



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.3.2012
COM(2012) 65 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**présenté conformément à l'article 18 de la directive 2003/48/CE du Conseil en matière
de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts**

{SWD(2012) 16 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

présenté conformément à l'article 18 de la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

1. INTRODUCTION

L'article 18 de la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (ci-après «la directive sur la fiscalité de l'épargne» ou «la directive»)¹ dispose ce qui suit: «*La Commission présente tous les trois ans un rapport au Conseil sur le fonctionnement de la présente directive. Sur la base de ces rapports, la Commission propose au Conseil, le cas échéant, les modifications de la directive qui s'avèrent nécessaires en vue d'assurer plus efficacement une imposition effective des revenus de l'épargne ainsi que d'éliminer des distorsions indésirables de concurrence.*»

Le rapport concernant le premier réexamen² a été établi en 2008 (ci-après «le rapport de 2008»)³; il couvrait la transposition et la mise en œuvre de la directive et présentait un résumé de l'évaluation économique⁴ ainsi que les recommandations de la Commission quant aux modifications nécessaires. Les modifications nécessaires mises en évidence dans le rapport de 2008 étaient principalement destinées à clarifier diverses questions d'interprétation et à combler certaines lacunes. À cette fin, la Commission a adopté, le 13 novembre 2008, une proposition⁵ de modification de la directive (ci-après la «proposition») en vue de combler les lacunes existantes et de mieux prévenir la fraude fiscale.

Le présent rapport, qui concerne le deuxième réexamen, porte essentiellement sur le fonctionnement et l'évaluation économique de la directive. Les principales constatations du présent document, à savoir l'utilisation généralisée des juridictions offshore pour les entités intermédiaires et la croissance de marchés clés qui proposent des produits comparables aux créances, renforcent les arguments en faveur de l'extension du champ d'application de la directive et des accords correspondants conclus conformément à l'article 17 de la directive.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:157:0038:0048:en:PDF>

²

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/index_fr.htm

³

Rapport COM(2008) 552

http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2008&T3=552&RechType=RECH_naturel&Submit=Search

⁴

Détaillée dans le document de travail des services de la Commission intitulé «Commission Staff Working Document presenting an economic evaluation of the effects of Council Directive 2003/48/EC on the basis of the available data», Bruxelles, le 15 septembre 2008, SEC (2008) 2420 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/sec%282008%292420.pdf.

⁵

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts, Bruxelles, le 13 novembre 2008, COM(2008) 727 final,

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/com%282008%29727_fr.pdf.

Ces conclusions sont également conformes à l'engagement politique manifesté par le G20 de favoriser le respect des normes internationales en matière d'échange d'informations fiscales et financières et de mettre en œuvre toutes les mesures de rétorsion disponibles pour lutter contre les paradis fiscaux et les juridictions non coopératives qui ne respectent pas ces normes.

Le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport fournit davantage de données factuelles sur les sujets abordés ci-après.

2. TRANSPOSITION ET MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

Lors du premier réexamen, la Commission a conclu que tous les États membres avaient transposé la directive⁶ et commencé à appliquer ses modalités de mise en œuvre à compter des dates convenues (c'est-à-dire le 1^{er} juillet 2005 et, pour la Bulgarie et la Roumanie, le 1^{er} janvier 2007). La Commission a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de différents États membres au sujet d'éléments spécifiques de leurs modalités d'application et n'a clôturé ces procédures qu'après avoir reçu confirmation de la part des États membres concernés que les règles en cause avaient été mises en conformité avec la directive. Il n'y a, à l'heure actuelle, pas de procédure d'infraction en cours dans ce domaine.

Lors de la réunion du Conseil Ecofin du 7 décembre 2010, la Commission s'est engagée à présenter pour la mi-2011 un rapport ad hoc sur l'application correcte et effective de la directive par les États membres. Sur la base des réponses reçues à un questionnaire envoyé à tous les États membres, les services de la Commission ont établi ce rapport [SEC(2011) 775 final]⁷, qui a été transmis au Conseil le 14 juin 2011.

L'analyse des réponses des États membres indique que certaines des dispositions de la directive ont été interprétées de manière différente par les États membres. Certains des risques de divergence d'interprétation ainsi mis en évidence avaient été déjà soulignés dans le rapport de 2008. À cet égard, les nouvelles règles contenues dans la proposition permettraient de remédier aux principaux problèmes.

3. FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTIVE

Le fonctionnement de la directive a été évalué au moyen d'un questionnaire adressé aux administrations fiscales des États membres et portant sur leur utilisation des données échangées au titre de la directive. En outre, la Commission a examiné les statistiques fournies au titre de la directive et commandé une étude pour évaluer la charge administrative que la directive existante fait peser sur les opérateurs économiques. Les principales conclusions de cette analyse sont fournies ci-après.

⁶ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72003L0048:FR:NOT#FIELD_BE.

⁷ [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/personal_tax/savings_tax/implementation/sec\(2011\)775_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/personal_tax/savings_tax/implementation/sec(2011)775_en.pdf).

3.1. Questionnaire concernant l'utilisation des données

Un questionnaire a été envoyé aux experts du groupe ACDT⁸ concernant l'utilisation des données reçues par leurs administrations fiscales de la part d'autres États membres, lequel portait notamment sur les aspects suivants: l'utilisation des données à des fins de contrôle fiscal, la qualité des données reçues d'autres États membres et la question de savoir si l'introduction de la directive a conduit à l'amélioration du respect de la législation par les contribuables.

Meilleures pratiques

Les États membres qui ont procédé à une évaluation ont fait état de résultats positifs en matière de conformité. Toutefois, le présent réexamen met en avant certains domaines que les États membres pourraient améliorer de manière à assurer une meilleure utilisation des informations échangées:

- intégration de la base de données de la directive sur la fiscalité de l'épargne avec les bases de données fiscales nationales;
- développement de la gestion des risques et davantage d'automatisation du processus de recoupement des données;
- rationalisation de la diffusion de données entre l'administration fiscale centrale et les bureaux locaux de perception.

Qualité des données

Les États membres ont mis en évidence une nette augmentation de la qualité des données qu'ils reçoivent, grâce au format structuré et aux règles de procédure communes applicables à la communication des données. Par rapport à l'échange d'informations dans le cadre de traités bilatéraux, la qualité des données reçues au titre de la directive est considérablement plus élevée.

Toutefois, cette qualité reste une source de préoccupation pour de nombreux États membres. Actuellement, environ la moitié des États membres ont confirmé qu'ils procèdent à des vérifications du contenu des informations reçues de la part des agents payeurs avant leur envoi aux États membres destinataires.

Compte tenu de l'importance que revêt l'amélioration de la qualité, tous les États membres devraient envisager l'application de contrôles systématiques sur la qualité des informations à envoyer. En outre, les États membres sont encouragés à utiliser le système de vérification en ligne que la Commission élabore actuellement pour le numéro d'identification fiscale (NIF), afin d'identifier correctement les contribuables.

⁸ Groupe d'experts nationaux de la Commission: coopération administrative dans le domaine de la fiscalité directe.

3.2. Statistiques fournies au titre de la directive

La portée du premier réexamen a été limitée par un manque de données dû au fait que la directive n'était en vigueur que depuis le 1^{er} juillet 2005. Ce n'est que lors de la réunion du Conseil du 12 mai 2008 que les États membres se sont mis d'accord sur les statistiques⁹ à fournir à la Commission pour que celle-ci puisse évaluer l'efficacité et l'efficacités de la directive.

Depuis le premier réexamen, des définitions et formats de données ont été arrêtés, qui ont conduit à des échanges d'informations plus rapides et de meilleure qualité entre les États membres. Concernant la quantité de données échangées, les grands États membres ou ceux qui disposent de centres financiers importants sont ceux qui ont échangé le plus d'informations. L'année 2007 a été une année record en matière d'informations échangées; cette année-là le montant des transactions déclarées s'est élevé à 38,9 milliards d'euros (chiffre 2009¹⁰: 9,9 milliards d'euros). L'inclusion des produits bruts dans les chiffres peut conduire à une base de comparaison différente; si l'on exclut cet élément, les montants déclarés sont plus stables (les revenus sous forme d'intérêts en 2009 s'élèvent à 2,3 milliards d'euros contre 3,6 milliards en 2007). Le montant de retenue à la source partagé par l'ensemble des pays au titre de la directive et des accords connexes a diminué, passant de 700,9 millions d'euros en 2008 à 495,9 millions d'euros en 2009. Tant la diminution du volume d'informations échangées que celle du montant de la retenue à la source peuvent en partie s'expliquer par la crise financière qui a éclaté au cours du dernier trimestre de 2008 et qui s'est traduite par une baisse significative des taux d'intérêt pour les dépôts des ménages en 2009.

Les données font notamment ressortir une forte variabilité des informations échangées par les États membres au cours de la période couverte. Un exercice de simulation réalisé sur le volume des dépôts transfrontaliers de la BCE (section 4 du présent rapport) a confirmé que, pour certains États membres, les montants des paiements d'intérêts déclarés pour la forme d'intérêts classique étaient inférieurs à la valeur de référence estimée pour les taux d'intérêt et les dépôts transfrontaliers. En outre, les réponses des États membres au rapport ad hoc (section 2 du présent rapport) ont révélé que la plupart des États membres se fondent principalement sur la bonne application de leurs lignes directrices par les agents payeurs pour l'identification correcte des revenus à déclarer, bien qu'ils aient prévu des dispositions pour la réalisation de contrôles et l'application de sanctions en cas de non-respect de la directive.

Pour remédier au problème de la variabilité des données échangées d'un exercice à l'autre, les États membres devraient envisager de vérifier l'exhaustivité des données fournies par leurs agents payeurs, notamment par les moyens suivants: i) un registre central à mettre en place par chaque État membre et contenant la liste des agents payeurs établis sur leur territoire, pour vérifier si les données ont été présentées en temps utile; ii) des analyses de la fluctuation des données soumises par les agents payeurs, en particulier pour les montants déclarés et le nombre de bénéficiaires effectifs; iii) la coopération entre les États membres, afin de renforcer les procédures de contrôle relatives aux agents payeurs, notamment en ce qui concerne les systèmes et les lignes directrices internes mis en place par ceux-ci en matière de contrôle; et

⁹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st09/st09467.fr08.pdf>.

¹⁰ La Suède n'a pas transmis à la Commission de données relatives aux échanges d'informations avec d'autres États membres pour tous les exercices. L'Irlande a rencontré des problèmes techniques avec la transmission des données pour 2009.

iv) la définition de valeurs de référence et les comparaisons avec d'autres sources de données, par exemple les statistiques nationales sur la déclaration des dépôts transfrontaliers.

3.3. Évaluation des coûts de démarrage et des coûts récurrents de la mise en œuvre de la directive

Une étude destinée à évaluer la charge administrative que la directive fait peser sur les opérateurs économiques a conclu que ces derniers disposaient déjà de la plupart des informations à communiquer au titre de la directive en raison de la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux¹¹, de leur législation nationale ou des pratiques internes des entreprises. Toutefois, aucun des participants à l'enquête n'a indiqué qu'il recueillerait les informations concernant l'article 4, paragraphe 2, (dispositions relatives à l'agent payeur à la réception) s'il n'y était contraint par la directive.

La plupart des étapes de la communication des données au titre de la directive sont considérées par les agents payeurs comme faisant partie de leurs activités habituelles et, par conséquent, la charge administrative associée ne semble pas être excessive.

¹¹ **Directive 2005/60/CE** du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

4. ÉVALUATION ECONOMIQUE

Dans le cadre du présent réexamen, une évaluation économique a été réalisée afin d'analyser l'évolution des principaux marchés des produits de l'épargne de l'Union européenne (UE) et des pays tiers en ce qui concerne l'importance desdits marchés et la répartition géographique de leur clientèle. Les données de déclaration bancaire de la Banque des règlements internationaux (BRI), de la Banque centrale européenne (BCE) et de la Banque nationale suisse (BNS) ont été utilisées. Les données de la BCE ont également été utilisées aux fins d'un exercice de simulation sur le degré de couverture de la base potentielle de l'échange d'informations ou de la retenue à la source.

En outre, des données sur des marchés spécifiques ont été exploitées pour l'analyse de l'évolution de ces marchés aux cours des dernières années; il s'agit des marchés des produits suivants: 1) actions et obligations (enquête CPIS du FMI), 2) produits en créances et en capitaux propres et produits dérivés en général (données d'Eurostat), 3) produits structurés de détail (base de données Avery), 4) OPCVM (essentiellement données de l'EFAMA) et 5) produits d'assurance (données provenant principalement d'une étude de Europe Economics).

Aux fins du présent rapport, le terme OPCVM fait référence à des entreprises ou des entités agréées conformément à la directive 2009/65/CE¹² (anciennement directive 85/611/CEE¹³). Les termes «fonds non coordonnés» et «OPCVM non coordonnés» se rapportent à tous les autres fonds ou régimes de placement collectif.

Les principales conclusions de l'analyse sont exposées ci-après.

DONNEES DE LA BRI

Les statistiques bancaires territoriales (*International locational banking statistics*) de la Banque des règlements internationaux (BRI) comprennent des données trimestrielles sur l'actif et le passif des banques nationales et succursales de banques étrangères situées dans les 43 pays déclarants, ventilées sur une base bilatérale en fonction du pays de la contrepartie étrangère. Les positions sont présentées sur une base brute non consolidée, en millions de dollars américains.

La plupart des principaux centres financiers offshore n'ont pas donné leur accord à la divulgation de leurs positions bilatérales par l'intermédiaire de la BRI. Toutefois, les données de la BRI accessibles publiquement, y compris celles qui concernent les pays de la contrepartie¹⁴, ont permis une analyse détaillée des participations offshore dans les juridictions situées tant au sein du réseau d'accords sur la fiscalité de l'épargne qu'en dehors de celui-ci.

¹² Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), JO L 302 du 17.11.2009, p. 32.

¹³ Directive 85/611/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), JO L 375 du 31.12.1985, p. 3.

¹⁴ Tous les États membres, la Suisse et Guernesey ont accepté la divulgation de leurs positions bilatérales avec tous les pays de la contrepartie, à savoir les pays de leurs détenteurs de dépôts.

Les données de la BRI accessibles publiquement montrent que l'encours des dépôts non bancaires étrangers pour les Îles Caïmans en 2011 est le deuxième le plus important des pays déclarants, comparable à celui des États-Unis. Les résultats par pays de la contrepartie révèlent qu'une part importante des dépôts non bancaires dans les États membres et les juridictions appartenant au réseau d'accords sur la fiscalité de l'épargne est détenue par des clients de juridictions offshore (moyenne combinée de 35 % pour les États membres et les juridictions appartenant au réseau d'accords sur la fiscalité de l'épargne pour la période 2000-2010; pour les juridictions appartenant au réseau d'accords sur la fiscalité de l'épargne, cette part culmine à 65 % en 2007)¹⁵.

L'importance des centres offshore en tant que lieu d'implantation des dépôts et lieu d'établissement ou de gestion de structures titulaires de dépôts non bancaires indique que la mise en œuvre des dispositions concernant l'approche par transparence et l'agent payeur à la réception pour certaines structures juridiques établies dans les juridictions offshore est justifiée et nécessaire aux fins tant de la directive que des accords sur la fiscalité de l'épargne.

¹⁵ On peut raisonnablement supposer que le secteur non bancaire de ces juridictions n'est pas essentiellement constitué d'entreprises industrielles et de particuliers, mais d'entités intermédiaires.

DONNEES DE LA BCE

Simulation de couverture

Les données fournies par la BCE se fondent sur les statistiques de bilan des IFM¹⁶. Les institutions financières de chaque État membre communiquent tous les mois à la BCE les dépôts détenus par des ménages non-résidents situés dans la zone euro. Les montants sont indiqués pour l'agrégat zone euro, sans ventilation détaillée entre les États membres de ladite zone. Les données sont réparties en fonction du secteur auquel appartient le titulaire du dépôt (y compris une répartition détaillée des ménages) selon sept catégories d'échéances. Ces données ont été jugées les plus appropriées aux fins d'un exercice de simulation visant à fournir une évaluation limitée de la mesure dans laquelle les données échangées (ou la retenue à la source) au titre de la directive couvrent de manière satisfaisante la base d'imposition potentielle correspondante.

Si l'on prend un taux de couverture moyen de 70 % comme valeur de référence pour les exercices 2006-2009, on constate que sept États membres n'atteignent pas ce seuil, tandis que quatre autres se situent en dessous de 100 %. Les seize États membres restants dépassent les 100 %¹⁷.

Les résultats de l'exercice de simulation confirment la nécessité, pour les États membres, d'envisager le contrôle systématique de l'exhaustivité des données fournies par leurs agents payeurs, comme suggéré à la section 3.2.

Évolution des dépôts transfrontaliers des ménages de la zone euro

Les données de la BCE ont également été analysées aux fins d'une l'évaluation de l'évolution des dépôts transfrontaliers. L'encours des dépôts, tous termes confondus (y compris les dépôts à vue, qui produisent généralement des intérêts bas), s'élevait à 164 milliards d'euros en 2003 et a culminé à plus de 247 milliards d'euros en octobre 2008 (soit une augmentation de 50 % au cours de la période considérée).

Les dépôts à terme ont diminué, passant de 72 milliards d'euros en janvier 2003 à 60 milliards d'euros en novembre 2005 (soit une baisse de 15 % pour l'ensemble la période et une diminution mensuelle de 0,52 %). Cette diminution ne s'observe pas pour les dépôts sans échéance (par exemple les dépôts à vue). Une analyse plus fine de l'évolution des dépôts à terme dans la zone euro et en dehors de celle-ci révèle que la tendance à la baisse observée jusqu'en novembre 2005 a été essentiellement enregistrée dans les États membres de la zone euro (-38,84 % au cours de la période et une diminution mensuelle de 1,51 %). Pendant les trois années suivantes, de novembre 2005 à novembre 2008, les dépôts transfrontaliers ont connu une hausse presque identique dans les deux catégories, passant de 60 milliards d'euros à 81 milliards d'euros (soit une augmentation de 25 % pour la zone euro et de 30% pour les pays hors zone euro).

¹⁶ IFM: institution financière monétaire.

¹⁷ Des résultats supérieurs à 100 % sont normaux, étant donné que la définition des intérêts prévue par la directive couvre une gamme de produits plus large que les dépôts couverts par les données de la BCE.

Après la fin de l'année 2008, les dépôts à terme dans les États membres de la zone euro semblent avoir subi la plus forte baisse (passant de 41 milliards d'euros en novembre 2008 à 21 milliards d'euros en mars 2010), principalement en raison de la crise financière.

L'évolution des dépôts transfrontaliers hors zone euro des ménages de la zone euro montre une hausse globale jusqu'au début de la crise financière. Cette augmentation a principalement été tirée par les dépôts sans échéance (par exemple, les dépôts à vue assortis de très faibles taux d'intérêt), tandis que les dépôts à terme (par exemple, les comptes d'épargne à terme assortis de taux d'intérêt plus élevés) dans les États membres de la zone euro ont diminué jusqu'en novembre 2005, avant de repartir à la hausse parallèlement aux dépôts en dehors de la zone euro.

DONNEES DE LA BNS

La Banque nationale suisse (BNS) publie chaque année un rapport intitulé «Les banques suisses», qui fournit des données statistiques détaillées fondées sur les rapports financiers des banques suisses. Ce rapport contient des données détaillées très utiles ventilées par pays et/ou par type de client, contenues dans les tableaux suivants: i) «Répartition par pays des avoirs et engagements dans les bilans», ii) «Opérations fiduciaires – répartition géographique» et iii) «Stocks de titres dans les dépôts de la clientèle auprès des banques - Répartition par domicile du titulaire, catégories de titres et secteurs économiques».

Les données de la BNS font apparaître l'existence d'une importante clientèle située dans des juridictions offshore, tant au sein du réseau d'accords sur la fiscalité de l'épargne qu'en dehors de celui-ci¹⁸. Cette situation confirme la nécessité urgente (voir également la section ci-dessus consacrée aux données de la BRI) de s'attaquer aux cas dans lesquels des structures intermédiaires dans des juridictions offshore participent au paiement de revenus de l'épargne par des juridictions relevant du réseau d'accords sur la fiscalité de l'épargne et en particulier de l'accord UE-Suisse sur la fiscalité de l'épargne.

DONNEES CPIS DU FMI

Le FMI dans le cadre de son enquête coordonnée sur les investissements de portefeuille (*Coordinated Portfolio Investment Survey – CPIS*) fait état des positions d'investissement transfrontalier (exprimées aux prix du marché en vigueur à la fin de l'année) des investisseurs résidant dans les 74 pays participants (pays de l'investisseur), avec une répartition par pays d'investissement (pays de l'émetteur). En principe, les données sont compilées en fonction de l'endroit où le débiteur (émetteur de dette ou de capitaux propres) et le créancier (investisseur) sont situés, qui ne reflète pas toujours la relation agent payeur-bénéficiaire effectif, au cœur du fonctionnement de la directive.

¹⁸ Par exemple, les passifs fiduciaires envers les entités (principalement non bancaires) situées dans les Antilles (qui, aux fins de la BNS et de la BRI, regroupent Anguilla, Antigua-et-Barbuda, les Îles Vierges britanniques, Montserrat et Saint-Christophe-et-Nevis) et au Panama (avec des parts de 16 % et 9 % respectivement) occupent les première et deuxième places en pourcentage de l'ensemble des passifs fiduciaires.

On peut tirer deux grandes conclusions des données CPIS en ce qui concerne les États membres qui fournissent une ventilation sectorielle détaillée:

La mise en œuvre de la directive n'a pas dissuadé les investisseurs particuliers d'investir dans des titres émis dans les États membres et notamment dans ceux qui procèdent à l'échange d'informations. Au contraire, on note un accroissement des investissements en titres des particuliers dans la plupart des États membres couverts par l'étude, et notamment dans ceux recourant à l'échange d'informations.

Le secteur des fonds d'investissement du Luxembourg a connu une augmentation importante de sa part dans les prises de participation transfrontalières des ménages de l'UE.

DONNEES D'EUROSTAT

Revenus

Une comparaison a été effectuée entre les revenus perçus par les ménages par rapport à tous les secteurs de l'économie pour les éléments de revenu relevant et ne relevant pas du champ d'application de la directive, afin de vérifier s'il y a eu substitution de produits. Les données révèlent que, sur la période 2000-2009, les intérêts perçus par les ménages de l'Union européenne en pourcentage des revenus de la propriété¹⁹ ont été relativement stables jusqu'en 2008, avant de chuter en 2009 en raison d'une baisse des taux d'intérêt perçus sur les créances à la suite de la crise financière, tendance par ailleurs observable dans l'ensemble de l'économie.

Les données d'Eurostat concernant les revenus de l'épargne²⁰ n'indiquent pas de transfert manifeste des revenus de l'épargne vers des produits ne relevant pas du champ d'application de la directive.

Actifs

L'analyse des actifs sous forme de créances détenus par les ménages montre que ces actifs sont restés relativement stables au cours de la période 2000-2009 par rapport aux capitaux propres détenus par les ménages, qui ont diminué de près de moitié au cours de la même période, reflétant peut-être une plus grande aversion au risque de la part des investisseurs et/ou une baisse générale de la valeur des actions. L'une des évolutions notables est l'augmentation considérable des produits financiers dérivés détenus par les ménages (18,03 % du total des actifs des ménages en 2009 contre 1,05 % en 1999).

L'utilisation accrue des produits financiers dérivés plaide en faveur d'une extension du champ d'application de la directive afin d'y inclure les produits financiers structurés dont l'actif sous-jacent est équivalent à une créance.

¹⁹ Revenus de la propriété: revenus provenant d'actifs.

²⁰ Il convient de noter que l'une des principales limites des données d'Eurostat est que celles-ci n'opèrent pas de distinction entre les revenus nationaux et les revenus transfrontaliers, de sorte que seules des conclusions générales peuvent être tirées.

PRODUITS STRUCTURES DE DETAIL

La Commission a fait usage de la base de données Avery sur les produits structurés de détail, qui contient des données détaillées sur 34 marchés et plus de deux millions de produits structurés commercialisés à travers le monde. On estime que, dès janvier 2005, la base de données couvrait environ 90 % des produits structurés de détail émis en Europe. Sa principale limite est qu'elle est conçue pour les besoins de commercialisation de ses clients et qu'elle ne fait pas la distinction, utile aux fins de la directive, entre les investissements nationaux et les investissements transfrontaliers. Néanmoins, malgré l'absence de données spécifiques relatives à l'élément transfrontalier, la taille du marché de ces produits, dont l'encours actuel des ventes sur les marchés couverts de l'Union européenne s'élève à 767,3 milliards d'euros, en démontre l'importance. Ce marché a connu une croissance rapide en général (une augmentation annuelle moyenne de plus de 30 %), avec une forte proportion de produits qui prévoient une protection du capital (l'essentiel des émissions en termes de volume, avec une part de 60 à 70 %) et dont l'actif sous-jacent comporte un taux d'intérêt (la part de la classe des actifs à taux d'intérêt est passée de 3,2 % en 2001 à près de 30 % en 2007).

L'importance avérée du marché des produits structurés, et en particulier des produits similaires à des créances, ainsi que le développement de marchés européens spécifiques principalement destinés aux investisseurs de détail étrangers, justifient l'extension du champ d'application de la directive et des accords sur la fiscalité de l'épargne, de manière à y inclure les types de produits structurés concernés.

Données sur les OPCVM²¹

En ce qui concerne la substituabilité des fonds, les données fournies par l'EFAMA²² font apparaître une baisse de la part des organismes de placement collectif investis en obligations dans le total des OPCVM (23 % en 2010, contre 31 % en 2002), parallèlement à une augmentation des investissements dans des OPCVM d'autres catégories, davantage susceptibles de ne pas relever du champ d'application de la directive 2003/48/CE en raison de la composition de leurs actifs. De même, on a constaté un transfert vers des fonds non coordonnés au cours de la même période (dont la part est passée de 22 % en 2002 à 25 % en 2010).

L'augmentation de la part des fonds non coordonnés, bien qu'elle ne résulte pas nécessairement d'une stratégie d'évasion fiscale, justifie les éléments contenus dans la proposition qui visent à assurer l'égalité de traitement entre les OPCVM et les OPCVM non coordonnés dont la composition des actifs est comparable.

PRODUITS D'ASSURANCE

Tant les sources de données que l'expérience confirment l'opportunité d'inclure dans le champ d'application de la directive les produits d'assurance-vie comportant un élément

²¹ Pour la définition de cette notion, voir la page 8 ci-dessus.

²² EFAMA: Association européenne de la gestion d'actifs et de fonds.

d'investissement. Le rapport PRIPS²³ de Europe Economics a mis en évidence l'importance de la part des assurances-vie en unité de compte dans le marché de l'assurance-vie de l'UE, y compris pour les États membres ayant une activité transfrontalière importante avec des investisseurs de détail de l'UE dans le domaine de l'assurance-vie.

Le développement de marchés transfrontaliers significatifs pour les produits d'assurance-vie en unités de compte (considérés comme un canal de distribution pour les OPCVM) justifie l'élément figurant dans la proposition qui vise à étendre le champ d'application de la directive aux prestations liées à des produits d'assurance comparables à des créances.

5. CONCLUSIONS

En général, les États membres ont exprimé leur satisfaction à l'égard des données reçues dans le cadre de la directive, qui leur permettent d'assurer le respect des règles par leurs contribuables en ce qui concerne la déclaration des intérêts. Pour la période examinée, les États membres ont signalé une nette augmentation de la qualité des données reçues, imputable selon eux au format structuré et aux règles de procédure communes applicables à la communication des données. Le réexamen a également montré la manière dont les États membres peuvent mieux utiliser les données et a démontré la nécessité d'améliorer davantage l'exactitude et l'exhaustivité des données échangées.

L'analyse économique a montré l'urgence de mettre à jour la directive et les accords sur la fiscalité de l'épargne correspondants, en ce qui concerne les produits ainsi que les transactions et les opérateurs économiques couverts, afin de supprimer les possibilités existantes de contournement, y compris celles qui découlent de situations triangulaires impliquant à la fois des juridictions couvertes par les accords sur la fiscalité de l'épargne et des juridictions n'en relevant pas. Un consensus sur la proposition et l'adoption d'un mandat de négociation en vue d'améliorations équivalentes de ces accords sont nécessaires afin de favoriser la transparence et la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, tant au sein de l'UE qu'en dehors de celle-ci.

²³ *Study on the Costs and Benefits of potential changes to distribution rules for Insurance Investment Products and other Non-MIFID packaged retail investment products.*
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/prips/costs_benefits_study_en.pdf.