

Bruxelles, le 29.6.2017
SWD(2017) 244 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relative à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP)

et

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

**sur le traitement fiscal des produits d'épargne-retraite individuelle, y compris le produit
paneuropéen d'épargne-retraite individuelle**

{ COM(2017) 343 final }

{ SWD(2017) 243 final }

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact relative à la proposition de la Commission concernant un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème abordé?

Un produit d'épargne-retraite individuelle est défini comme étant «*un produit financier d'épargne-retraite souscrit volontairement auprès d'une entité non étatique, dont l'objectif explicite est de permettre une accumulation de capital jusqu'à la retraite et de servir de revenu complémentaire au moment de celle-ci*». Ce type de produit est complémentaire des pensions publiques et des pensions professionnelles.

Dans son plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux¹, la Commission a fait observer qu'il n'existait pas à l'heure actuelle de véritable marché unique pour les régimes de retraite du «troisième pilier». La disparité des règles européennes et nationales empêche le plein développement d'un grand marché concurrentiel de l'épargne-retraite individuelle.

Du fait de la fragmentation du marché, les fournisseurs de produits d'épargne-retraite individuelle ne sont pas en mesure de maximiser les économies d'échelle, de diversifier leurs risques et d'innover, ce qui limite le choix et augmente les coûts pour les particuliers qui épargnent pour leur retraite. Qui plus est, certains produits d'épargne-retraite individuelle existants présentent des lacunes. De nombreux participants à la consultation publique jugent inadaptés les produits d'épargne-retraite individuelle actuellement disponibles et vendus dans l'UE. Cette affirmation est corroborée par le tableau de bord 2015 de la Commission européenne sur les marchés des investisseurs de détail, qui montre que les produits d'épargne-retraite individuelle figurent parmi les trois produits dont les investisseurs de détail sont le moins satisfaits. Enfin, la vente et la portabilité transfrontières des produits d'épargne-retraite individuelle sont très limitées.

Développer davantage les produits d'épargne-retraite individuelle au niveau de l'UE pourrait permettre de compenser à la fois l'insuffisance des revenus de remplacement à la retraite et le manque d'investissements sur les marchés de capitaux de l'Union européenne.

Quel objectif cette initiative devrait-elle atteindre?

L'objectif général est de créer un marché unique de l'épargne-retraite individuelle et de contribuer au parachèvement de l'union des marchés des capitaux. Cet objectif principal englobe trois objectifs spécifiques:

1) Accroître les investissements dans l'UE et contribuer au parachèvement de l'union des marchés des capitaux – Sur le long terme, amplifier les réservoirs d'épargne-retraite, qui constituent des ressources supplémentaires pour financer des investissements productifs à long terme.

2) Améliorer les caractéristiques des produits d'épargne-retraite individuelle – Permettre la création de produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle simples et transparents.

3) Améliorer la fourniture et la portabilité transfrontières des produits d'épargne-retraite individuelle – Permettre aux fournisseurs de réaliser de plus grandes économies d'échelle et de renforcer l'efficacité et l'innovation, ainsi que d'améliorer les possibilités des investisseurs de détail d'emmener leur produit d'épargne-retraite individuelle lorsqu'ils s'installent dans un autre État membre que le leur.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

Les efforts déployés sans aucune coordination par certains États membres ne sauraient remédier à la fragmentation actuelle des réglementations nationales applicables aux produits d'épargne-retraite individuelle. Une action au niveau de l'UE apporterait une valeur ajoutée substantielle, s'attaquerait au problème de la

¹ COM(2015) 468 final.

fragmentation du marché et faciliterait l'activité transfrontière des fournisseurs en leur permettant de centraliser certaines fonctions au niveau de l'Union. Pour les personnes physiques, les exigences minimales du produit définies dans les règles de l'UE seraient un gage de transparence et de simplicité, ainsi que de sécurité dans le cas des investisseurs de détail, au bénéfice des travailleurs salariés ou indépendants, mobiles ou non. Seule une action de l'UE peut améliorer la portabilité et répondre aux besoins des travailleurs mobiles, dont le nombre ne cesse de croître.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

L'analyse d'impact a porté sur les trois options suivantes:

1. Un scénario de base, dans lequel l'UE ne prendrait aucune mesure.
2. Un scénario dans lequel un statut de produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) serait créé sur la base d'un ensemble de caractéristiques communes et flexibles, dans le cadre d'un régime complémentaire facultatif.
3. Un scénario dans lequel les régimes nationaux d'épargne-retraite individuelle seraient harmonisés.

L'option privilégiée est celle du scénario n° 2. En effet, dans le cadre de cette option, la standardisation accrue des caractéristiques essentielles du produit offrirait aux fournisseurs de nouvelles possibilités de réaliser des économies d'échelle. Ces caractéristiques essentielles seraient en outre suffisamment souples pour que les fournisseurs puissent bénéficier autant que possible des incitations fiscales nationales. En conséquence, en l'espace d'au minimum dix ans et dans l'hypothèse où le PEPP bénéficierait des mêmes incitations fiscales que les produits nationaux, le taux de souscription aux produits d'épargne-retraite individuelle aura augmenté, tout comme les investissements des fournisseurs dans le contexte de l'union des marchés des capitaux, et l'activité transfrontière sera devenue plus facile. Les consommateurs bénéficieront d'un choix plus vaste et d'une protection adéquate de leur épargne-retraite. Un tel statut serait économiquement avantageux et politiquement réalisable, car il n'imposerait pas d'adapter les produits d'épargne-retraite individuelle existants à un nouvel environnement réglementaire et n'affecterait pas les régimes déjà en vigueur.

Qui soutient quelle option?

Les consommateurs et les associations de consommateurs sont favorables à la création d'un produit d'épargne-retraite individuelle simple et transparent (option 2). Les fournisseurs (assureurs, fonds de pension, gestionnaires d'actifs) soutiennent en majorité l'option 2, en raison de sa capacité potentielle à remédier aux défaillances du marché. Dans son avis technique, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) s'est également prononcée en faveur de la création d'un PEPP. Les fournisseurs considèrent qu'une harmonisation des régimes nationaux serait l'option la moins efficace. Dans le cadre d'une consultation publique, les États membres ont fermement rejeté l'idée d'harmoniser les régimes nationaux (option 3).

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Dans le cadre de l'option privilégiée, les fournisseurs (assureurs, fonds de pension, entreprises d'investissement, banques et gestionnaires d'actifs) pourraient, après avoir été agréés en vertu de régimes sectoriels de l'UE, concevoir des produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle (PEPP) sur la base d'un ensemble de caractéristiques communes. Pour les investisseurs de détail, le PEPP élargirait le choix de produits d'épargne-retraite complémentaire. Les travailleurs mobiles bénéficieraient d'une meilleure portabilité. D'après une étude, le marché de l'épargne-retraite individuelle, estimé actuellement à quelque 700 milliards d'EUR, devrait atteindre, selon le cas, 1 400 milliards d'EUR (scénario de base) ou 2 100 milliards d'EUR (si le PEPP est créé et bénéficie d'avantages fiscaux). Le PEPP compterait alors pour près de la moitié dans l'accroissement potentiel du marché, l'autre moitié résultant d'une dynamique de croissance liée aux produits nationaux vendus actuellement. L'augmentation du taux de souscription aux produits d'épargne-retraite individuelle contribuerait à plus long terme à la réalisation de l'union des marchés des capitaux.

Cette initiative aurait des effets positifs sur le plan social, étant donné qu'un accroissement des souscriptions de produits d'épargne-retraite individuelle augmenterait le nombre de personnes disposant de revenus adéquats à la retraite. Les travailleurs indépendants et les travailleurs mobiles y trouveraient en particulier un nouveau

moyen d'épargner pour leur retraite.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Comme l'option privilégiée est l'instauration d'un régime complémentaire parallèlement aux régimes nationaux, aucune incidence économique, sociale ou environnementale n'est attendue.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

L'initiative devrait permettre d'élargir l'éventail des fournisseurs: gestionnaires d'actifs et fonds de pension spécialisés s'ajouteraient à la liste des fournisseurs, aujourd'hui composée essentiellement d'assureurs. Les fournisseurs tels que les gestionnaires d'actifs étant souvent des PME, l'initiative pourrait avoir des retombées positives pour eux, du fait des nouveaux débouchés commerciaux qu'elle créerait.

L'initiative pourrait également avoir des effets positifs sur les PME en exploitant le surcroît d'épargne privée, en le canalisant vers l'économie et en créant de nouvelles sources de financement qui profiteront à ces entreprises. Cette initiative aiderait également les travailleurs indépendants à accroître leurs possibilités d'épargner pour la retraite.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les PEPP constitueraient une nouvelle catégorie de produits fournis par un large éventail de fournisseurs soumis à la surveillance réglementaire qu'exerceront les autorités nationales compétentes en vertu de règles existantes. Le suivi de la distribution transfrontière des PEPP pourrait créer des tâches supplémentaires pour les autorités nationales compétentes. La responsabilité d'autoriser les différents PEPP incomberait à l'AEAPP, qui aura besoin dès lors de ressources supplémentaires. En vertu du régime actuel de cofinancement, les crédits seront inscrits au budget de l'UE et ne dépasseront pas les montants prévus dans le cadre financier pluriannuel qui court jusqu'en 2020. En outre, la décision d'accorder des incitations fiscales favorables au PEPP demeurera une compétence nationale et l'impact éventuel dépendra de l'ampleur des souscriptions au niveau national.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Aucune autre incidence notable n'est attendue.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La proposition de statut devrait prévoir un réexamen après trois années d'application. Ce réexamen devrait viser à évaluer la mesure dans laquelle les produits d'épargne-retraite individuelle sont utilisés, leur contribution à l'union des marchés des capitaux, ainsi que l'évolution de la fourniture et de la portabilité transfrontières pour les investisseurs de détail.