Le produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP)

Pourquoi est-ce important pour les intermédiaires ?

Le Règlement relatif au produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle ("PEPP") traite de l'enregistrement, de la conception, de la distribution et de la supervision des PEPP. Il a été adopté et publié au Journal officiel de l'UE en juillet 2019. Il est directement applicable et est d'application depuis le 22 mars 2022. Le BIPAR et ses associations membres ont été actifs sur ce dossier tout au long du processus législatif.

Le PEPP est un instrument optionnel, un 2e régime, complétant les dispositifs déjà existants en matière de retraite publique (pilier 1), de pension professionnelle (pilier 2), d'épargne-retraite individuelle nationale (pilier 3) avec des caractéristiques clés standardisés.

Les PEPP peuvent être distribués par les **intermédiaires d'assurance** dans le cadre de la DDA et par les **entreprises d'investissement** fournissant des conseils dans le cadre de la MiFID II. Certaines règles spécifiques du Règlement PEPP s'appliquent également à tous les types de distributeurs. Tous les fournisseurs de PEPP doivent proposer des "PEPP de base", qui sont des "options d'investissement par défaut simples et abordables" devant offrir une protection du capital et dont les coûts et les frais ne doivent pas dépasser 1 % du capital accumulé par an (y compris les frais de conseils (initiaux)).

Le Règlement prévoit des conseils obligatoires (avec un test d'adéquation) et un test des exigences et des besoins pour les fournisseurs et les **distributeurs** de PEPP, pour tous les PEPP, y compris les "PEPP de base".

Etat des lieux

L'évaluation du Règlement PEPP était prévue pour 2027, mais EIOPA et la Commission européenne ont déjà commencé à se pencher sur l'avenir des PEPP. Divers rapports liés à l'UMC et à l'UEI ont également suggéré d'examiner les PEPP dans les meilleurs délais.

Document d'EIOPA

Le 11 septembre 2024, EIOPA a publié un document de travail intitulé ***"Un produit d'épargne européen simple et à long terme : le futur produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle"*** qui fait le point sur les raisons pour lesquelles le PEPP n'a pas atteint son potentiel et propose des améliorations susceptibles de "redonner un nouveau souffle aux pensions complémentaires dans l'UE".

1) EIOPA reconnaît que la version actuelle du PEPP n'a rencontré qu'un succès limité, entravé par des facteurs structurels – plutôt que conjoncturels – qui ont affecté tant l'offre que la demande. Néanmoins, l'autorité de contrôle estime qu'une version révisée du PEPP pourrait contribuer à accroître l'épargne-retraite.
2) En ce qui concerne **l'offre**, EIOPA indique que le plafonnement des coûts et des frais à 1 % du capital accumulé par an a été avancé comme raison du manque d'intérêt des prestataires. Certaines parties prenantes ont également souligné les dépenses implicites liées à l'offre de PEPP. EIOPA ne considère pas que le plafond des PEPP soit particulièrement bas à long terme; toutefois, à court terme, il pourrait limiter la capacité des prestataires à proposer des PEPP compte tenu des dépenses initiales et du manque d'échelle.

EIOPA reconnaît que les dépenses inhérentes à l'offre de PEPP doivent être prises en compte (notamment les conseils obligatoires, le coût des garanties et le recours à des techniques d'atténuation des risques impliquant des stratégies d'investissement complexes). En outre, les PEPP nécessitent une administration spécifique, et l'obligation pour les prestataires de PEPP de proposer des sous-comptes nationaux pour au moins deux Etats membres depuis mars 2025 pourrait encore aggraver la situation. Enfin, le fait de considérer exclusivement le marché des travailleurs mobiles réduit le marché potentiel des PEPP et les coûts plus élevés des produits considérés comme "concurrents" des PEPP ("cannibalisation") pourraient réduire leur attrait pour les prestataires potentiels.

En ce qui concerne la **demande**, EIOPA indique que la faible participation aux régimes de retraite et le manque de sensibilisation, y compris en ce qui concerne les solutions de retraite autres que les PEPP, ainsi que la crise actuelle du coût de la vie sont des causes possibles de la faible demande de PEPP.

En ce qui concerne les mesures limitées prises par les **Etats membres**, EIOPA indique que plusieurs Etats membres ont publié tardivement leurs dispositions nationales relatives aux PEPP, rendant de facto impossible la vente de PEPP sur ces marchés. L'existence de régimes fiscaux hétérogènes dans l'UE a contribué au succès limité des PEPP: l'objectif consistant à mettre en place un 28e régime fiscal applicable aux PEPP n'a

jamais été atteint. Dans de nombreux Etats membres, les PEPP ne bénéficient pas du même traitement fiscal que les autres produits de pension individuelle (malgré la recommandation de la Commission en ce sens).

3) EIOPA suggère diverses mesures et considérations. Afin de rendre le PEPP attractif pour les prestataires, il convient d'élargir considérablement le marché potentiel, d'ajuster la conception et de simplifier le produit afin d'en élargir l'applicabilité sur le marché. Cela pourrait être réalisé en combinant différentes mesures, telles que :
   - combiner les PEPP professionnels et individuels en un seul produit de retraite, ce qui pourrait garantir une certaine échelle et attirer davantage de prestataires;
   - axer le débat sur les PEPP sur le rapport qualité-prix : l'approche globale des coûts et des frais liés aux PEPP pourrait refléter la logique qui sous-tend les travaux d'EIOPA sur le rapport qualité-prix sur le marché des produits liés à des unités de compte. A titre alternatif, si un plafond des frais devait être maintenu, contrairement à l'approche d'EIOPA en matière de rapport qualité-prix, il devrait être introduit progressivement;
   - Créer un label PEPP pour les produits nationaux, permettant à chaque Etat membre de développer des PEPP locaux et de les commercialiser sur son marché national sous le label PEPP ;
   - Réduire la charge administrative en permettant aux prestataires de PEPP de proposer volontairement des sous-comptes nationaux pour un PEPP donné, plutôt que de rendre cette mesure obligatoire ;
   - Garantir l'adoption des PEPP, en permettant le transfert des montants accumulés dans d'autres produits de pension personnels vers les PEPP, ce qui pourrait contribuer à leur adoption massive.

   Mesures possibles du côté de la **demande** : viser à remédier à la faible participation globale aux régimes de retraite, plutôt que de se concentrer sur l'amélioration de l'attrait du PEPP pour les consommateurs. Les mesures pourraient être les suivantes :
   - introduire l'adhésion automatique au PEPP, par exemple en ouvrant un PEPP pour chaque citoyen de l'UE lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans ou entre sur le marché du travail;
   - tirer parti des systèmes de suivi des pensions pour l'adoption du PEPP, le défi consistant ensuite à encourager les citoyens à consulter ce type de système, lorsqu'il existe.

   Les **mesures nationales et européennes** suivantes pourraient être envisagées :
   - accorder aux PEPP le même traitement fiscal que les produits d'épargne-retraite individuelle nationaux : si le nouveau PEPP finance également des pensions professionnelles, il devrait bénéficier du même traitement fiscal que les autres produits de pension professionnelle disponibles sur chaque marché. Un "deuxième régime" efficace, coexistant avec le droit social et le droit du travail national, pourrait être envisagé.
   - mettre en place des tableaux de bord nationaux ou européens sur les pensions, qui permettent aux autorités publiques d'identifier les lacunes émergentes et d'élaborer des réponses politiques appropriées pour faire face aux pressions futures sur les finances publiques, aux risques de pauvreté des personnes âgées et aux écarts en matière de pensions. EIOPA reconnaît que le projet d'un tableau de bord européen ou national sur les pensions est ambitieux (elle a déjà fourni un avis technique à la Commission sur ce sujet en 2021).

4) EIOPA entend apporter une contribution significative à l'évaluation du Règlement PEPP par la Commission européenne. A cette fin, elle mènera des travaux de diagnostic en recueillant les contributions et les avis des parties prenantes et élaborera des propositions spécifiques avant l'évaluation.

Communication de la Commission

Dans sa communication sur l'UEI du 19 mars 2025, la Commission européenne a également inclus des mesures liées aux pensions. D'ici au quatrième trimestre 2025, elle publiera des recommandations sur l'utilisation et les meilleures pratiques en matière d'adhésion automatique, de systèmes de suivi des pensions et de tableaux de bord des pensions, qui présenteront les meilleures pratiques et les enseignements tirés dans l'ensemble de l'UE et recommanderont la mise au point de tels outils.

Par ailleurs, d'ici au quatrième trimestre 2025, la Commission réexaminera le cadre européen existant pour les PEPP (y compris les IRP) dans le but d'accroître la participation aux régimes de pension complémentaire afin de garantir des revenus adéquats à la retraite et d'améliorer la capacité des fonds de pension à orienter l'épargne des ménages vers des investissements productifs et innovants.

Au moment de la rédaction du présent article, deux prestataires proposent un PEPP, l'un en Tchéquie, en Croatie, en Pologne et en Slovaquie, et l'autre à Chypre, selon la base de données centrale d'EIOPA qui contient des informations sur tous les PEPP en Europe.

Position du BIPAR / messages clés

Le BIPAR et ses membres ont été actifs dans ce dossier. Le BIPAR n'a notamment pas soutenu le plafonnement des coûts pour le PEPP de base et l'inclusion des frais de conseils dans ce plafonnement. Nous nous référons aux rapports annuels précédents pour plus de détails sur le contenu du Règlement et la position du BIPAR sur les différents aspects.

Prochaines étapes

Le Règlement stipulait que cinq ans après la date d'application (mars 2027), puis tous les cinq ans, la Commission devait procéder à une **évaluation** et, après avoir consulté EIOPA et les autres AES présenter, le cas échéant, un **rapport** sur les principales conclusions (un rapport, entre autres, sur l'adoption du PEPP de base et sur l'adéquation des conseils fournis aux épargnants du PEPP), accompagné, le cas échéant, d'une proposition législative.
Comme indiqué ci-dessus, la Commission s'est désormais engagée à réexaminer le cadre européen existant en matière de PEPP d'ici le quatrième trimestre 2025.

Liens

- Règlement PEPP
- Document de travail d'EIOPA (2024)
- Avis technique d'EIOPA concernant les tableaux de bord sur les pensions
- Communication de la Commission sur l'UEI
- Base de données centrale PEPP d'EIOPA
- Registre d'EIOPA des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales concernant les PEPP
- Foire aux questions d'EIOPA sur le PEPP pour les professionnels et les consommateurs