

Vie du droit

Vers un nouveau produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle ?

Pierre M. Sabbadini(*)

- La Commission européenne a déposé en 2017 un projet de règlement européen introduisant un nouveau produit d'épargne-retraite personnelle poursuivant à la fois des objectifs économico-financiers et liés à la soutenabilité des pensions dans une dynamique de réalisation du marché intérieur
- Cette initiative européenne pose la question du bien-fondé de l'intervention de l'Union et d'impact sur le paysage en matière d'épargne-retraite individuelle
- Un vote des institutions européennes sur le projet de règlement devrait intervenir avant la fin de l'année 2018

Introduction

Le projet de règlement de la Commission européenne vise à offrir pour la première fois aux citoyens européens un produit d'épargne-retraite standardisé qui leur permet d'épargner pour leur pension de manière individuelle et continue même s'ils travaillent successivement dans différents États membres de l'Union. Ce produit serait soumis à un régime propre adapté par les États membres pour les aspects qui relèvent de leurs compétences et qui se superposerait aux offres nationales existantes de produits d'épargne-retraite individuels.

Après une description de ce nouveau produit que le projet de règlement européen (ci-après : le « règlement »¹) vise à introduire, cette contribution traitera deux questions touchant à la pertinence de l'intervention de l'Union et à son impact potentiel sur l'offre actuelle en matière de produits d'épargne-retraite personnelle.

1 Description et fonctionnement du PEPP

La dénomination PEPP (pour « pan-European personal pension product ») servira de passeport européen aux produits d'épargne-retraite individuelle à long terme qui répondent aux caractéristiques standardisées établies par le règlement.

La fourniture (c'est-à-dire l'initiation ou la création et la distribution) en est réservée aux entreprises financières réglementées et agréées, c'est-à-dire aux banques, assureurs, gestionnaires d'actifs, institutions de retraites professionnelles (ci-après, les « IRP »), entreprises d'investissement². Elles doivent demander

une autorisation à leur autorité de supervision agissant en coordination avec l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (« EIOPA »)³ qui, une fois accordée, leur permettra de commercialiser le PEPP dans tous les États membres tout en restant soumises au contrôle de l'autorité de surveillance de leur État d'origine⁴. Le règlement permet également à certaines autres entreprises financières de distribuer des produits PEPP qu'elles n'ont pas créés⁵.

Sur la base de cette autorisation, le fournisseur va instituer un régime PEPP contenant les règles établissant les prestations de retraite et les modalités selon lesquelles elles sont fournies. Cela entraîne une obligation pour le fournisseur, et le cas échéant, pour le distributeur, de publier notamment sur leur site internet pour leurs clients potentiels un document d'informations clés (par exemple, une description des prestations et garanties de retraite, l'existence d'une période minimale ou maximale d'affiliation au régime, l'âge de la retraite, etc.)⁶ ainsi que les références aux rapports de solvabilité et de situation financière.

Sur la base du régime PEPP institué, le « produit » PEPP fait l'objet d'un contrat conclu sur une base volontaire entre un client⁷ individuel (c'est-à-dire une personne physique agissant à titre privé) et un fournisseur⁸. Dans ce contrat, le client PEPP va déterminer une des cinq options d'investissement qu'il souhaite que le fournisseur applique au capital résultant de ses contributions. Parmi celle-ci, une option par défaut doit lui assurer la protection du capital investi⁹. Le règlement pose le principe selon lequel les fournisseurs doivent investir de manière prudente dans les meilleurs intérêts à long terme des clients et fournit des indications plus détaillées sur le type d'investissement/d'instrument, la diversification des risques et les juridictions dans lesquelles les actifs peuvent être investis. Il s'agit de règles minimales applicables en l'absence

(*) Pierre M. Sabbadini (pierre.sabbadini@uclouvain.be) est chercheur F.S.R. doctorant au sein de l'Institut pour la recherche interdisciplinaire en sciences juridiques (JURI) de l'Université catholique de Louvain (Belgique). Il est affilié au Centre de recherche interdisciplinaire Droit Entreprise et Société (CRIDES) et au Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen (CeDIE) du CRIDES. L'auteur remercie les professeurs Alexia Autenne (U.C.L.-ouvain/U.L.B.) et Yves Stevens (KUL) des échanges dont il s'est inspiré pour la présente contribution. (1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle du 29 juin 2017, COM (2017)0343 final. La présente contribution se base sur ce texte dans la mesure où les positions du Conseil et du Parlement divergent sur certains points. (2) Article 5 du règlement. (3) Instituée par le règlement (UE) 1094/2010 du 24 novembre 2010 (J.O. L 331 du 15 décembre 2010, pp. 48-83), EIOPA est une des trois autorités européennes de surveillance du secteur financier. Son action se concentre sur les assurances et les retraites professionnelles. (4) Article 9 du règlement. (5) Article 2, § 15, du règlement. (6) Ce document est similaire à celui qui est prévu pour les produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance en vertu du règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance, J.O. L 352 du 9 décembre 2014, p. 1. (7) La notion de client fait référence selon l'article 2, § 28, du règlement aux qualité successives d'épargnant PEPP potentiel, d'épargnant PEPP et de bénéficiaire des prestations PEPP. (8) Article 2, §§ 1 et 2, du règlement. (9) Articles 34 à 38 du règlement.

Vie du droit

de tout cadre juridique sectoriel pertinent applicable au fournisseur.

En matière de négociation et d'information précontractuelle, le règlement prévoit à charge du fournisseur une obligation d'informations du client potentiel basée sur ses besoins⁽¹⁰⁾. Le client potentiel peut néanmoins y renoncer s'il choisit l'option d'investissement par défaut⁽¹¹⁾.

La conclusion du contrat entraîne l'ouverture chez le fournisseur d'un « compte » PEPP d'épargne-retraite individuelle au nom du client⁽¹²⁾ et marque le début de la phase d'« accumulation » ou d'épargne qui dure jusqu'à l'âge de la retraite. Un premier compartiment destiné à recevoir les versements de du client sera ouvert au sein de ce compte pour répondre aux exigences fixées par l'État membre du domicile de l'épargnant pour l'investissement dans un PEPP⁽¹³⁾.

À partir de ce premier compartiment, le client qui souhaite se domicilier dans un autre État membre peut bénéficier d'un service de portabilité lui permettant de continuer à contribuer au PEPP qu'il a souscrit dans un nouveau compartiment ouvert dans le second État membre tout en conservant tous les avantages et incitants accordés par le fournisseur⁽¹⁴⁾.

De plus, au maximum une fois tous les cinq ans à compter de la conclusion du contrat, un client peut changer de fournisseur pour un autre, situé dans le même État membre ou dans un autre État membre, moyennant des frais plafonnés à 1,5 % du capital épargné via le PEPP⁽¹⁵⁾. Le règlement impose des obligations d'information, de transparence et de conseil détaillées aux fournisseurs transférant et destinataire pour assurer une transition rapide et complète pour les épargnants⁽¹⁶⁾.

Au cours de l'exécution du contrat PEPP, le fournisseur transmet annuellement à chaque client un relevé de ses droits PEPP⁽¹⁷⁾ contenant les informations clés en prenant en considération la nature propre de chaque régime de retraite national et des droits internes applicables sur le plan social, fiscal et du travail, la possibilité d'un accès à des informations supplémentaires. Des informations spécifiques y sont ajoutées au cours de la phase de pré-retraite⁽¹⁸⁾.

2 Développement du PEPP et pertinence de l'intervention de l'Union

Dans la mesure où l'initiative de la Commission européenne dépasse le cadre de la libre circulation des capitaux et touche poten-

tiellement aux systèmes de pension nationaux pour lesquels l'Union européenne ne dispose pas de compétence, les fondements de la légalité de son intervention méritent d'être analysés.

Premièrement, l'Union européenne ne dispose pas de compétences législatives directes en matière de conception et d'organisation des systèmes de retraites des États membres, mais elle peut légiférer directement sur des matières liées au fonctionnement du marché intérieur qui ont un impact dans le domaine des pensions⁽¹⁹⁾. L'amplitude de son intervention est toutefois conditionnée par le type ou « pilier » de pension dans lequel elle s'inscrit. En effet, l'architecture des systèmes de pension des États membres reflète une logique de piliers établie par la Banque mondiale dans les années 1990⁽²⁰⁾ où le premier est constitué par la pension fournie par l'État à tous visant à lutter contre la pauvreté des personnes retraitées. Le second contient un complément de pension basé sur un accord entre employeurs et employés. Les initiatives de l'Union à cet égard visent à protéger ou à faciliter le transfert des droits à la pension complémentaire pour les travailleurs salariés qui se déplacent au sein de l'Union⁽²¹⁾ ou encore à faciliter l'activité transfrontalières des IRP⁽²²⁾.

Le troisième pilier regroupe les produits personnels d'épargne-retraite achetés ou souscrits auprès d'intermédiaires financiers (par exemple, banques ou assurances) sur une base volontaire par des personnes physiques. Le fait que la proposition de règlement de la Commission se situe dans ce cadre peut s'expliquer en raison de compétences plus étendues en matière d'harmonisation de la réglementation financière.

Deuxièmement, dans le contexte du phénomène d'Ageing — caractérisé par un vieillissement et un faible taux de natalité de la population européenne — la Commission soutient que le maintien durable de l'équilibre des systèmes de pensions des États membres passe, pour différentes raisons, par le recours aux pensions complémentaires notamment de type individuel⁽²³⁾.

Troisièmement, la Commission décrit son souhait d'encourager l'usage des pensions complémentaires individuelles comme un moyen de rencontrer les besoins de financement identifiés pour la création d'une Union des capitaux. En effet, elle soutient que ces besoins pourraient être satisfaits par un renforcement du rôle des intermédiaires financiers actifs dans le domaine des pensions qui seraient plus aptes à mobiliser l'épargne des ménages pour faire correspondre un besoin de financement à long terme (par exemple, en matière d'infrastructures) avec une obligation de fournir un retour sur investissement également à long terme comme c'est le cas pour un produit de pension.

Quatrièmement, de manière plus générale, l'Union doit soutenir l'action des États membres dans le domaine de la protection

(10) Article 25 du règlement. (11) Article 26 du règlement. (12) Article 2, § 5, du règlement. (13) Article 2, § 20, du règlement. (14) Articles 12 et 13 du règlement. Ce service est soumis à un régime transitoire de trois ans au terme duquel un fournisseur doit pouvoir offrir des compartiments pour tous les États membres. (15) Article 48 du règlement. (16) Articles 46 à 48 du règlement. (17) Articles 27 à 29 du règlement. (18) Article 30 du règlement. (19) Voy. pour une analyse des interventions de l'Union en matière de pensions : Meerten, Hans van and Brink, A. (Ton) van den and de Vries, Sybe A., *Regulating Pensions : Why the European Union Matters*, Netspar Discussion Paper, 28 octobre 2011, disponible à l'adresse suivante : <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1950765>. (20) Banque mondiale, *Averting the old age crisis : policies to protect the old and promote growth*, 1994, Washington DC, pp. 436. (21) Directive 98/49/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non-salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (J.O. L 209 du 25 juillet 1998, p. 46) et directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire (J.O. L 128 du 30 avril 2014, p. 1). (22) Directive 2016/2341/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) (J.O. L 354 du 23 décembre 2016, p. 37). (23) Commission européenne, Livre vert - Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe, COM(2010) final, 7 juillet 2010, 35 p. Commission européenne, Livre blanc - Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables, COM(2012) 55 final, 44 p.

Vie du droit

sociale²⁴, prendre en compte la dimension sociale dans la mise en œuvre de ses propres politiques²⁵ et assurer le respect du droit des personnes âgées²⁶.

En synthèse, l'intervention de l'Union européenne pourrait donc s'expliquer par sa capacité à mobiliser les instruments à sa disposition dans sa zone de compétence pour la réalisation des buts qu'elle s'est fixée de manière convergente en matière d'adaptation au phénomène d'*Ageing* et de financement de l'activité économique européenne.

3 Conséquences du PEPP sur les marchés nationaux pour les produits d'épargne-retraite personnelle

À supposer que les différentes conditions nécessaires au succès du PEPP soient réunies (incitations fiscales²⁷, etc.), le règlement peut entraîner un changement tant au niveau du produit que du paysage du côté de l'offre en matière de produit d'épargne-retraite individuelle au sein de l'Union.

Au niveau du produit, comme le soulignent les différents documents de consultation et analyses d'impact²⁸, si le règlement PEPP renonce à harmoniser les règles existantes applicables aux produits d'épargne-retraite personnelle, il pourrait précisément aboutir indirectement à ce résultat par son caractère concurrentiel face à l'offre existante. En effet, des produits limités aux 28 marchés nationaux vont être mis en concurrence avec des produits standardisés pouvant être commercialisés à travers l'Union.

Même si le règlement prévoit un mécanisme de conversion de produits existant en produits PEPP, l'expansion de souscriptions de PEPP pourrait se produire au détriment de certains produits nationaux amenant ainsi une forme d'harmonisation indirecte des caractéristiques des produits d'épargne-retraite personnelle vers le modèle du PEPP. Sauf à considérer d'autres facteurs tels qu'une forte préférence culturelle pour un produit national, le règlement va marquer le début d'une forme de concurrence économique entre un produit européen et des produits nationaux. La dimension réglementaire créant cette concurrence favorisera également le produit européen dans la mesure où l'Union européenne a posé le choix de proposer un règlement européen pour une mise en œuvre rapide et un détachement par rapport aux règles nationales concernant les produits d'épargne-retraite individuelle.

Par ailleurs, au niveau des fournisseurs, la création d'un nouveau produit européen d'épargne-retraite individuelle implique la mise en concurrence d'acteurs aux profils très différents (banques, assureurs, gestionnaires d'actifs, fonds de pension professionnelle,

entreprises d'investissement) et soumis à des règles différentes susceptibles d'affecter leur aptitude à commercialiser le PEPP de manière rentable. Par exemple, le traitement différent auquel les entreprises d'assurances et les fonds de pensions sont soumis en termes de solvabilité a déjà été souligné par le passé dans le cadre de la révision des règles sur les IRP²⁹. De plus, certains États membres comme les Pays-Bas considèrent que l'extension à certaines entreprises nationales (IRP) agissant dans une dimension sociale comme intermédiaire obligatoire de contribution au régime de retraite, de la possibilité de commercialiser le PEPP pourrait être contraire à leurs règles nationales³⁰.

Conclusion et perspectives

Les systèmes de retraite des États membres doivent évoluer en fonction du profil démographique et de la mobilité de la population européenne. Bien que le domaine des pensions ne soit pas directement accessible à l'Union, son poids budgétaire croissant pourrait indirectement permettre à l'Union (à travers les mécanismes de surveillance budgétaire) d'y exercer une influence plus importante. À côté de la surveillance dans le cadre du semestre européen ou de l'utilisation de mécanismes de financement, cette initiative PEPP européenne constitue une occasion de mesurer la capacité de l'Union à intervenir de manière positive en matière d'épargne-retraite individuelle.

Au niveau du calendrier, le Conseil a déjà adopté une position finale qui sera négociée dans les prochains mois avec le Parlement sur base de sa position adoptée en première lecture lors du vote du 6 septembre 2018.

(24) Article 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). (25) Article 9 TFUE. (26) Article 25 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. (27) La Commission souhaite inciter les États membres à appliquer le principe du traitement national au produits PEPP. Voy. la recommandation de la Commission sur le traitement fiscal des produits d'épargne-retraite individuelle, y compris le produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle, SWD/2017/0244 final - 2017/0143 (COD), 29 juin 2017, 4 p. (28) Ces documents sont disponibles sur le site de la Commission européenne à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/info/publications/170629-personal-pension-products_en, consulté le 1^{er} janvier 2018. (29) En synthèse, l'application des mêmes règles de solvabilité aux IRPs et aux entreprises d'assurance ne permettrait pas aux IRP de fonctionner de manière financièrement viable. Voy. Memo13/454 – Fonds de pensions professionnels (IORP) : prochaines étapes, 23 mai 2013, disponible à l'adresse suivante http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-454_en.htm, consulté en date du 25 avril 2018. (30) Voy. sur ce point H. Van Meerten, *Can a Dutch IORP offer a PEPP ?*, working paper, CBBA, juillet 2018, 23 p., disponible à l'adresse suivante : https://www.cbba-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/CBBA-Europe-review_July-2018.pdf, consulté le 15 juillet 2018.