

L'UE et les retraites : développements récents de la législation et de la coordination « souple »

Les retraites sont de plus en plus au centre du débat européen. En dépit de la prééminence persistante des gouvernements nationaux, les institutions européennes ont marqué un intérêt grandissant pour cette problématique et leur rôle dans le processus décisionnel en la matière se renforce. Au cours des dernières années, les relations entre les acteurs nationaux et supranationaux sont en effet devenues un aspect essentiel de ce débat. Suivant la stratégie de Lisbonne, la question des retraites est abordée par l'Union européenne (UE) sous trois dimensions différentes mais complémentaires (Conseil européen, 2000). Le premier axe concerne le développement de marchés financiers intégrés, transparents et efficaces grâce à l'élimination des obstacles à l'investissement dans les fonds de pension. Pour mettre en œuvre cette stratégie, c'est la méthode communautaire qui est utilisée. Le second axe vise à faire face au vieillissement de la population grâce à la coordination des politiques macroéconomiques (et en particulier des politiques budgétaires). Le Pacte de stabilité et de croissance et les grandes orientations de politique économique (GOPE) représentent les principaux instruments utilisés dans cette perspective. Enfin, le troisième axe est la modernisation des programmes de protection sociale grâce à l'amélioration de leur viabilité financière et à la promotion de l'intégration sociale et de l'égalité dans un État providence « actif ». La méthode ouverte de coordination (MOC) sur les retraites (et dans une moindre mesure les autres MOC sur l'intégration sociale et l'emploi) constitue le processus spécifique mis en œuvre pour favoriser une réponse coordonnée aux défis communs. Toutes ces procédures, introduites à des moments différents, coexistent

aujourd'hui dans le processus européen d'élaboration des politiques (Pochet, 2003).

Alors que la littérature scientifique récente est principalement axée sur la mise en œuvre des modes « souples » de gouvernance (voir Palier, 2003 ; de la Porte et Nanz, 2004), la présente contribution vise à résumer les événements récents dans deux arènes européennes différentes. La première partie sera consacrée à l'analyse des contenus et des processus liés à la législation introduite en matière de régimes professionnels de retraite (dans la perspective d'une moindre générosité des pensions publiques). La seconde partie fera brièvement référence aux principaux événements de 2004 concernant la « coordination souple » des pensions nationales (via la MOC), avec un accent particulier sur le rôle actif de la Commission et du Conseil (en particulier du Comité de la protection sociale, ou CPS). Nos remarques conclusives examineront les principales caractéristiques en soulignant les liens entre interventions législatives et MOC. D'un point de vue normatif, les unes et les autres sont de plus en plus axées sur le rôle croissant des retraites complémentaires. Sur le plan des procédures, leur comparaison montre que la méthode communautaire est paradoxalement plus ouverte et plus participative que la gouvernance « souple ».

1. Législation en matière de retraites : la directive 2003/41 sur les retraites professionnelles

Comme l'a noté Pochet (2003), l'action de l'UE dans le domaine des pensions complémentaires est basée sur deux aspects essentiels du traité : la libre circulation des personnes, des services et du capital, d'une part ; la politique de la concurrence, d'autre part. S'agissant du premier aspect, l'UE a adopté la directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite ⁽¹⁾. Une phase de discussion s'était ouverte sur le sujet en 1991, avec une série de communications et de rapports

¹ Une première étape vers l'harmonisation des régimes de retraite professionnelle avait été mise en œuvre par le biais de la directive 98/49 de juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire à travers l'UE (Castegnaro et Jung, 2003).

préparatoires de la Commission. En 1995, une première tentative de régler la question échoua. Une nouvelle phase s'engagea alors avec la constitution d'un groupe de travail de haut niveau sur la libre circulation des personnes et, en 1997, avec la publication du Livre vert sur les pensions complémentaires (CCE, 1997).

Ces divers éléments ont permis à la Commission d'élaborer en octobre 2001 une proposition de directive sur les institutions de retraite professionnelle (fonds de pension, etc.). L'objectif était de créer au niveau de l'Union un cadre prudentiel assez solide pour protéger les droits des futurs retraités et pour rendre plus accessibles les retraites professionnelles. Le projet de directive cherchait également à permettre à une institution d'un État membre de gérer des régimes de retraites d'entreprise dans d'autres États membres.

1.1 Le contenu de la directive et ses retombées potentielles

La directive 2003/41 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) a été adoptée en mai et publiée en septembre 2003. Elle devait être transposée dans les pays de l'UE avant septembre 2005. Conformément à l'aspiration de l'Union à accroître les opportunités en matière de libre marché des services, la directive visait à faciliter le développement d'un marché paneuropéen des régimes de retraite professionnelle et à créer un cadre pour le fonctionnement efficace des institutions de retraite et la défense des intérêts de leurs affiliés. L'IRP est définie comme « *un établissement, quelle que soit sa forme juridique, qui fonctionne selon le principe du financement par capitalisation et qui est établi séparément de toute entreprise ou groupement d'affiliation dans le but de fournir des prestations de retraite liées à une activité professionnelle* » (article 6). La nouvelle législation s'applique aux institutions opérant sur une base transfrontalière, mais aussi aux institutions actives dans un seul État membre (chaque pays peut toutefois exclure de son application les régimes gérant des fonds de moins de 100 affiliés).

La directive poursuit un certain nombre d'objectifs plus précis. Tout d'abord, elle vise à protéger les membres et les bénéficiaires des fonds de pension. Les institutions proposant des retraites complémentaires sont soumises en fait à des règles détaillées de fonctionnement et de

sauvegarde pour leurs affiliés. C'est ainsi que les IRP doivent être inscrites dans un registre national, être gérées par des personnes de bonne réputation et être dotées de règles conçues de façon appropriée. En outre, leurs engagements doivent être calculés et certifiés par des spécialistes. Les affiliés et les bénéficiaires doivent avoir été dûment informés de leurs droits, de la situation de l'institution et des modalités du régime de retraite. Les IRP sont soumises à une surveillance de la part de l'autorité compétente par le biais d'inspections et d'autres pouvoirs d'intervention (pour un résumé de la directive, voir Simmons & Simmons, 2004 et Arnot, 2004).

La directive exige ensuite que les IRP soient suffisamment financées. Des actifs appropriés et en quantité suffisante doivent assurer la couverture des provisions techniques (par exemple, les engagements des régimes), chaque État membre pouvant imposer des exigences plus détaillées. Les régimes professionnels doivent bénéficier d'un financement suffisant. En cas de déficit financier, l'institution doit adopter un plan de redressement. Une telle exception n'est pas admise en cas d'activité transfrontalière : celle-ci doit être intégralement couverte à tout moment.

Par ailleurs, la directive permet de recourir aux services d'institutions agréées dans d'autres États membres, et permet aux institutions agréées dans un État membre de fournir leurs services à des entreprises établies sur le territoire d'autres États membres. La nouvelle législation permet la reconnaissance mutuelle des régimes de surveillance des États membres. Une IRP peut gérer les régimes d'une entreprise située dans un autre État membre en adoptant les normes prudentielles du pays où elle est implantée (ce qu'on appelle le « contrôle dans le pays d'origine »). Dans le même temps, la législation sociale de l'État membre d'origine (applicable aux relations entre l'entreprise d'affiliation et les affiliés) continue de s'appliquer (Castegnaro et Jung, 2003).

Enfin, la directive permet aux IRP de suivre une stratégie d'investissement définie selon les caractéristiques de leurs régimes de pension. Autrement dit, les institutions doivent respecter le « principe de prudence » (*prudent person rule*) : les actifs doivent être placés au mieux des intérêts des affiliés et largement répartis de façon à garantir à tout moment la sécurité, la qualité, la liquidité et la rentabilité du portefeuille.

Par ailleurs, les placements en actions et sur les marchés de capital-risque ne doivent pas faire l'objet de restrictions injustifiées. Chaque État membre peut soumettre les institutions de retraite professionnelle établies dans sa juridiction à des règles de placement plus détaillées mais il ne peut les empêcher de placer jusqu'à 70 % de leur portefeuille dans des actions et des obligations d'entreprises et jusqu'à 30 % dans des actifs libellés en monnaies autres que celles dans lesquelles sont exprimés les engagements. La directive permet aux États membres d'accueil (où est localisée l'entreprise d'affiliation au fonds de retraite) de demander aux États membres d'origine (où est établie l'institution de retraite professionnelle) d'appliquer des règles quantitatives aux actifs détenus dans le cadre des activités transfrontalières des régimes de pension. L'UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe) a fermement soutenu le « principe de prudence », alors que la CES (Confédération européenne des syndicats) demandait une réglementation plus sévère, conforme au Code de bonnes pratiques proposé en 1998. Ce code soulignait la nécessité d'une participation des représentants des travailleurs dans la gestion des fonds de pension (Esposito et Mum, 2004).

En termes de retombées potentielles, la nouvelle législation s'applique à des institutions de retraite professionnelle couvrant à peu près 25 % de la main-d'œuvre européenne et qui gèrent des actifs d'environ 2 500 milliards d'euros (29 % du PIB de l'UE). Ces nouvelles dispositions devraient donc avoir une portée considérable, en particulier là où les institutions des retraites professionnelle sont largement répandues. Son impact potentiel laisse toutefois un certain degré de liberté aux États membres. Tout d'abord, la directive présente un cadre général pour les activités des régimes professionnels. Elle ne cherche pas à exiger des États membres qu'ils introduisent des dispositions spécifiques, par exemple à propos du traitement fiscal des cotisations, des fonds et des prestations. Mais elle permet à des institutions paneuropéennes d'opérer suivant le Plan d'action pour les services financiers pour les années 1999-2005 (Arnot, 2004), ce qui devrait constituer l'un de ses effets prévisibles les plus importants. Le but est d'optimiser les conditions dans lesquelles opèrent ces institutions et de créer un cadre pour la surveillance prudentielle. Pour résumer, la directive fournit un « passeport » aux IRP désireuses d'accéder au marché unique. Cette

première étape dans le sens d'une harmonisation des institutions de retraite complémentaire est donc limitée et laisse aux États une marge de manœuvre considérable pour sa mise en œuvre.

Chaque pays met en œuvre la législation communautaire européenne suivant son processus législatif propre. Il est intéressant de souligner les perspectives différentes quant aux retombées possibles au niveau national. Dans des pays comme le Royaume-Uni, il est prévu que la directive n'aura qu'un effet limité sur les obstacles actuels à la mise en place d'un système commun de régimes professionnels, et pourrait même constituer une menace supplémentaire pour le développement d'un marché des retraites unique et efficient (Thompson, 2004). Comme l'a noté un représentant de l'association britannique des fonds de pensions, « *les nouvelles règles européennes pourraient avoir des conséquences énormes pour les régimes professionnels britanniques (...) continuer à fournir une allocation de retraite déterminée représente une tâche très onéreuse pour tout employeur : nous savons qu'un certain nombre d'entreprises ont fermé leur régime à de nouveaux affiliés mais nous craignons qu'un nombre plus élevé d'entreprises ne mette fin aux futures accumulations de prestations en raison des surcoûts* » (Steed, 2003). En revanche, dans d'autres pays, comme en Suède, les nouvelles règles sont considérées comme un instrument essentiel pour remplacer les règles nationales détaillées en matière de placement par un principe général de prudence avec moins de restrictions sur les placements du capital pension dans des fonds en actions ou en obligations d'entreprise (Kullgren et Hogstrom, 2004).

1.2 Le rôle des institutions et des acteurs européens dans le processus législatif

Le processus législatif est basé sur le rôle clé de différents acteurs : le Conseil, la Commission et le Parlement. En outre, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) joue également un rôle décisif pour assurer le respect du traité en matière d'égalité entre les genres et de libre concurrence (Esposito et Mum, 2004).

La directive sur les régimes professionnels de retraite a été adoptée au terme d'un long processus qui a commencé au début des années 90 (Pochet, 2003). Ensuite, à partir de 2000, l'UE a franchi les dernières étapes avant l'adoption d'une nouvelle législation. En octobre 2000, la Commission a adopté la proposition préparée par la Direction générale

(DG) Marché intérieur. Suivant la procédure de codécision, la Commission l'a transmise au Comité économique et social, au Conseil et au Parlement européen (PE). Le Conseil a présenté ses conclusions en mai 2001 et le PE a tenu sa première lecture en juillet. Un premier accord sur une position commune a été atteint en juin 2002 (et formellement approuvé en novembre par le Conseil). En mars 2003, le PE a adopté le texte en seconde lecture avec quelques amendements. Finalement, le Conseil a approuvé la directive en mai. En juin 2003, le PE et le Conseil ont signé le texte définitif.

Une analyse approfondie du processus législatif révèle une interaction plus complexe et plus ouverte entre une série d'acteurs, y compris non institutionnels. Comme l'a noté Math (2001), divers acteurs économiques plaident en faveur du développement des régimes complémentaires de protection (en général intégrés au niveau national) qui sont soumis à la politique européenne de la concurrence. Ces acteurs se sont donc activés au niveau européen. Cette action des intérêts économiques se conjugait avec celle de l'UE pour créer (et utiliser) un large réseau d'intérêts apportant des connaissances sur la question. Dans la ligne des recommandations du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes (groupe Veil), par exemple, la Commission a organisé un *Forum des pensions* qui a tenu sa première rencontre en 2000. Son rôle était d'aider la Commission à résoudre les problèmes liés aux mouvements transfrontaliers. Comme souligné par la Commission, l'objectif est d'augmenter le nombre des participants au processus de décision. Le forum réunit des représentants des gouvernements nationaux et des partenaires sociaux, ainsi que des fonds de pension, des compagnies d'assurance, des sociétés d'investissement et enfin des affiliés à des fonds (Pochet, 2003).

Ce forum a contribué à améliorer le dialogue entre la Commission et les acteurs sociaux. En juin 2002 a eu lieu une première phase de consultation des partenaires sociaux ⁽²⁾ sur la portabilité des droits à

² Confédération européenne des syndicats (CES), Union des confédérations des industries et des employeurs en Europe (UNICE), et Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP).

pension complémentaire. Au premier semestre 2003, pendant le processus législatif, la CES a critiqué à plusieurs reprises le compromis atteint par le Conseil et la Commission. Elle a insisté auprès du PE pour faire inclure dans la directive davantage d'obligations d'informer non seulement les affiliés mais aussi les bénéficiaires des fonds de pension et pour qu'on prenne en compte la demande de la CES concernant la participation des partenaires sociaux dans la détermination des décisions stratégiques en matière d'investissements (CES, 2003a). La version finale de la directive a tenu compte de la revendication de la CES touchant l'information destinée aux bénéficiaires des fonds, mais pas celle qui portait sur leur participation dans la gestion des fonds. De manière générale, le mouvement syndical européen a affiché des réactions bien plus sceptiques quant au rôle croissant joué par les régimes complémentaires. Le Comité exécutif de la CES a souligné que l'adéquation des fonds complémentaires ne peut être jugée satisfaisante en particulier s'agissant des travailleurs hors normes, et qu'il y a « *moins ou pas de solidarité dans les systèmes par contribution* » (CES, 2003b). De même, sur la question de la démographie, le Comité exécutif de la CES a critiqué le point de vue du Comité de politique économique (CPE) selon lequel des régimes intégralement financés peuvent soutenir la croissance économique alors qu'il ne dit rien de l'actuelle baisse de la valeur des actifs financiers (CES, 2003b).

De plus, d'autres groupes d'intérêt et lobbies ont été inclus dans le forum. Par exemple AGE, la Plate-forme européenne des personnes âgées, a été membre du forum depuis 2001. AGE est un réseau d'associations sans but lucratif de personnes âgées, qui mène des activités politiques et d'information afin de placer les problèmes des personnes âgées à l'agenda européen. AGE est cofinancé par ses membres et par la Commission européenne (AGE, 2003).

Le 15 septembre 2003, le Commission lança une seconde phase de consultations des partenaires sociaux sur la portabilité des droits à pension complémentaire. La CES adopta une résolution en octobre. Dans la ligne de la première consultation, elle se déclara favorable à une initiative européenne destinée à éliminer les obstacles à la mobilité des travailleurs. Cette initiative devrait consister d'abord en une initiative législative relative à la fiscalité et à d'autres obstacles au transfert des droits de pension. Il devrait ensuite s'agir de l'adoption d'un accord-

cadre européen davantage centré sur le rôle légitime des partenaires sociaux dans la gestion des fonds de retraite professionnels, la défense des spécificités nationales en matière de systèmes de retraite, l'égalité de traitement en faveur des travailleurs mobiles, le dialogue social au niveau européen comme national (CES, 2003c).

Au niveau parlementaire, le *Forum des Pensions* du Parlement européen a été activé en 2003, à l'initiative de parlementaires européens néerlandais⁽³⁾. Cette plate-forme de dialogue vise à promouvoir l'analyse et la connaissance des régimes du premier pilier et de retraite professionnelle, via des échanges d'informations entre la Commission (DG Marché intérieur, DG Emploi et Affaires sociales, DG Affaires économiques) et des représentants des institutions d'assurance. Elle est principalement soutenue par les fonds de pension pour les fonctionnaires néerlandais. Le Comité européen des assurances (CEA), l'Association européenne des institutions paritaires de protection sociale (AEIP) et l'Association européenne des régimes de pensions de retraites complémentaires (EFRP) font partie du comité de pilotage du Forum (Esposito et Mum, 2004). Le Comité européen des assurances (CEA) rassemble des compagnies d'assurance des 25 États membres et de cinq pays tiers. L'Association européenne des institutions paritaires de protection sociale (AEIP) regroupe les institutions paritaires (où tant les représentants des employeurs que ceux des travailleurs exercent un rôle de gestion) qui fournissent des allocations de retraite et rassemblent des affiliés de cinq pays de l'UE et de Suisse (Natali, 2004).

Des organisations privées sont donc actives dans ce domaine pour obtenir des amendements et défendre leurs intérêts – qui ne sont pas toujours identiques, comme on peut le voir avec les tensions entre le CEA et l'EFRP (voir Pochet, 2003 ; Esposito et Mum, 2004) sur la proposition de la Commission sur les activités des fonds de retraite professionnelle. Dans un certain sens, les intérêts organisés ont anticipé l'élargissement de l'Union à travers l'implication directe de représentants des nouveaux membres (ainsi que de pays tiers). En 2003, l'EFRP a

³ AGIRC-ARRCO, *L'Europe en Bref*, n°4/2003, Paris (<http://www.observatoire-retraites.org/observatoire/rubriques/dossiers/europe/bref2003-04.pdf>).

lancé un second rapport proposant une stratégie pour faire face à l'émergence de fonds professionnels paneuropéens basés sur des sections nationales (EFRP, 2003). La Fédération européenne des fonds et sociétés d'investissement (FEFSI) est un autre acteur qui a cherché à influencer le processus décisionnel européen. Cette organisation paneuropéenne chapeaute l'ensemble du secteur des fonds d'investissement dans 19 États membres (y compris la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque, la Norvège, le Liechtenstein, la Suisse et la Turquie). Son rapport annuel décrit la directive 2003/41 comme une « (...) *étape significative vers la réalisation d'un marché unique pour les services financiers mais qui n'a pas atteint ce qui aurait dû être son objectif principal, la création d'une situation véritablement équitable pour toutes les institutions financières. La FEFSI et ses membres devront donc suivre de près la transposition de la directive dans la législation nationale et encourager le législateur national à réaliser cette transposition de manière correcte (...)* » (FEFSI, 2003).

Une autre stratégie, plus subtile, adoptée par les intérêts privés consiste à légitimer leurs revendications en se référant à des études académiques existant sur le sujet ou en produisant de telles études. Dans ce cadre, le rôle de la Table ronde européenne des industriels (*European Round Table of Industrialists*, ERT), un groupe d'une quarantaine de grands patrons de l'industrie, est important. L'ERT a constitué un groupe de travail qui a produit un document intitulé « *Les pensions en Europe, un appel à la réforme — les régimes de retraite que l'Europe peut réellement s'offrir* » publié par le Fondation De Benedetti (ERT, 2000) et dont les médias ont largement fait écho. La Fondation a des liens avec des chercheurs et des universitaires de premier plan et son travail est présenté comme une recherche indépendante. Cette position adoptée par un secteur des employeurs européens offre un contraste frappant avec l'attitude de l'UNICE qui réunit les fédérations nationales des employeurs et qui a gardé un profil très bas sur ce thème. C'est seulement en novembre 2001 que l'UNICE a adopté un « Document stratégique sur la viabilité des retraites ». L'UNICE y souligne clairement qu'il n'existe pas de modèle unique européen en matière de régime de retraite. Une solution unique à travers l'UE n'est ni souhaitable, ni réaliste. L'UE ne devrait donc jouer qu'un rôle fort modeste.

Une autre complication découle des nouvelles procédures destinées à améliorer l'effectivité de la législation communautaire et du rôle que

continue à jouer la Cour de justice. Sur le premier point, l'Union a adopté un ensemble de mesures établissant une nouvelle structure de comités, pour répondre plus efficacement aux évolutions du marché financier et pour assurer la mise en œuvre cohérente des règles à travers l'UE (CCE, 2003). En novembre 2003, de nouveaux comités chargés de tâches de régulation et de surveillance furent donc institués. Le rôle de ces comités de régulation est de conseiller la Commission sur les mesures techniques de mise en œuvre de directives établies selon les principes cadres qu'il convient de suivre sur une question donnée (c'est le cas de la directive 2003/41). Dans le cas des retraites complémentaires, le Comité européen des assurances et des pensions professionnelles (CEAPP) fait partie de la structure décisionnelle révisée. Le premier niveau des comités est ensuite complété par un second niveau de conseillers. Le Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAPP) est chargé à ce second niveau de donner des conseils techniques au CEAPP pour assurer la mise en œuvre du droit de l'UE dans la pratique quotidienne de contrôle dans les États membres.

Comme on l'a indiqué plus haut, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a joué un rôle important : les pensions publiques de base, comme les autres mécanismes de la sécurité sociale, ne sont pas soumises à la politique de la concurrence. Les dispositifs du troisième pilier, en revanche, sont liés par les règles de concurrence. Pour les autres régimes de retraite complémentaire (le second pilier), la situation est moins claire. Toutefois, la Cour de justice est de plus en plus encline à se prononcer sur le sujet et elle tend à renforcer la logique économique libérale du traité de Rome (Pochet, 2003). Les deux décisions les plus récentes de la CJCE dans ce domaine ont concerné les restrictions imposées aux cotisations et aux paiements transfrontaliers. Ces restrictions sont estimées contraires aux principes fondamentaux du traité. *L'affaire Danner* (octobre 2002) concernait le régime fiscal des cotisations payées par des personnes non finlandaises mais résidant en Finlande à des fonds localisés hors de Finlande. La Cour a jugé que la décision du fisc finlandais – selon laquelle les cotisations payées à un régime allemand de retraite par une personne de nationalité allemande résidant en Finlande ne pouvaient pas bénéficier des mêmes déductions fiscales que dans le cas d'un résident de nationalité finlandaise – était

contraire à l'article 59 du traité de Rome. La Cour a rejeté l'argument avancé par les autorités finlandaises selon lequel les cotisations à des dispositifs étrangers devaient être imposées en raison de l'absence de garantie que les prestations versées au retraité feraient l'objet d'une imposition ultérieure (Thompson, 2004). La deuxième décision (*affaire Skandia* en juin 2003) concernait les cotisations payées à un régime professionnel proposé par une compagnie d'assurance non suédoise. En droit suédois, en effet, les primes versées à une compagnie d'assurance située en Suède sont fiscalement déductibles, ce qui n'est pas le cas lorsque la compagnie est située à l'étranger. La Cour a rejeté l'argument des autorités suédoises selon lequel la différence de traitement fiscal visait à préserver l'efficacité des contrôles fiscaux et l'intégralité de l'assiette fiscale. La CJCE a estimé qu'il n'existait pas de mesures compensatoires pour contrebalancer le désavantage fiscal subi par un employeur ayant choisi un assureur étranger (Thompson, 2004).

2. La coordination « souple » sur les retraites : entre élargissement de l'UE et processus de rationalisation

Le Conseil de Stockholm en 2001 avait officiellement lancé la méthode ouverte de coordination en matière de retraites sur une base triennale (2001-2003). Le processus impliquait la définition de certaines orientations politiques majeures (juin 2001), puis l'adoption d'un ensemble d'objectifs d'action plus précis (décembre 2001), l'adoption de rapports stratégiques nationaux par les États membres (septembre 2002), et du rapport conjoint sur des pensions viables et adéquates par la Commission et le Conseil (mars 2003) (voir de la Porte, 2003). Après ce premier cycle de décisions politiques, une nouvelle phase s'était engagée et une nouvelle série de rapports nationaux était attendue pour juillet 2005 (voir tableau 1 pour les prochaines étapes de la MOC Pensions) (4). Plusieurs acteurs européens sont intervenus pour

⁴ En fait, différentes MOC traitent de la question des retraites. La stratégie européenne pour l'emploi traite du vieillissement actif (autrement dit de la nécessité d'améliorer les taux d'emploi des aînés dans la population active) alors que la MOC sur l'inclusion sociale traite de la question de la pauvreté chez les personnes âgées (Natali, 2004).

améliorer la définition des buts et des stratégies et pour évaluer les politiques de mise en œuvre des États membres.

Tableau 1 : La nouvelle phase de la MOC pensions (2004-2006)

2004	
Décembre	Note d'orientation
2005	
Janvier - juillet	Rédaction des Rapports stratégiques nationaux (RSN)
Printemps *	Premier rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale (centré sur l'inclusion sociale)
15 juillet	Présentation des RSN
Septembre	Examen par les pairs
Novembre	Discussion d'une première version d'un document des services de la Commission sur les pensions viables et adéquates au sein du CPS et du CPE
Décembre	Finalisation du document des services de la Commission
2006	
Printemps *	Deuxième rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale (centré sur les pensions)

* Calendrier proposé par la Commission dans le cadre du processus général de rationalisation.

Source : CEC (2004c).

Dans les pages qui suivent, nous résumerons les principaux événements survenus en 2004. Nous examinerons ensuite comment les principaux acteurs du processus (Commission et Conseil) ont interagi. Nous chercherons à évaluer les résultats de leurs activités et les liens avec la législation déjà introduite.

2.1 Évolution de la MOC pensions en 2004

En 2004, le processus de la MOC s'est développé dans trois dimensions différentes. La première dimension consistait à finaliser le travail du processus MOC sur les retraites dans la perspective du Conseil européen de printemps. Pour contribuer au fonctionnement quotidien de la MOC pensions, les institutions européennes ont d'abord examiné la question des indicateurs. Comme l'ont montré plusieurs contributions récentes à la littérature (Salais, 2004 ; Natali et de la Porte, 2004 ; Peña Casas, 2004), la définition d'indicateurs sociaux pour l'évaluation du caractère adéquat des retraites est décisive pour l'amélioration de la MOC dans ce champ d'action. Les objectifs de solidarité, essentiellement qualitatifs, sont difficiles à quantifier, à évaluer et à comparer (bien plus que les indicateurs économiques). Ces difficultés sont principalement imputables aux différences structurelles entre les régimes des retraites et à la multitude de facteurs qui devraient être pris en considération, dont beaucoup sont extérieurs au système des retraites, comme le caractère adéquat des dispositions en matière de soins de santé.

Selon l'agenda proposé au début de l'année, le Sous-groupe « indicateurs » (SGI) du Comité de la protection sociale (CPS) a publié une série de rapports intermédiaires traitant de cette question. Le SGI a consacré une grande partie de ses efforts à tenter de définir des taux théoriques de remplacement (le rapport entre la pension moyenne de retraite d'un individu et son revenu moyen avant son départ à la retraite) comme un indicateur correct pour mesurer la situation de revenu de la population âgée (CPS, 2003a et 2004a). Un autre aspect a trait à l'évaluation du rôle des piliers complémentaires dans l'amélioration du caractère adéquat des systèmes de retraite (CPS, 2004b). La définition d'une telle information s'est avérée particulièrement difficile. Comme l'a montré Peña Casas (2004), le débat de longue haleine sur la définition de données viables sur les pensions s'est cristallisé sur certains aspects particuliers. D'une part, l'action du CPS a été fortement liée aux procédures nationales. D'autre part, les hypothèses utilisées pour la définition de projections relatives au caractère adéquat des programmes de retraite se sont très largement basées sur des statistiques d'autres instances de la CE que le CPS. La Commission a proposé de surmonter en partie ces difficultés grâce à la compilation des données et indicateurs disponibles les plus récents auprès des sources de l'UE utilisées pour les Rapports

stratégiques nationaux. Cette démarche devrait permettre aux États membres d'évaluer leur propre situation par rapport à celle des autres et d'expliquer les écarts (CCE, 2004d). Cette activité sur les indicateurs a été finalisée pour le Conseil de printemps et ensuite pour la Conférence tenue en novembre, sous la présidence néerlandaise, au sujet des régimes de retraite du second pilier, entre solidarité et libre marché.

La seconde dimension avait trait à l'élargissement de l'UE et, comme l'avait souligné le Comité de la protection sociale (CPS), à la « *nécessité de donner aux nouveaux États membres une expérience directe des processus de coopération politique en matière d'inclusion sociale et de protection sociale* » (CPS, 2004a). Les nouveaux pays membres étaient présents comme observateurs au sein des comités concernés (comme le CPS) depuis mai 2003. En outre, ils se sont engagés dans un travail bilatéral avec la Commission pour introduire davantage de coopération sur les politiques sociales. Des séminaires bilatéraux ont été organisés pour aider à identifier les défis actuels et futurs en matière de retraites et pour partager les informations sur les réformes mises en œuvre au cours de ces dernières années⁵). Ces démarches visaient à permettre aux nouveaux États membres de participer pleinement au second *round* de la MOC pensions à partir de 2005 (CCE, 2004a).

De manière générale, l'UE traite le processus d'élargissement dans le but de réviser son agenda social pour les années à venir. C'est dans cette perspective que la Commission a établi le groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans l'UE élargie. Son mandat était d'identifier les principaux défis, opportunités et axes d'action pour la période 2006-2010. En mai 2004, le groupe a achevé un rapport pour la Commission. Ce rapport identifie le passage à l'UE à 25 comme un défi majeur pour le prochain agenda social. Les principaux problèmes soulevés à cet égard ont pu être définis comme les craintes des « anciens » membres d'un dumping social généralisé et l'appréhension des nouveaux États membres quant aux défis à relever en raison de la transformation de leurs sociétés et de leurs économies. La MOC, dans

⁵ En décembre 2002, par exemple, une conférence internationale a eu lieu à Bruxelles sur la modernisation des systèmes de protection sociale des pays candidats (Natali, 2004).

ce contexte en mutation, est considérée comme un outil prometteur, susceptible de favoriser la convergence autour de certaines priorités communes tout en respectant les diversités nationales et régionales. Le groupe a recommandé que la MOC adopte une approche globale pour que la réforme aborde tant les anciens que les nouveaux risques sociaux (CCE, 2004c).

La « *Note d'orientation pour la préparation des rapports stratégiques nationaux sur des pensions adéquates et viables* » s'inscrivait donc bien dans l'objectif général de promotion de l'intégration des nouveaux États membres dans les procédures de coordination. En octobre, la DG Emploi et Affaires sociales a présenté la version préliminaire de la Note d'orientation au CPS et au CPE pour adoption. Celle-ci vise à fournir des informations aux anciens et surtout aux nouveaux États membres sur la préparation des nouveaux Rapports stratégiques nationaux (RSN) à présenter pour juillet 2005. En outre, la DG définissait les critères que la Commission devait adopter pour analyser et évaluer les rapports. Le rapport est établi suivant un format commun pour faciliter la coopération, l'échange d'information et le débat public au sein des États membres via l'étude de la situation dans son propre pays par référence à celle d'autres pays et au niveau de l'UE (CCE, 2004d).

La troisième dimension, enfin, s'inscrit dans la mise en œuvre progressive de la coordination politique *rationalisée* (de l'inclusion sociale et de la protection sociale) selon les orientations convenues dans les conclusions du Conseil d'octobre 2003. La première étape a été la proposition d'un « *calendrier de travail actualisé et révisé pour 2004 à 2006* » sur la base du programme en annexe à la communication de la Commission de mai 2003. Dans la perspective de la rationalisation, un accent particulier a été mis sur l'évaluation des premières années de mise en œuvre des procédures de la MOC. En janvier 2005, la Commission soumettra un projet de questionnaire à envoyer aux États membres et aux autres acteurs clés dans le domaine de la protection sociale (partenaires sociaux européen, ONG au niveau européen et associations représentant au niveau de l'UE des pouvoirs régionaux et locaux) (CCE, 2004f). Comme l'a proposé la Commission, « *l'évaluation de la MOC dans les domaines des retraites et de l'inclusion sociale vise à permettre une décision en connaissance de cause lors du Conseil européen du printemps 2006 sur l'établissement d'un processus pleinement rationalisé* » (CCE, 2004e). La

Commission évaluera ensuite les réponses et, sur cette base, présentera un rapport d'évaluation à la fin 2005.

La version préliminaire du nouveau Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale (à discuter par le CPS lors de sa réunion de décembre) peut être définie comme le résultat de la première coordination élargie des politiques sociales. Le projet proposé par la Commission était déjà centré sur les objectifs clés de l'évolution future du processus européen de coordination et la poursuite de la réforme des programmes vieillesse (CCE, 2004e). S'agissant des pensions, le rapport a proposé trois grandes orientations définies au départ dans le processus de la MOC : viabilité financière, adéquation sociale et modernisation ⁽⁶⁾. La Commission a souligné que les futurs régimes de retraite ne peuvent offrir des allocations adéquates que s'ils sont financièrement viables. Un défi majeur consiste donc à assurer la viabilité à long terme des programmes de retraite sans menacer leur efficacité. Pour réaliser ces objectifs complexes et ambitieux, l'UE met en avant deux réponses politiques essentielles. Tout d'abord, il paraît capital de relever l'âge effectif du départ à la retraite. Ensuite, le rôle croissant des programmes complémentaires privés a été adopté comme objectif commun. Dans ces deux domaines, le rapport note que les pays de l'UE ont pris conscience des conséquences du vieillissement de la population et ont donc enregistré des progrès significatifs (mais non décisifs). S'agissant du troisième axe de la MOC sur les retraites, la modernisation des programmes de protection sociale, le rapport identifie trois lignes d'action qui concernent le changement des profils d'emploi, les progrès de l'égalité des sexes et la possibilité pour les personnes devant faire des choix difficiles à propos de leur retraite de bénéficier d'informations solides (CCE, 2004e). Sur le plan des procédures, le rapport souligne l'importance de conserver des priorités essentielles pour aider à résoudre les problèmes les plus urgents.

⁶ Le rapport était en fait basé sur le Rapport conjoint sur des pensions adéquates et viables de 2003 et pas sur les nouveaux rapports nationaux.

Les États membres et la Commission devraient évaluer comment rendre plus efficaces les stratégies nationales grâce à l'utilisation d'objectifs, au *benchmarking*, etc., et consulter tous les acteurs concernés sur les autres actions qu'ils jugent nécessaires pour relever ces défis sociaux. Dans ce contexte, le processus de rationalisation et l'extension de la coordination pour y inclure les soins de santé pourraient être utilisés pour attirer davantage l'attention sur la mise en œuvre et les synergies à travers l'ensemble du domaine.

La comparaison entre la législation et la gouvernance « souple » montre qu'il existe entre elles une cohérence. Même si la directive 2003/41 avait été adoptée comme une composante du Plan d'action sur les services financiers qui visait à renforcer le secteur financier européen, ses résultats potentiels s'inscrivent dans la ligne de l'agenda social de l'UE (Gora et Kernan, 2004).

La tentative de créer un cadre commun pour les institutions proposant des retraites professionnelles s'inscrit dans la ligne de l'objectif 8 de la méthode ouverte de coordination (comme indiqué dans le Rapport conjoint sur des pensions adéquates et viables). L'UE entend en fait assurer, grâce à un cadre réglementaire approprié et à une gestion saine, que les régimes de retraite financés par le public et le privé fournissent des prestations présentant l'efficacité, l'accessibilité, la portabilité et la sécurité requises (Conseil de l'Union européenne, 2003), et cela dans la perspective d'une architecture des régimes de retraite plus complexe qui mêle un pilier public (érodé) et des programmes complémentaires privés. La directive 2003/41 rejoint les objectifs 9 (adapter les retraites à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles tout en octroyant en même temps l'accès et la portabilité des droits de pension) et 11 (rendre plus transparents les régimes de retraite et mieux informer les bénéficiaires). Les documents récents proposés dans la MOC ont renforcé cette cohérence générale. Comme l'a indiqué Palier (2003), l'agenda européen en matière de retraites est cohérent avec la thèse d'une érosion progressive de la couverture par les pensions publiques et d'une amélioration parallèle de programmes privés (comportant davantage de risques financiers pour les bénéficiaires et exigeant des cotisations plus élevées).

2.2 Le rôle des institutions et des acteurs européens dans la MOC pensions

Le processus de la MOC concerne une constellation d'institutions ayant chacune une tâche et un rôle particuliers à jouer. Nous ferons ici référence à deux institutions qui sont les acteurs essentiels du secteur des retraites au niveau européen : la Commission et le Conseil. Ces deux instances ont chacune une contribution spécifique à apporter dans la définition des objectifs et des orientations et l'amélioration du processus. En outre, elles partagent certaines responsabilités dans la mise en œuvre des procédures de coordination (de la Porte et Pochet, 2002).

La Commission joue un rôle essentiel dans la coordination des autres acteurs qui interagissent dans le processus de définition des politiques. Elle propose des idées et des options politiques qui seront discutées ensuite par les autres institutions européennes. Même s'il n'est pas explicitement lié à la méthode ouverte de coordination sur les retraites, le rapport pour le Conseil européen de printemps représente une des pierres angulaires de l'activité de la Commission dans la perspective dessinée par la stratégie de Lisbonne. Le rapport 2004, « *Réalisons Lisbonne. Réformes pour une Union élargie* », a été adopté en février : il met en évidence les principales priorités pour les États membres (voir le tableau 2 pour un bref résumé des principaux événements de l'année). Il souligne en outre les progrès accomplis au cours des quatre premières années de la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne.

La promotion d'un vieillissement actif a été inscrite au rang des priorités essentielles (avec l'amélioration des investissements et le renforcement de la productivité), pour assurer des taux d'emploi plus élevés et des finances publiques plus viables. S'agissant du premier objectif, le rapport a montré l'impact réduit des stratégies adoptées dans certains États membres et, par conséquent, la nécessité de se montrer plus actif pour promouvoir le vieillissement actif comme mesure essentielle à mettre en œuvre au cours des années à venir. S'agissant du second objectif, la Commission indique que « *la viabilité des finances publiques nationales à moyen et long termes doit être mieux assurée (...) face aux développements démographiques* ». Pour promouvoir le vieillissement actif des travailleurs âgés, la Commission propose, combinée à la réforme des

retraites, une action sur quatre fronts : supprimer les mesures dissuadant les travailleurs de travailler plus longtemps et décourager la retraite anticipée, stimuler l'éducation tout au long de la vie et améliorer les conditions de travail (CCE, 2004a).

Tableau 2 : Le débat européen sur les retraites en 2004 : rôle des institutions

Février	Commission	Rapport au Conseil européen de printemps
	CPS- SGI	Rapport d'avancement des travaux
Mars	Commission	Tableau de bord sur la mise en œuvre de l'agenda de politique sociale
	Conseil européen	Conseil européen de printemps
Mai	CPS	Tableau de bord du processus rationalisé de coordination en matière de protection sociale et d'inclusion sociale
Juillet	CPS-SGI	Rapport intermédiaire sur les indicateurs (taux de remplacement)
Octobre	Commission (DGV)	Note d'orientation – Préparation des Rapports stratégiques nationaux 2005
	Commission	Projet de questionnaire pour l'évaluation de la MOC
Novembre	Présidence néerlandaise	Conférence sur les régimes de retraite du second pilier
		Conférence de clôture « Faisons l'Europe sociale »
Décembre	Commission	Projet de rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale
	CPS et CPE	Validation de la Note d'orientation sur les RSN

Le *Tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale* adopté par la Commission au début de mars (CCE, 2004b) constitue une autre étape qui souligne l'importance des programmes de retraite (et de leur réforme) pour le développement et la modernisation de

l'Europe. Cette communication au Conseil, au Parlement, au Comité économique et social et au Comité des Régions entendait vérifier les engagements et les progrès réalisés sur certains aspects essentiels, parmi lesquels figurait la modernisation de la protection sociale. Le document, tout comme le rapport pour le Conseil de printemps, a souligné la nécessité de conserver le contrôle des dépenses de retraite. En particulier, la première priorité à mettre en œuvre serait d'utiliser la fenêtre d'opportunité pour les réformes, avant que le vieillissement démographique ne modifie la structure d'âge de la population et donc l'électorat.

Comme on l'a mentionné dans la section précédente, deux autres documents de la Commission étaient spécifiquement axés sur l'amélioration de l'efficacité de la MOC en matière des retraites, en particulier dans le cadre d'une Union élargie : la *Note d'orientation pour la préparation des rapports stratégiques nationaux 2005*, déjà citée, et le *Projet de Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale*. Ce dernier document, en particulier, a proposé deux réponses politiques au « problème des retraites » : le relèvement de l'âge du départ effectif à la retraite et le rôle accru des régimes de retraite privés. Ces orientations sont conformes à la stratégie générale de l'UE au cours l'année précédente.

Le Conseil est habituellement défini comme l'autre pilier dans l'architecture de la MOC (de la Porte et Pochet, 2002). Il est un acteur clé qui apporte des connaissances techniques et des informations sur des champs d'action politique précis, grâce notamment au travail de ses comités. Le Comité de la protection sociale, en particulier, s'est révélé comme un acteur déterminant pour l'amélioration du processus de la MOC tant sur le plan stratégique que dans le fonctionnement quotidien. Le programme de travail adopté par le CPS au début de 2004 avait défini clairement les grandes lignes d'action pour cette année (CPS, 2003b). Le CPS a œuvré pour améliorer la base technique des activités des autres institutions de l'UE. Tout d'abord, il a travaillé sur une étude basée sur des questionnaires complétés par les États membres sur la manière dont les politiques menées favorisent une évolution vers un allongement de la vie professionnelle. Ensuite, comme on l'a mentionné plus haut, le Comité (et en particulier le SGI) s'est efforcé d'améliorer

les connaissances concernant le caractère approprié des programmes de retraite publics et privés. Sur ces deux questions, le CPS a coopéré avec d'autres acteurs (la Commission et le CPE).

D'un point de vue normatif, le Conseil a, sous la présidence néerlandaise, clairement pris position pour un renforcement du rôle des retraites complémentaires. En novembre, le ministère néerlandais des Affaires sociales, en coopération avec la Commission, les organisations nationales de partenaires sociaux et des compagnies d'assurance, a organisé une conférence sur la solidarité et le libre marché dans les formules de second pilier. La croissance potentielle des régimes professionnels a été mise en évidence comme une solution aux défis actuels qui se posent aux programmes vieillesse. La conférence a été l'occasion pour des universitaires proches de la vision libérale de présenter leurs arguments en faveur d'une croissance nouvelle des régimes privés (7). Quant aux partenaires sociaux, leur rôle dans la MOC est particulièrement limité (surtout si on le compare avec la MOC sur l'inclusion sociale et la stratégie européenne pour l'emploi ; de la Porte et Pochet, 2002). Leur influence s'exerce avant tout par la consultation effectuée par le Comité de la protection sociale. La CES a créé un groupe de travail sur la protection sociale en 1996. En février 2003, elle a publié une communication à propos du Rapport conjoint sur les pensions et qui constituait une critique précise de certains éléments du rapport : par exemple, le risque de subordonner les objectifs sociaux à une logique purement économique et la nécessité d'être plus attentifs à la viabilité financière des régimes privés de retraite (et pas seulement du pilier public) (CES, 2003b).

En outre, la CES a établi un autre groupe de travail *ad hoc* sur les fonds de pension. Les syndicats européens ont également essayé de renforcer leur coopération avec les ONG sociales. En 2001, la Plate-forme des ONG sociales européennes et la CES ont adopté un communiqué conjoint sur la promotion de la dimension sociale de l'UE et en particulier de la protection sociale (Natali, 2004). La baisse des tensions

7 Conclusions de la conférence « Second Pillar Pension Schemes between Solidarity and Free Market », Présidence néerlandaise de l'Union européenne, Amsterdam, 4 novembre 2004.

entre acteurs sociaux et à l'intérieur de chaque catégorie d'acteurs sociaux représente un autre aspect susceptible d'améliorer la participation des groupes d'intérêt dans le cadre de la MOC sur les retraites. Après une période de conflits au tournant du siècle, les partenaires sociaux européens (CES, UNICE/UEAPME et CEEP) ont envoyé en septembre 2003 une *lettre commune* à la Commission sur la protection sociale et la rationalisation de la MOC dans ce domaine. À cette occasion, les partenaires sociaux se sont déclarés favorables à la rationalisation, mais ils ont aussi souligné la nécessité de tenir compte de la spécificité de chaque politique. En outre, ils en ont appelé à une plus grande implication des partenaires sociaux dans le processus de coordination, en particulier dans la phase d'examen par les pairs (CES, UNICE/UEAPME et CEEP, 2003). Par comparaison avec les *think-tanks* libéraux favorables à l'érosion du pilier public, les acteurs sociaux se sont montrés moins efficaces dans la promotion d'une coopération plus étroite avec des intellectuels et des universitaires. Les syndicats n'ont pas organisé de tables rondes comme l'ERT pour définir et promouvoir un agenda alternatif sur ces questions.

Conclusions

L'analyse tant de la coordination « souple » des régimes nationaux de retraite que de la législation sur les régimes professionnels s'est révélée un moyen intéressant d'évaluer le rôle actuel des institutions de l'UE dans ce domaine. S'agissant du contenu normatif du processus décisionnel communautaire, deux objectifs différents, mais reliés, prennent de plus en plus d'importance. Tant l'employabilité des personnes plus âgées que le rôle croissant dévolu aux fonds de pension complémentaire devraient contribuer à ce que les systèmes de protection sociale soient davantage viables dans l'avenir. Ce dernier point, en particulier, a attiré l'attention des institutions européennes. La Commission a exprimé une attitude favorable au développement de régimes professionnels et individuels dans le projet de rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale et dans le Rapport pour le Conseil de printemps. Le Conseil, en particulier sous la présidence néerlandaise, a souligné cette stratégie. Dans ce cadre, le Comité de la protection sociale a consacré une partie de son activité de l'année écoulée à améliorer les connaissances sur le caractère adéquat des (second et troisième) piliers privés. Cette démarche

s'inscrit dans la continuité de l'action du Comité et de ses arguments à orientation sociale. Le CPS (avec la Commission) a souligné la nécessité d'améliorer la connaissance technique des institutions de l'UE comme étant une étape décisive dans la voie d'une évaluation de la viabilité et de l'adéquation des retraites nationales. Conformément à la principale préoccupation exprimée dans la littérature scientifique, la nécessité de « meilleurs » indicateurs figure au premier rang dans l'agenda des Comités.

L'intérêt suscité par l'importance grandissante des institutions privées s'est avéré étroitement lié à l'autre processus décisionnel examiné dans le présent chapitre. On s'attend à ce que les règles législatives adoptées en 2003 pour réguler les institutions de fonds de pension complémentaire influencent (et favorisent) le développement d'un marché paneuropéen des régimes professionnels. Le rôle des différentes institutions communautaires a été de réduire les obstacles à cette croissance. L'affaiblissement du rôle du pilier public et l'augmentation consécutive des ressources à orienter vers les marchés financiers par l'entremise des fonds de pension privés s'inscrivent donc parfaitement dans cette stratégie globale. En dépit des efforts de la CES, la directive 2003/41 est essentiellement soucieuse de régler des questions économiques et financières, les préoccupations sociales n'étant pas clairement exprimées.

Du point de vue des procédures, ensuite, la méthode communautaire s'est révélée sous plusieurs aspects bien plus ouverte que la méthode ouverte de coordination. Des experts sont impliqués dans le processus législatif ainsi que dans la phase de mise en œuvre. La nouvelle structure des comités, fondée sur des conseillers de niveaux différents (le CEAPP et le CECAPP), vise à fournir des conseils techniques plus précis à la Commission quant à l'adoption de mesures de mise en œuvre des directives (comme la directive sur les retraites professionnelles). Le processus législatif offre par conséquent diverses opportunités en termes de participation des partenaires sociaux et de la société civile. Le *Forum des pensions* de la Commission, par exemple, a permis à des représentants des acteurs sociaux et d'ONG sociales d'exprimer leurs points de vue sur l'harmonisation des règles régissant le deuxième pilier, en particulier sur la question de la mobilité. Le *Forum des pensions* du Parlement européen a offert une autre plate-forme pour le dialogue et l'échange d'informations entre l'UE et des représentants des compagnies

d'assurance. Un certain nombre d'organisations privées sont donc déjà partie prenante au processus de décision politique et sont en mesure de défendre les intérêts de leurs affiliés. Les lobbies des gestionnaires de fonds et d'autres intérêts économiques et financiers se sont révélés particulièrement efficaces pour participer au processus et y impliquer des experts universitaires.

Le mode « souple » de gouvernance, en revanche, a montré une moindre capacité à susciter une large participation par l'entremise du Comité pour la protection sociale. Les partenaires sociaux ont regretté à plusieurs reprises cette absence de participation tant au niveau européen qu'au niveau national. Une approche plus intégrée de la part des syndicats et de la société civile (comme en témoigne le communiqué conjoint de la CES et de la Plate-forme européenne des ONG sociales de septembre 2003), conjuguée à des relations moins tendues entre les acteurs sociaux, semble favoriser l'apparition d'un réseau moins limité pour la coordination des systèmes nationaux de retraite.

Enfin, s'agissant du processus d'élargissement, la nature ouverte du processus législatif a permis à des représentants d'intérêts organisés dans les nouveaux États membres (et dans les pays tiers) d'être impliqués, bien avant le 1^{er} mai 2004. Dans le processus de la MOC, les nouveaux États membres sont de mieux en mieux intégrés, comme le montre leur implication dans la rédaction des nouveaux rapports nationaux pour 2005.

Références

AGE (2003), « Special Briefing : The Occupational Pension Directive », Plateforme européenne des personnes âgées, Bruxelles, mai 2003 (http://www.age-platform.org/AGE/IMG/pdf/Briefing_occ_pen_dir.pdf).

Arnot, S. (2004), « Directive 2003/41/EC on the Activities and Supervision of Institutions for Occupational Retirement Provision », European Federation for Retirement Provision, Bruxelles, octobre 2004.

Castegnaro, G. et Jung, I. (2003), « L'adoption de la nouvelle Directive européenne relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle : vers un marché unique des fonds de pension ? », *Le Mensuel d'AGEFI*, Luxembourg, septembre 2003.

CCE (1997), « Les retraites complémentaires dans le marché unique - Livre vert », COM (1997) 283 du 10 juin 1997.

CCE (2003), « New Committee architecture – Package to improve regulation of banking, insurance and investment funds » MARKET/2533/03-EN, 19 novembre 2003, (http://europa.eu.int/comm/internal_market/insurance/docs/markt-2533-03/markt-2533-03_en.pdf).

CCE (2004a), « Réalisons Lisbonne. Réformes pour une Union élargie », Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps, COM (2004) 29 final/2 du 20 février 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0029fr02.pdf).

CCE (2004b), « Tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale », COM (2004) 137 du 1^{er} mars 2004 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2004/com2004_0137fr01.pdf).

CCE (2004c), Rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, mai 2004 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2005/ke6104202_fr.pdf).

CCE (2004d), « Preparation of the 2005 National Strategy Reports on Adequate and Sustainable Pensions », Guidance Note, Draft, Bruxelles, 27 octobre 2004.

CCE (2004e), « Outline Draft of the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion », Draft for Discussion by the Social Protection Committee, Bruxelles, 14 décembre 2004.

CCE (2004f), « Note to the SPC on the questionnaire for the evaluation of the OMC », Bruxelles, 8 décembre 2004.

CES (2003a), « Pension Funds : The compromises on the Parliament's table is unacceptable for ETUC », *Communiqué de presse*, Bruxelles, 11 mars 2003.

CES (2003b), *Social Protection Newsletter*, n° 9/2003, Bruxelles, avril 2003.

CES (2003c), Réponse de la CES à la Communication de la Commission européenne « Deuxième phase de consultation des partenaires sociaux visant à améliorer la portabilité des droits à pension complémentaire »,

résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES, Bruxelles, 16 et 17 octobre 2003.

CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2003), Position des partenaires sociaux européens sur la communication de la Commission sur la rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale, Bruxelles, 16 septembre 2003.

Conseil de l'Union européenne (2003), Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates, Document 7165/03, Bruxelles, 10 mars 2003 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_fr.pdf).

Conseil européen (2000), Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la Présidence*, 23 et 24 mars 2000.

CPS (2003a), Second Progress Report of the Indicators Sub-Group of the SPC to the Social Protection Committee « Common Indicators Relating to National Strategies for Adequate and Sustainable Pensions », Comité de protection sociale, Bruxelles (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/2nd_prog_report_pensions_indicators_en.pdf).

CPS (2003b), Programme de travail du comité de la protection sociale pour 2004 - y compris le programme de travail du sous-groupe « Indicateurs », Projet élaboré par le secrétariat, Bruxelles (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/work_prog_fr.pdf).

CPS (2004a), « Current and Prospective Pension Replacement Rates », Report on Work in Progress, Sous-groupe « Indicateurs », Bruxelles, 23 février 2004 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/docs/progress_2004_en.pdf).

CPS (2004b), « Sustainability of second and third pillar schemes and their contribution to adequacy. A Review of Available Data », Sous-groupe « Indicateurs », Bruxelles, juillet 2004.

de la Porte, C. (2003), « L'application de la MOC en matière de pensions : quelle pertinence pour la réforme des régimes de retraite dans les États membres de l'UE ? », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2002*, Institut syndical européen, Observatoire social européen et Saltsa, Bruxelles, pp.265-291.

de la Porte, C. et Nanz, P. (2004), « OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance ? The Cases of Employment and Pensions », *Journal of European Public Policy*, Vol.11, n°2, avril 2004, pp.267-288.

de la Porte, C. et Pochet, P. (2002), « Public pension reform : European actors, discourses and out-comes », in C. de la Porte et P. Pochet (eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination.*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.223-250.

EFRP (2003), « European Institutions for Occupational Retirement Provision. The EFRP model for pan-European pensions », European Federation for Retirement Provision, Bruxelles, octobre 2003.

ERT (2000), « Pensions schemes that Europe can really afford », A report by the European Round Table of Industrialists chaired by Carlo De Benedetti, European Round Table of Industrialists, Bruxelles.

Esposito, M. et Mum, D. (2004), « Pension Funds in the European debate and within the multilevel decision-making of the European Union », *DWP working paper*, n°2004.02.02, Institut syndical européen, Bruxelles.

FEFSI (2003), Annual Report 2003-2004, Fédération européenne des Fonds et Sociétés d'Investissement, Bruxelles.

Gora, M. et Kernan, J. (2004), « Spotlight falls on EU pension reform », European Business Forum, Price Waterhouse Coopers, automne 2004 (http://www.pwcglobal.com/pl/eng/about/press-rm/experts/04_10_ebf.html).

Kullgren, P. et Högström, N. (2004), « Further opportunities for Swedish insurance companies to invest in private equity », Hamilton & Co, Stockholm, 18 novembre 2004 (<http://www.altassets.com/casefor/countries/2004/nz5771.php>).

Math, A. (2001), « Réformes des retraites et concurrence. Une analyse des rôles et stratégies des acteurs au niveau communautaire », *Document de travail*, n° 01.04, Institut de Recherches Économiques et Sociales, Paris, octobre 2001.

Natali, D. (2004), « La MOC Pensions : un résumé historique (2000-2004) », Working Paper pour le workshop de lancement du projet de recherche « The OMC in pensions and European Integration », financé par le SPF Sécurité sociale, Bruxelles, 25 mars 2004.

Natali, D. and de la Porte, C. (2004), « OMC Pensions : What role for Europe in Co-ordinating the reform of different pension systems ? The cases of France and the Netherlands », in Jorgensen, H., Baerentsen, M. and Monks, J. (eds.), *European Trade Union Yearbook 2003/2004*, European Trade Union Institute, Brussels, pp.255-282.

Palier, B. (2003), *La réforme des retraites*, Presses Universitaires de France, Paris.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2003), Directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, JO L 235 du 23 septembre 2003, pp.0010-0021.

Peña Casas, R. (2004), « Mise en perspective des indicateurs européens pour la MOC pensions avec les indicateurs issus de la première vague de plans d'actions nationaux 2003 », Premier draft présenté au 2^{ème} workshop du projet de recherche « The OMC on pensions and European Integration », financé par le SPF Sécurité sociale, Bruxelles, 11 octobre 2004.

Pochet, P. (2003), « Pensions : the European Debate », in Clark, G. and Whiteside, N. (eds.), *Pension Security in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford, pp.44-63.

Salais, R. (2004), « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la Stratégie européenne pour l'emploi », in Zimmermann, B. (ed.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, pp.287-331.

Simmons & Simmons (2004), « Financial Services Action Plan. Pension Funds Directive », octobre 2004 (<http://www.elexica.com>).

Steed, A. (2003), « United Kingdom : Brussels raises pressure on pension plans », *The Telegraph*, 22 décembre 2003.

Thompson, C. (2004), « One step closer to pensions harmonisation », Baker & McKenzie, 9 mars 2004 (<http://lawzone.thelawyer.com>).