

23/8/1

Le 30 mars 1998

**LIVRE VERT DE LA COMMISSION SUR
LES RETRAITES COMPLEMENTAIRES DANS LE MARCHÉ UNIQUE**

COMMENTAIRES DE L'UNICE

I. OBSERVATIONS GENERALES

L'UNICE accueille favorablement la publication du livre vert de la Commission sur “Les retraites complémentaires dans le marché unique”, sujet qui revêt une importance fondamentale pour tous les Etats membres de l'Union européenne. En réaction aux pressions démographiques, à la libéralisation des services financiers et à la tendance à l'épargne contractuelle, il est probable que, parmi les sources de prestations de retraite, la proportion des régimes de retraite complémentaire (par capitalisation) augmentera considérablement dans un avenir proche. Face à l'importance croissante de ces régimes, l'UNICE juge opportun que le livre vert lance un débat sur les mesures à prendre pour améliorer le marché intérieur des capitaux.

A titre d'observation préliminaire, l'UNICE relève que toutes les informations présentées par le livre vert ne sont pas tout à fait exactes. Certaines fédérations membres de l'UNICE ont ainsi constaté que les statistiques relatives à leurs pays sont partiellement incorrectes ou que certains systèmes spécifiques – comme le système danois de cotisations ou le régime allemand de réserves comptables – ont été mal compris. L'UNICE regrette également que les données relatives aux trois nouveaux Etats membres (Suède, Finlande, Autriche) n'aient pas été prises en compte.

L'UNICE souligne d'autre part qu'il existe, outre les systèmes cités et analysés dans le livre vert, d'autres régimes de retraite. Leur existence et leur fonction devraient être reconnues à l'occasion de tout débat ultérieur sur ce thème, qui devrait également décrire l'impact de ces autres formes de retraite complémentaire sur les marchés de capitaux et les économies nationales. Les fonds de retraite ne sont en effet qu'une forme parmi d'autres de régime de retraite complémentaire et, dans ce contexte, l'UNICE estime que le livre vert n'insiste pas assez sur le fait que les retraites complémentaires font partie intégrante des facteurs du marché du travail.

L'UNICE est très attachée à la diversité actuelle des régimes de retraite dans les Etats membres et s'opposerait à toute forme de réglementation supranationale qui porterait préjudice à cette diversité. Elle encourage la Commission, en revanche, à se concentrer sur les actions suivantes: aligner sur les libertés fondamentales du Traité les règles relatives aux placements, éviter la double imposition (harmonisation des législations fiscales) et améliorer la transférabilité des droits acquis à la pension.

Le livre vert examine quatre sources de préoccupations: les restrictions limitant les investissements ainsi que leur impact sur les marchés de capitaux de l'Union, l'application de règles prudentielles adaptées, la levée des obstacles à la libre circulation des travailleurs et enfin le régime fiscal des retraites complémentaires. L'UNICE commente ci-après les conclusions du livre vert sur ces quatre points.

II. RETRAITES ET MARCHES DES CAPITAUX DE L'UNION EUROPEENNE

A l'heure actuelle, dans l'Union européenne, les actifs des fonds de retraite ne représentent que 20 % du PIB communautaire, alors que le pourcentage correspondant est de 60 % aux Etats-Unis et de 45 % au Japon. L'UNICE partage l'analyse du livre vert, à savoir que la part des régimes de retraite complémentaire dans l'ensemble des sources de prestations de retraite au sein de l'Union devrait s'accroître et que le volume total des actifs des fonds de retraite européens pourrait augmenter considérablement dans un avenir proche.

Selon l'UNICE, l'évolution actuelle des relations de travail sur les marchés nationaux de l'emploi – évolution marquée par un accroissement de la proportion de main-d'oeuvre alternant entre un emploi salarié et un travail indépendant ou à temps partiel – renforce la nécessité d'assurer un degré adéquat de transparence, non seulement pour ce qui est des régimes de pension légale, mais aussi à l'égard des régimes de retraite complémentaire relevant des piliers 2 et 3.

Jusqu'il y a peu, et surtout en raison de restrictions légales, les gestionnaires de fonds de retraite de certains Etats membres n'ont pas été en mesure d'investir dans des placements à risque comme les actions, ou alors ont fortement hésité à le faire. Pourtant, privilégier la formation intérieure de capital, à revenus fixes, n'est pas la meilleure source de rendements. L'UNICE partage totalement l'argument avancé dans le livre vert selon lequel, en raison de leurs engagements à long terme, les fonds de retraite peuvent se permettre de profiter des rendements généralement supérieurs qu'offrent les actions et les placements à long terme. Si ces fonds pouvaient améliorer, fût-ce légèrement, leur taux de rendement au moyen d'actifs plus diversifiés, l'impact mesuré sur l'ensemble de la vie professionnelle d'un individu serait considérable et permettrait à la fois d'alléger les pressions en termes de financement et d'augmenter le montant des retraites.

Aux yeux de l'UNICE, les techniques modernes de gestion des risques permettent aux gestionnaires de fonds de retraite de maîtriser les risques tout en investissant dans des actifs plus volatiles (telles les actions) mais dont le potentiel de rendement est plus élevé. Elle estime dès lors que toute restriction à la diversification des actifs imposée aux fonds de retraite ne devrait pas aller au-delà de ce qu'exige l'application du principe du “bon père de famille” et sans oublier que les autorités compétentes sont chargées d'opérer les contrôles nécessaires.

Une gestion prudentielle des régimes d'investissement des fonds de retraite est de nature à appuyer les efforts visant à trouver des capitaux “frais” à investir dans l'industrie. Par ailleurs, elle entraînerait une augmentation du nombre des actionnaires privés indirects, ce qui – dans un deuxième temps – pourrait dans bien des cas résulter en une augmentation du nombre d'actionnaires privés directs. Troisièmement, une telle réglementation pourrait susciter dans le public (salariés et retraités) une attitude plus positive et moins simpliste à l'égard du monde des affaires. Enfin, le marché des obligations industrielles pourrait s'en trouver stimulé.

Pour que les marchés européens des capitaux puissent absorber le développement futur des placements des fonds de retraite et des entreprises d'assurance-vie, il est crucial que le fonctionnement efficace de ces marchés soit garanti. Si les marchés de capitaux des Etats membres restent cloisonnés, ils seront moins liquides et moins à même d'absorber ces fonds avec succès. S'il est vrai

que la directive relative aux services d'investissement a déjà éliminé certains des obstacles au bon fonctionnement d'un marché communautaire des capitaux, diverses entraves subsistent, telles que les coûts des transactions, les différences dans la fiscalité et les exigences en matière de ventilation des actifs.

L'UNICE est d'avis que la mise en place de l'UEM est de nature à dynamiser la suppression des obstacles à l'investissement transfrontière dans les retraites, encore qu'il convienne de ne pas en surestimer les répercussions.

III. L'APPLICATION DE REGLES PRUDENTIELLES ADAPTEES

Les questions posées au chapitre III appellent de la part de l'UNICE les commentaires suivants.

A. *Rôle de la surveillance prudentielle à l'égard des fonds de retraite et d'assurance-vie ainsi que de leurs gestionnaires*

L'UNICE reconnaît qu'en matière de placements, tant les régimes de retraite que le secteur des assurances doivent être soumis à des cadres réglementaires garantissant aux salariés et retraités la protection de leurs intérêts et de leurs droits. De l'avis de l'UNICE, les critères d'agrément et règles prudentielles minimales citées dans le livre vert constituent une base appropriée pour une réglementation.

B. *Les effets d'une réglementation excessive sur les placements des fonds de retraite relevant du deuxième pilier*

La Commission se dit préoccupée par le fait que, dans certains Etats membres, des restrictions quantitatives arbitraires empêchent la diversification des risques et le recours aux meilleures pratiques et techniques de placement. L'UNICE partage cet avis et serait favorable au remplacement de ces restrictions par une gestion prudentielle des régimes de retraite, ce qui offrirait de meilleures perspectives de rendement sur les placements des fonds de retraite. Cependant, le principe du "bon père de famille" pouvant être défini différemment d'un ordre juridique national à l'autre, l'approche de la Commission doit être précisée sur ce point.

C. *Règles relatives aux placements effectués par les entreprises d'assurance-vie relevant du troisième pilier*

Ardent défenseur du principe de la libre circulation des capitaux et investissements, l'UNICE considère que les restrictions quantitatives nationales imposées aux fonds d'assurance-vie devraient être adaptées aux conditions de marché qui prévaudront dans l'UEM. Les règles de correspondance entre les devises ne sont donc plus de mise.

D. *Les régimes relevant du deuxième et du troisième piliers doivent-ils être soumis à des règles communautaires analogues ?*

Si l'UNICE peut admettre que les règles d'évaluation du passif technique (valeur actuelle des engagements) des régimes de retraite professionnelle soient analogues quel que soit le véhicule de financement choisi, elle ne peut admettre que des marges de solvabilité identiques à celles du secteur de l'assurance soient imposées à l'ensemble du second pilier, sauf pour la couverture de risques lorsque celle-ci est souscrite auprès d'un tiers.¹

¹ Le Conseil National du Patronat Français (CNPF) et la Fédération des Industries Grecques (FIG) estiment que les règles doivent être analogues.

E. Gestionnaires de fonds

L'UNICE souscrit pleinement au principe de la libre prestation des services de gestion financière. Les gestionnaires de fonds – ou plutôt les gestionnaires d'*actifs*, terme que préfère l'UNICE – devraient pouvoir offrir leurs services librement dans l'ensemble de l'Union européenne, en toute concurrence. A cette fin, il serait bon de s'attacher aux différences dans les régimes fiscaux, qui sont une source importante d'obstacles dans ce domaine.

F. Préparer l'avenir

S'agissant du choix de l'instrument destiné à mettre en oeuvre les recommandations qu'il envisage, le livre vert examine trois possibilités qui, toutes, présentent des aspects positifs. La première option, l'introduction de l'euro – à laquelle l'UNICE est favorable – permettrait de libérer quelque peu les placements, mais il serait malvenu de se reposer uniquement sur l'introduction de la monnaie unique.

L'UNICE souscrit également à l'application des libertés instaurées par le Traité, sur laquelle se fonde la seconde option. Toutefois, pour les raisons évoquées dans le livre vert lui-même (lenteur, insécurité juridique et interprétations divergentes), cette option pourrait se traduire par un processus long et manquant de souplesse.

L'UNICE est fermement convaincue que, dans le respect du principe de subsidiarité, la Commission devrait tenter d'obtenir un accord sur une directive brève, fixant des principes de base, plutôt que de chercher à couvrir un maximum de terrain dans un instrument long et détaillé.

IV. SAUVEGARDER LES DROITS A PENSION COMPLEMENTAIRE DES TRAVAILLEURS FAISANT USAGE DE LEUR DROIT A LA LIBRE CIRCULATION

L'UNICE attache la plus haute importance à l'élimination des obstacles qui subsistent à la mobilité de la main-d'oeuvre dans la Communauté. Aussi peut-elle accueillir favorablement une proposition de directive sur la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs faisant usage de leur droit à la libre circulation. Toutefois, ainsi qu'elle l'explique dans sa prise de position du 8 juillet 1997 ("*Réponse de l'UNICE au document de consultation de la Commission sur la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs faisant usage de leur droit à la libre circulation*"), l'UNICE estime qu'une telle directive devrait respecter les trois principes suivants.

- Les travailleurs passant d'un Etat membre à un autre ne devraient pas être traités différemment, ni mieux ni moins bien, que ceux se déplaçant au sein d'un même Etat membre. Il est capital que les termes retenus pour traduire ce principe n'imposent aucune obligation qui étende les droits déjà acquis par l'affilié changeant d'Etat membre et d'employeur, droits qu'il aurait été en droit de conserver s'il était passé à un autre employeur tout en demeurant dans son pays d'origine.
- Le versement transfrontière des retraites dues dans le cadre de régimes complémentaires d'autres Etats membres devrait être facilité.
- Les travailleurs temporairement détachés par leur employeur dans un autre Etat membre devraient pouvoir conserver leur affiliation au régime de retraite complémentaire de leur pays d'origine. Il est essentiel que la directive envisagée n'impose aucune obligation, ni aux employeurs, ni aux salariés, de cotiser à un régime du pays hôte en plus des versements effectués à un régime du pays d'origine. En tout état de cause, le maintien de l'affiliation dans le pays d'origine doit demeurer facultatif, et non obligatoire.

Le développement des régimes de retraite complémentaire devrait être encouragé dans le cadre des réformes nécessaires à engager pour rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi. Il faudra tenir compte, dans ce contexte, des autres problèmes soulevés par le livre vert: conditions restrictives pour l'acquisition des droits à la pension, difficultés de transférer les droits acquis, problèmes fiscaux, problèmes associés au changement de régime dans le cas d'un salarié autre qu'un travailleur en détachement temporaire.

L'UNICE tient toutefois à souligner que les régimes de retraite complémentaire connaissent un développement qui répond aux spécificités de chaque pays, et notamment à celles de leurs régimes obligatoires de sécurité sociale.

L'UNICE doute qu'il soit possible de trouver à ces problèmes une solution européenne harmonisée. Elle considère dès lors que la Commission devrait inciter les Etats membres à supprimer les obstacles au développement des retraites complémentaires dans le cadre des réformes nécessaires des systèmes de protection sociale, sans toutefois chercher à imposer une solution unique pour l'ensemble de l'Union.

L'UNICE rejette l'idée, avancée par le livre vert, d'un "forum communautaire des retraites" destiné à débattre de ces questions. Elle estime en effet qu'une telle plate-forme n'offrirait aucune valeur ajoutée à la coopération entre les institutions en place et qu'elle risque même, en s'institutionnalisant, de se passer d'entendre le point de vue des différents acteurs dans ce domaine. Qui plus est, il serait très difficile de faire en sorte qu'une telle plate-forme soit représentative de toutes les parties intéressées.

V. L'IMPORTANCE DES ASPECTS FISCAUX POUR LES RETRAITES COMPLEMENTAIRES

Les différences entre les régimes fiscaux nationaux applicables aux retraites complémentaires constituent l'un des obstacles principaux à l'achèvement du marché unique dans ce domaine. Leur seul point commun réside peut-être dans le fait que tous les Etats membres, d'une façon ou d'une autre, encouragent les régimes de retraite complémentaire au moyen d'incitations fiscales. Cependant, les différences dans les niveaux de déductibilité et autres conditions peuvent entraîner une discrimination fiscale (double imposition) qui entrave la libre circulation des travailleurs.

Gardant à l'esprit les principes de subsidiarité et de souveraineté fiscale des Etats membres, l'UNICE estime que la meilleure solution à ces obstacles serait à rechercher sur une base bilatérale ou multilatérale, la Commission agissant pour faciliter la recherche d'un consensus sur le régime fiscal le plus adéquat. Une autre solution possible pourrait consister à conclure en ce domaine une convention que ratifieraient les Etats membres s'ils le souhaitent.

De l'avis de l'UNICE, le mécanisme "EET" (*exempt, exempt, taxed*) – aujourd'hui le plus largement répandu – semble être la meilleure des bases de consensus entre les Etats membres. Rappelons que ce mécanisme prévoit:

- l'exonération d'impôt sur les cotisations versées par le salarié et l'employeur à un fonds ou régime agréé;
- l'exonération de l'impôt sur le revenu et les plus-values pour les placements effectués par ces fonds ou régimes;
- l'imposition des prestations, au titre de revenus, lors de leur versement.

Ce mécanisme aurait pour effet général de reporter l'imposition jusqu'au moment de l'exigibilité de la retraite et d'éviter ainsi la double imposition sans pour autant qu'il soit nécessaire d'harmoniser le niveau d'imposition des prestations.
