
Âge maximal de mise à la retraite (statut, article 52)	65 ans (d'office pour les fonctionnaires en service avant le 1.1.2014), 66 ans (d'office pour les nouveaux fonctionnaires) ou 67 ans (à la demande du membre du personnel) ou jusqu'à 70 ans (à titre exceptionnel)
Âge normal de mise à la retraite (statut, article 52; annexe XIII, article22)	60 à 66 ans en fonction des années de service, de l'âge et de la date d'entrée en service
Âge minimal de mise à la retraite [statut, article 52, point b); annexe VIII, article 9; annexe XIII, article 23]	58 ans
Catégorie et grade pour le minimum vital (annexe VIII, article 6)	Grade AST 1 Échelon 1
Montant maximum de la pension d'ancienneté (statut, article 77)	70 % du traitement de base à la date de mise à la retraite
Taux d'accumulation annuel (statut, article 77; annexe XIII, article 21)	1,8 % (fonctionnaires en service à partir du 1.1.2014) 1,9 % (fonctionnaires en service à partir du 1.5.2004), ou 2 % (fonctionnaires en service avant le 1.5.2004), du traitement de base
Majoration pour les fonctionnaires en service après l'âge normal de mise à la retraite (annexe VIII, article 5; annexe XIII, article 22)	1,5 % (nouveaux fonctionnaires) ou 2,5 % du traitement de base, ou 5 % du montant des droits à pension acquis à 60 ans, en fonction de la date d'entrée en service, des années de service au 1.5.2004 et de l'âge du fonctionnaire au 1.5.2004
Sanction en cas de retraite anticipée (annexe VIII, article 9; annexe XIII, article 22, point 3)	3,5 % (nouveaux fonctionnaires) ou 1,75 % (anciens fonctionnaires) du montant de la pension, pour chaque année avant l'âge normal de mise à la retraite
Montant minimum de la pension d'ancienneté (statut, article 77)	4 % du minimum vital par année de service
Allocation d'invalidité (statut, article 78)	70 % du traitement de base
Montant minimum de l'allocation d'invalidité (statut, article 78)	100 % du minimum vital
Pension de réversion (statut, article 79; annexe VIII, article 18)	60 % de la pension d'ancienneté
Montant minimum de la pension de réversion (statut, article 79; annexe VIII, article 18)	35 % du dernier traitement de base

Pension de survie (statut, article 79; annexe VIII, article 17)	60 % de la pension d'ancienneté dont aurait bénéficié le fonctionnaire
Montant minimum de la pension de survie (statut, article 79)	35 % du dernier traitement de base ou minimum vital

Annexe 2 – Extrait des tables de survie de l'Union

Âge	Hommes		Femmes	
	Probabilité de décéder à l'âge x	**Espérance de vie**	**Probabilité de décéder à l'âge x**	**Espérance de vie**
40	0,00048544	44	0,00037417	46
45	0,00083219	39	0,00064198	42
50	0,00140284	34	0,00110248	37
55	0,00236193	30	0,00189106	32
60	0,00398328	25	0,00324918	27
65	0,00643074	21	0,00558535	23
70	0,01187197	16	0,00864211	19
75	0,02186383	13	0,01470951	14
80	0,04016587	9	0,02826935	11
85	0,07362888	6	0,05429701	8
90	0,12980921	4	0,10494797	5

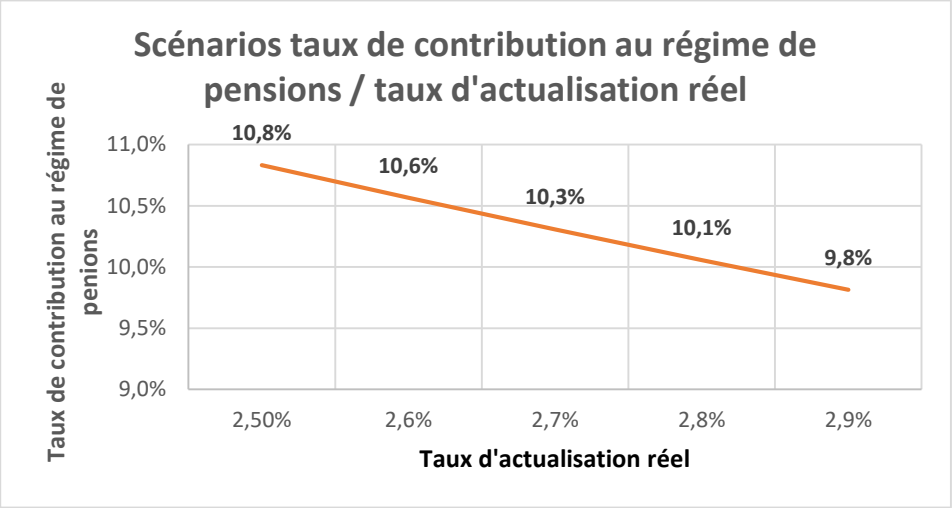
Annexe 3 – Hypothèses démographiques pour l'évaluation actuarielle de 2022

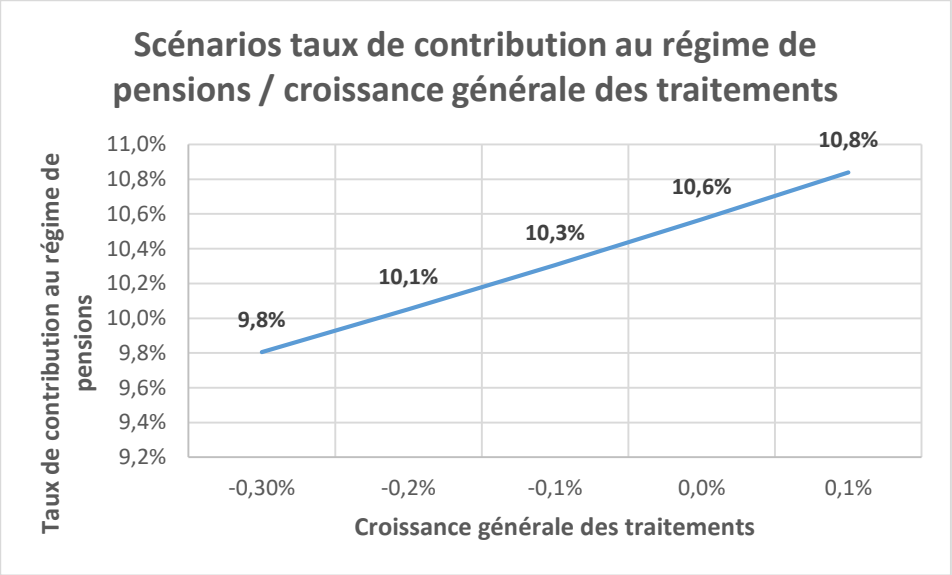
Hypothèses démographiques	Évaluation de 2022
Table de survie (membres en bonne santé)	EULT de 2018
Table de survie (membres handicapés)	EULT de 2018 + 3 ans
Table d'invalidité	Table d'invalidité de l'Union de 2018
État civil actuel	État civil à la date de l'évaluation
Probabilité d'être marié à l'âge de la mise à la retraite, pour les hommes	82,0 %
Probabilité d'être mariée à l'âge de la mise à la retraite, pour les femmes	52,0 %
Différence d'âge entre un fonctionnaire et son conjoint	1 an
Âge théorique de mise à la retraite	63 à 66 ans
Rotation du personnel	Rotation du personnel de 2018

Coefficient de charge pour la pension d'orphelin et de conjoint divorcé	9,6 %

Annexe 4 – Hypothèses financières pour l'évaluation actuarielle de 2022

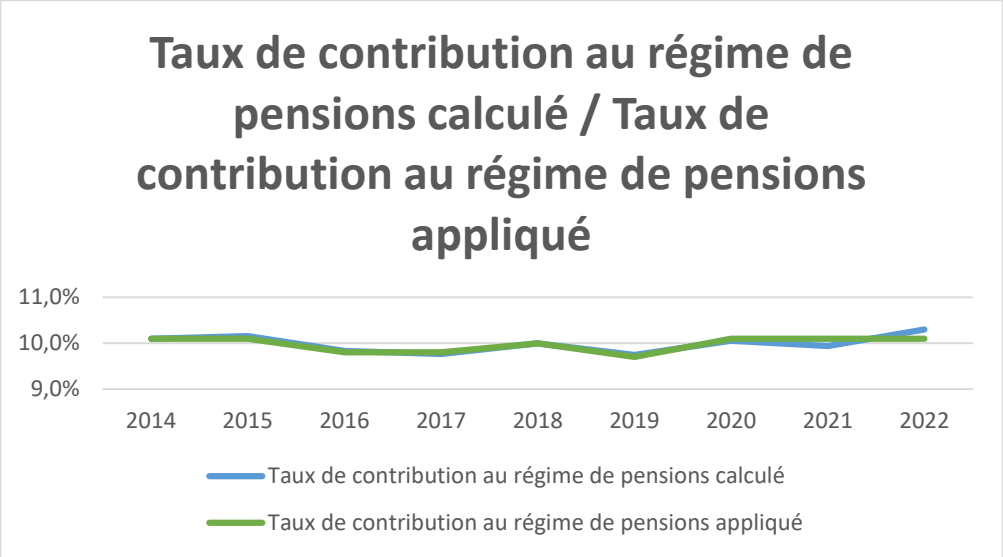
Hypothèses financières	Évaluation de 2022
Barème de traitement	En vigueur depuis le 1.7.2021
Durée	23 ans
Taux d'actualisation nominal (NDR)	4,6 %
Taux d'inflation (IR)	1,8 %
Taux d'actualisation réel (RDR)	2,7 %
Croissance générale des traitements (GSG)	- 0,1 %
Réévaluation générale des pensions	- 0,1 %
Progression individuelle des traitements (ISP)	Table ISP de 2018
Coefficients correcteurs (annexe XI, article 3, paragraphe 5; annexe XIII, article 20)	0,0 %





Annexe 5 – Contribution au régime de pensions par année entre 2014 et 2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coût du service «retraite»/Traitements de base	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %	26,9 %	27,8 %	27,5 %	28,6 %
Coût du service «invalidité»/Traitements de base	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Coût du service «décès»/Traitements de base	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Coût du service/Traitements de base	30,4 %	30,5 %	29,5 %	29,3 %	30,0 %	29,2 %	30,2 %	29,8 %	30,9 %
Taux de contribution au régime de pensions calculé (part du personnel)	10,1 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	9,9 %	10,3 %
Taux de contribution au régime de pensions appliqué (part du personnel)	10,1 %	10,1 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	10,1 %	10,1 %

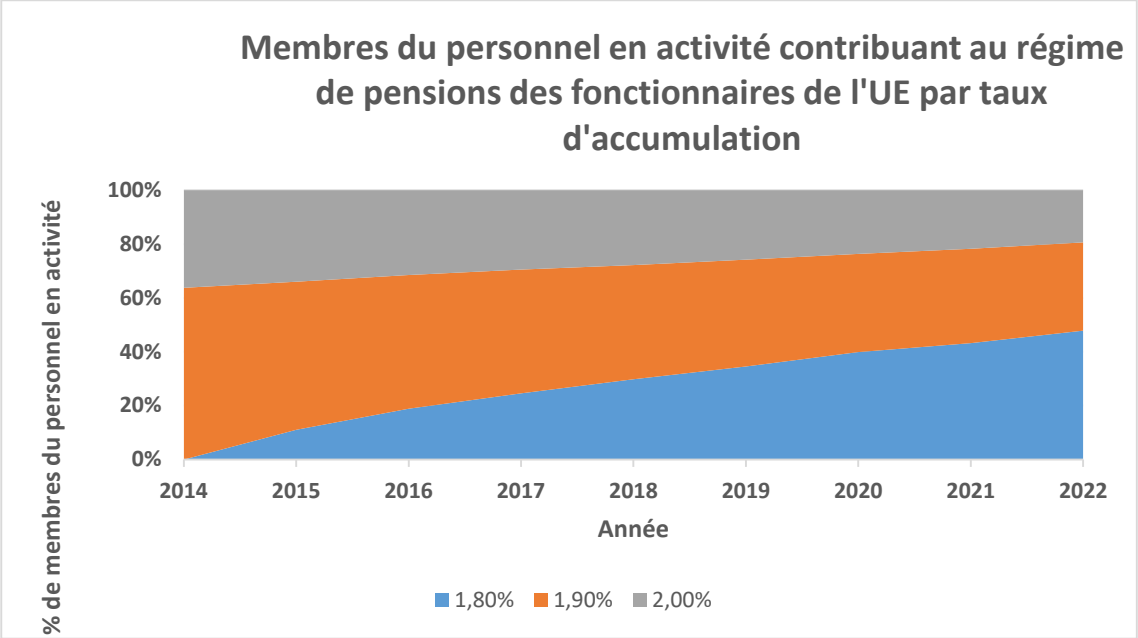


Annexe 6 – Évolution du personnel en activité dans les institutions de l'Union

Population active	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**Évolution**
Parlement	9 074	9 464	9 872	9 959	10 305	9 895	9 987	10 357	14,1 %
Conseil	2 985	3 026	3 162	3 162	3 111	3 160	3 206	3 246	8,7 %
Commission	31 015	31 359	30 889	30 448	30 765	31 248	31 115	31 005	0,0 %
CJUE	2 101	2 244	2 273	2 311	2 293	2 327	2 303	2 309	9,9 %
CEE	902	931	934	938	943	943	945	950	5,3 %
CESE	741	739	739	738	737	737	730	727	- 1,9 %
CdR	542	558	548	552	560	569	560	574	5,9 %
Médiateur	73	73	76	82	78	75	73	74	1,4 %
CEPD	58	62	63	72	96	96	114	128	120,7 %
SEAE	1 988	1 983	2 035	2 016	2 095	2 149	2 234	2 326	17,0 %
Autres institutions et agences décentralisées	9 088	9 595	10 337	11 007	11 646	12 272	13 093	14 424	58,7 %
Total	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66,120**	**12,9 %**

Annexe 7 – Population active du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE par cohortes d'accumulation

Taux d'accumulation	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
1,8 %	0	6 438	11 280	14 972	18 250	21 618	25 280	27 815	31 671
1,9 %	36 985	32 226	29 827	27 978	25 998	24 896	23 217	22 576	21 653
2,0 %	20 989	19 903	18 928	17 978	17 037	16 115	14 974	13 969	12 796
Total	**57 974**	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66,120**

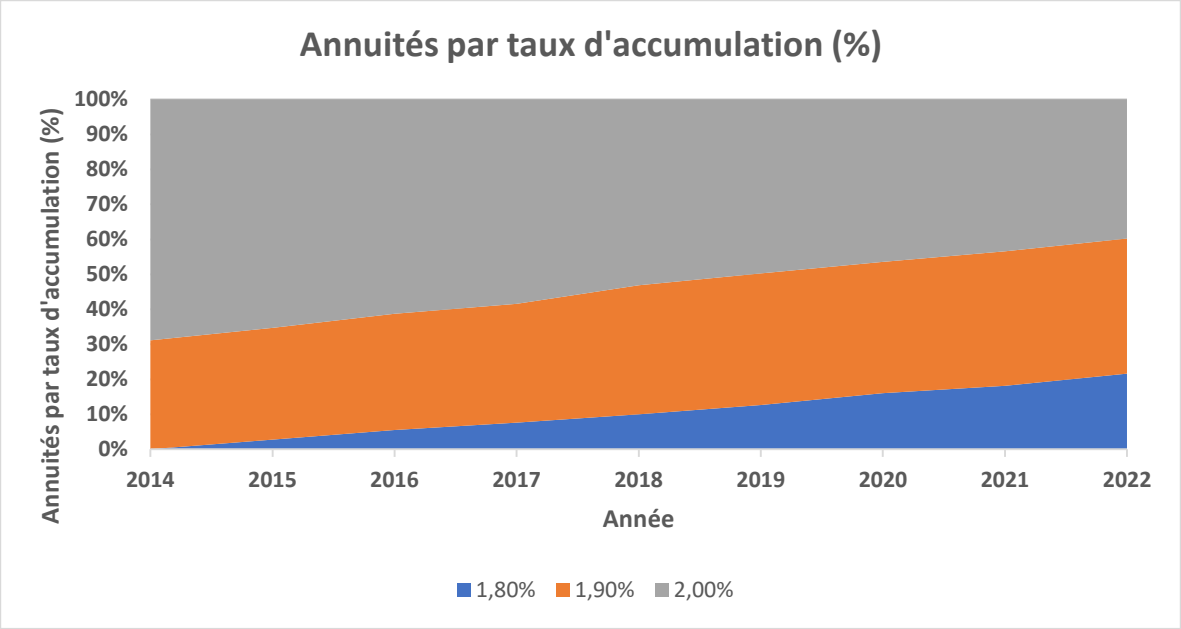


Annexe 8 – Nombre d'annuités effectuées par différentes cohortes de membres du personnel en activité

Taux d'accumulation	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1,8 %	0	19 476	39 805	57 077	81 336	107 914	139 360	161 680	198 108
1,9 %	209 337	221 645	238 790	253 246	300 615	320 554	326 371	343 688	354 837
2,0 %	464 097	453 572	440 828	436 240	433 162	424 344	403 373	387 626	365 418
Total	**673 435**	**694 693**	**719 423**	**746 564**	**815 113**	**852 812**	**869 105**	**892 995**	**918 363**

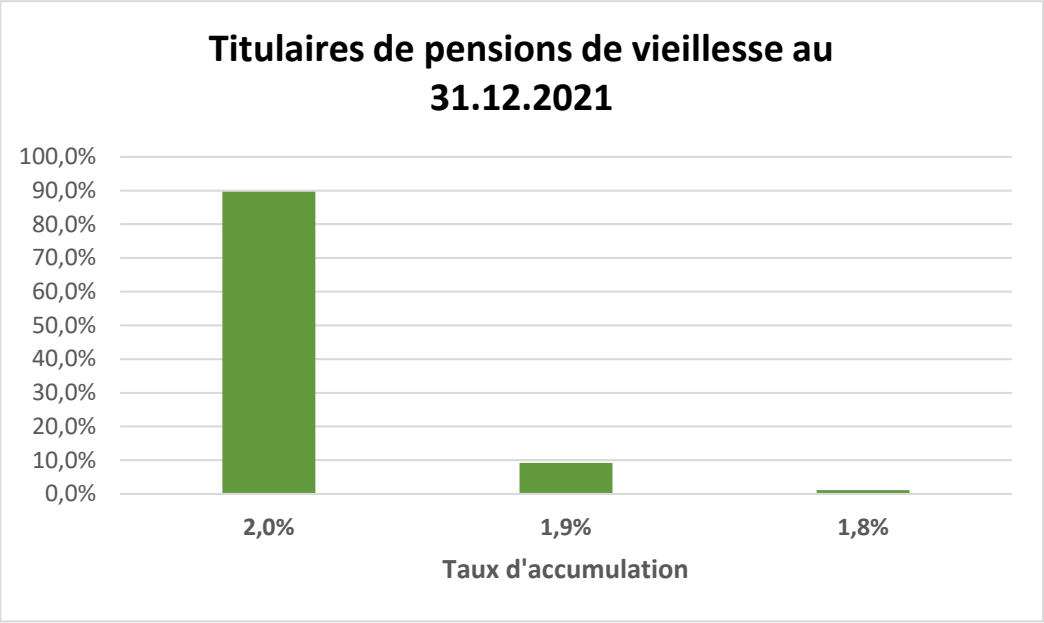
Annexe 9 – Part des annuités effectuées par différentes cohortes de membres du personnel en activité

Taux d'accumulation	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1,8 %	0,00 %	2,8 %	5,5 %	7,7 %	10,0 %	12,7 %	16,0 %	18,1 %	21,6 %
1,9 %	31,1 %	31,9 %	33,2 %	34,0 %	36,9 %	37,6 %	37,6 %	38,5 %	38,6 %
2,0 %	68,9 %	65,3 %	61,3 %	58,4 %	53,1 %	49,8 %	46,4 %	43,4 %	39,8 %



Annexe 10 – Nombre de pensionnés par cohorte de recrutement (avant 2004, après 2004 et après 2014)

Date de recrutement	Nombre de pensionnés	Part de pensionnés
Jusqu'au 30.4.2004	18 291	89,6 %
À partir du 1.5.2004	1 883	9,2 %
À partir du 1.1.2014	236	1,2 %



Annexe 11 – Produit des contributions des membres du personnel au régime de pensions

Année	Produit des contributions des membres du personnel au régime de pensions (en millions d'EUR)
2014	348,7
2015	425,6
2016	441,8
2017	449,2
2018	473,6
2019	485,7
2020	504,4
2021	535,2
2022	553,4
Total	**4217,6**

Annexe 12 – Contributions provenant de transferts entrants de droits à pension

Année	Contributions provenant de transferts entrants de droits à pension (en millions d'EUR)
2014	109,4
2015	108,6
2016	139,5
2017	127,6
2018	107,3
2019	89,1
2020	82,3
2021	89,8
2022	95,5
Total	**949,1**

Annexe 13 – Contribution des agences décentralisées et des organisations internationales

Année	Contribution des agences décentralisées et des organisations internationales (en millions d'EUR)
2014	17,6
2015	22,5
2016	40,3
2017	42,4
2018	52,6
2019	50,6
2020	52,1
2021	56,4
2022	58,2
Total	**392,7**

Annexe 14 – Montant total des dépenses consacrées au paiement des pensions

Année	Dépenses consacrées au paiement des pensions (en millions d'EUR)
2014	1 485,1
2015	1 541,2
2016	1 660,5
2017	1 774,5
2018	1 854,6
2019	1 964,5
2020	2 064,4
2021	2 173,2
2022	2 398,1
Augmentation moyenne	**+ 6,2 %**

Annexe 15 – Dépenses consacrées au paiement des pensions résultant des coefficients correcteurs applicables aux pensions

Année	Partie des dépenses consacrées au paiement des pensions correspondant aux coefficients correcteurs (en millions d'EUR)
2014	39,3
2015	37,8
2016	42,5
2017	45,4
2018	47,2
2019	48,4
2020	50,7
2021	56,6
2022	57,6
Total	**425,7**

Annexe 16 – Passif au titre des pensions assorti des hypothèses actuarielles de l'évaluation du régime de pensions au 31 décembre 2021

Hypothèse «taux de contribution au régime de pensions»	Passif au titre du régime de pensions des fonctionnaires de l'UE (en millions d'EUR)	Incidence (en millions d'EUR)	Incidence
Hypothèses actuarielles	126 068		

«passif»			
Hypothèses actuarielles «évaluation»	62 613	- 63 455	- 50,3 %

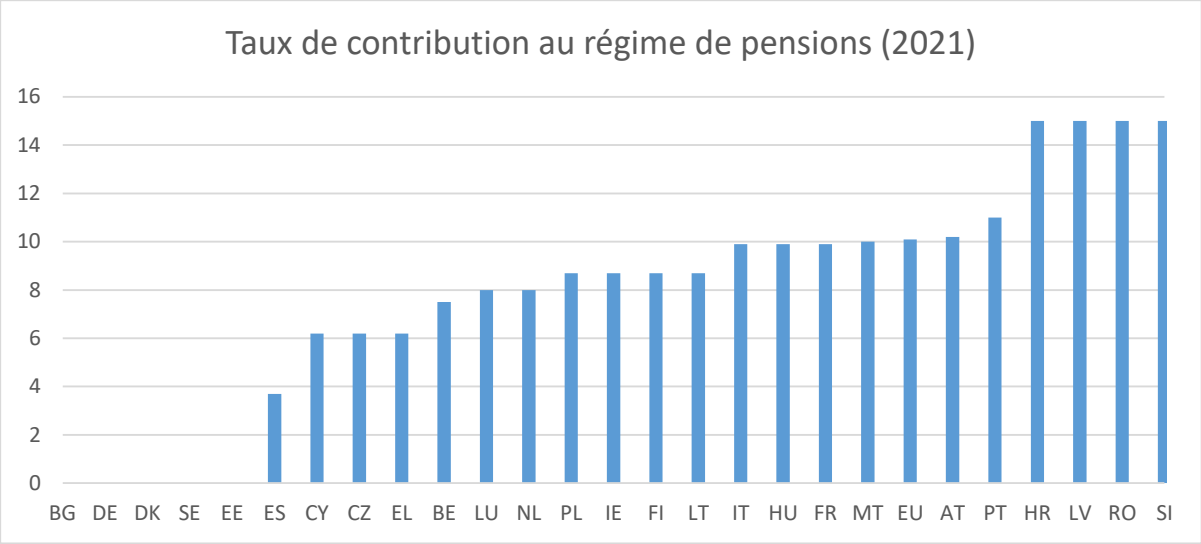
Annexe 17 – Actualisation du taux de contribution au régime de pensions dans les États membres de l'Union[37]

Conditions d'actualisation des taux de contribution au régime de pensions	**États membres**
Actualisations régulières fondées sur des calculs actuariels	NL, UE
Actualisations occasionnelles fondées sur des calculs actuariels	AT, BE, HU, LU, PT, SI
Actualisations régulières fondées sur des décisions politiques	FI, PL
Actualisations occasionnelles fondées sur des décisions politiques	BG, FR, HR, IE, LT, LV, MT, RO, SE
Aucune actualisation	CY, CZ, DE, ES, EE, DK, IT, SK

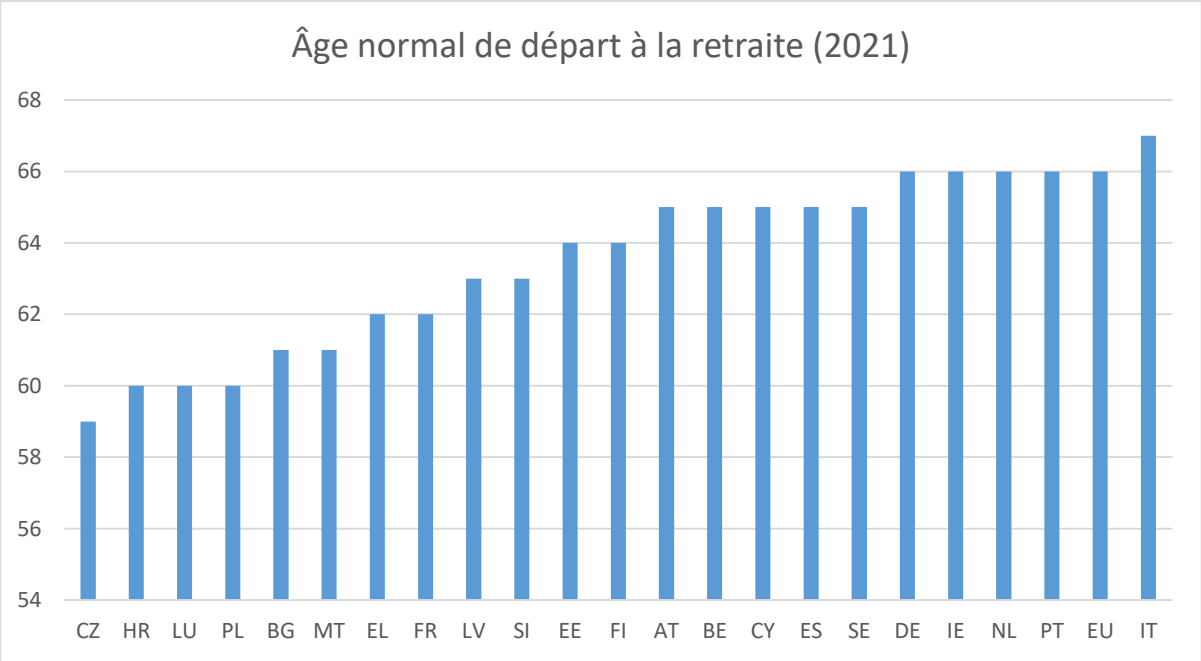
Annexe 18 – Taux de contribution au régime de pensions applicables dans les États membres en 2021[38]

[37] Les données de ce tableau sont fournies par les représentants des États membres au sein du groupe de travail «article 83».

[38] Les tableaux de l'annexe 18 se rapportent aux données communiquées par les États membres sous la forme de fiches nationales pour le rapport de la Commission sur le vieillissement de la population de 2021 [Rapport de 2021 sur le vieillissement: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE (2019-2070) élaboré par la DG ECFIN]. En outre, chaque année, les États membres de l'Union fournissent à Eurostat des données sur leur taux de contribution aux régimes de pensions. Ces données étant collectées dans des fourchettes de valeurs, le tableau indique la valeur médiane de la fourchette lorsque cela est nécessaire.



Annexe 19 – Âge normal de départ à la retraite applicable aux fonctionnaires en 2021[39]



Annexe 20 – Actualisation de l'âge de la retraite à la lumière de l'espérance de vie[40]

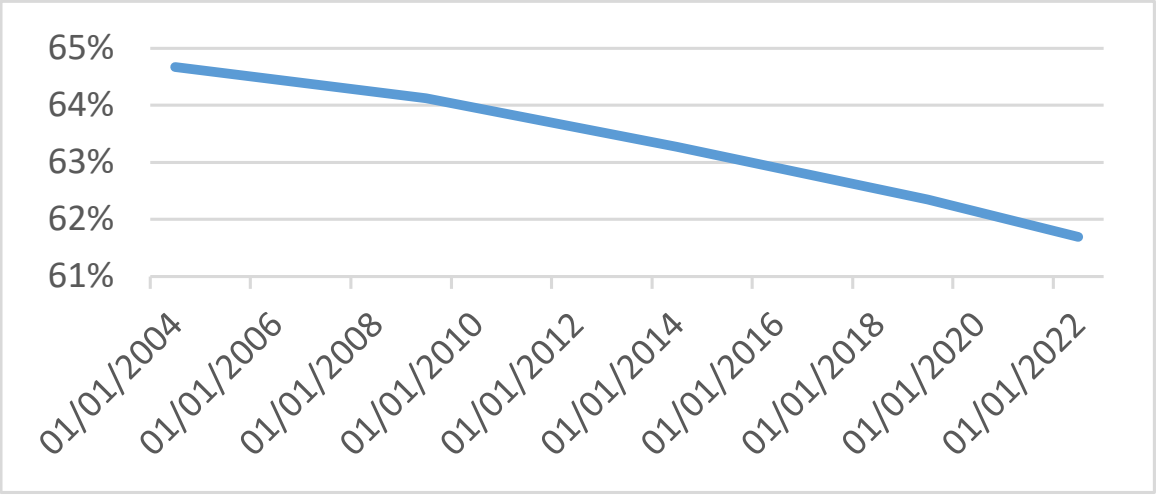
Lien entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie	États membres

[39] Les données de ce tableau sont fournies par les représentants des États membres au sein du groupe de travail «article 83».

[40] Les données de ce tableau sont fournies par les représentants des États membres au sein du groupe de travail «article 83».

Aucun lien	AT, BG, DE, EE, ES, HU, LU, RO, SE
Lien faible: actualisations occasionnelles	BE, CZ, FR, HR, IE, LT, LV, MT, PL, SI
Lien fort: actualisations régulières	CY, DK, EL, FI, IT, NL, PT, SK, EU

Annexe 21 – Évolution des droits à pension moyens



Annexe 22 – Économies sur les dépenses consacrées au paiement des pensions résultant des mesures de 2014 ayant une incidence sur le barème de traitement

Année	Économies résultant des mesures de la réforme du statut de 2014 ayant une incidence sur le barème de traitement (en millions d'EUR)
2011	24,9
2012	34,2
2013	59,6
2014	95,1
2015	116,6
2016	129,2
2017	141,4
2018	150,1
2019	162,0
2020	172,5
2021	184,0
2022	214,7
Total	**1 484,4**