

PARLEMENT EUROPEEN



---

**DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES**  
*Direction A: Études à long et moyen terme*  
**Division des affaires économiques, monétaires et budgétaires**

***BRIEFING***  
**ECON 517 FR**

**LA TAXATION**  
**DES RETRAITES PROFESSIONNELLES**

*Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Parlement européen*

Ce document est disponible en version anglaise (original), française et allemande.

---

## Résumé

La Commission a récemment publié une communication sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles. Le présent document aborde les dispositions largement différentes qui régissent les régimes de retraite professionnelle dans les États membres ainsi que la base de leur imposition. Il passe ensuite en revue les problèmes traités dans le document de la Commission ainsi que les solutions avancées. Dans son annexe, il place le sujet dans le contexte plus large de l'évolution démographique et de la réforme des régimes de retraite en général.

---

**Éditeur:** Parlement européen  
L-2929 Luxembourg

**Rédacteur:** Ben Patterson  
Direction Générale des Études – Direction A  
Division des affaires économiques, monétaires et budgétaires  
Tél.: (00-352) 4300 24114  
Fax: 00-352) 4300 27721  
E-Mail: gpatterson@europarl.eu.int

---

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci

---

Manuscrit achevé en juillet 2001.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>2. PENSIONS COMPLEMENTAIRES.....</b>	<b>6</b>
<b>3. TAXATION: LES SYSTEMES.....</b>	<b>6</b>
3.1. LES COTISATIONS.....	6
3.2. RENDEMENT DE L'INVESTISSEMENT.....	7
3.3. LE PAIEMENT DES PRESTATIONS.....	7
3.4. TYPES DE SYSTEMES.....	7
<b>4. TAXATION: PROBLEMES ET SOLUTIONS.....</b>	<b>9</b>
4.1. LE PROBLEME ETT/EET/TEE.....	10
4.2. EXONERATION FISCALE DES COTISATIONS.....	12
4.2.1. <i>La définition des régimes reconnus sur le plan fiscal</i> .....	13
4.2.2. <i>Limites en matière de déductibilité</i> .....	13
4.3. LE TRANSFERT DE CAPITAUX.....	13
4.4. LA TAXATION DES PRESTATIONS.....	14
4.5. FONDS DE RETRAITE PANEUROPEENS.....	15
<b>ANNEXE: LE FACTEUR "VIEILLISSEMENT".....</b>	<b>17</b>
LE FINANCEMENT PAR REPARTITION, LE MODE DE FINANCEMENT ET LE RISQUE.....	18
<b>BRIEFINGS – SERIE AFFAIRES ECONOMIQUES.....</b>	<b>21</b>
<b>DOCUMENTS DE TRAVAIL RECENTS – SERIE AFFAIRES ECONOMIQUES.....</b>	<b>21</b>

## TABLEAUX ET DIAGRAMMES

TABLEAU 1: DISPOSITIONS DE RETRAITE PROFESSIONNELLE ("DEUXIEME PILIER") DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE.....	8
TABLEAU 2: LA TAXATION DES RETRAITES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE.....	9
TABLEAU 3: EFFETS DES TRANSFERTS ENTRE SYSTEMES.....	11
TABLEAU 4: RATIOS DE DEPENDANCE DES PERSONNES AGEES, 2000-2050.....	19
DIAGRAMME: RATIOS DE DEPENDANCE ECONOMIQUE (1999).....	20



## 1. Introduction

Les régimes de retraite au sein de l'Union européenne sont classés en trois catégories:

- les régimes dépendant du "**premier pilier**", faisant l'objet d'une réglementation statutaire au sein du secteur public et largement fondés sur une base de financement par répartition, les pensions actuelles étant payées par les cotisations actuelles.
- Les régimes dépendant du "**deuxième pilier**" – ou régimes de retraite professionnelle – qui découlent généralement de conventions collectives entre employeurs et employés et reposent soit sur les fonds de retraite investis, soit sur les provisions inscrites au passif du bilan de l'entreprise.
- Les régimes dépendant du "**troisième pilier**", pour l'essentiel, des plans de pension individuels organisés par des fournisseurs commerciaux de services financiers sur la base des fonds investis.

Si les régimes relevant des deuxième et troisième piliers peuvent tous deux être décrits comme des régimes "complémentaires", le terme est également utilisé en ne faisant référence qu'au seul deuxième pilier<sup>1</sup>.

En juin 1997, la Commission a publié, au terme d'une consultation, un Livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique. Ce document attirait l'attention sur un certain nombre de problèmes spécifiques affectant le développement de ces régimes au sein de l'UE dans son ensemble et, particulièrement, au niveau transfrontalier. Le chapitre V, notamment, traitait de l'importance des aspects fiscaux pour les retraites complémentaires et notait que

*les règles fiscales qui ont été développées au fil des années sont extrêmement complexes et spécifiques à chaque État membre*

et qu'elles entravaient tant la libre circulation des travailleurs qu'un marché unique des services financiers. Dans un rapport sur les résultats de la consultation<sup>2</sup>, la Commission observait que

*l'industrie et le secteur financier considéraient ces distorsions fiscales comme les principales entraves à la mise en place d'un véritable marché unique dans le domaine des retraites complémentaires.*

En novembre 2000, la Commission a publié un projet de directive concernant les activités des institutions de retraite professionnelle<sup>3</sup>, document qui traite très largement de la gestion des institutions de retraite professionnelle (IRP). Toutefois, le texte ne faisait pas la moindre référence aux questions fiscales que la Commission s'engageait à aborder dans un document futur.

<sup>1</sup> Une définition légale des régimes de pension complémentaire est donnée à l'article 3, point b, de la directive 98/49/CE du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté:

*régime complémentaire de pension: tout régime professionnel établi conformément à la législation et la pratique nationales, tel qu'un contrat d'assurance de groupe, un régime par répartition conclu par une ou plusieurs branches ou par un ou plusieurs secteurs, un régime par capitalisation ou une promesse de retraite garantie par des provisions au bilan des entreprises, ou tout autre dispositif collectif ou comparable, destiné à servir une pension complémentaire à des travailleurs salariés ou non salariés;*

<sup>2</sup> COM(1999)134 du 11.5.1999.

<sup>3</sup> COM(2000)260.

*L'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles*<sup>4</sup> est bien parue en avril 2001, mais sous la forme d'une communication plutôt que d'un projet de législation.

## 2. Pensions complémentaires

Selon les estimations de la Commission, environ un quart de la population active de l'UE est actuellement couvert par l'une ou l'autre forme de régime de retraite professionnelle. Cependant, elle note aussi que le pourcentage varie fortement d'un État membre à l'autre, allant de 5 % seulement en Italie à plus de 80 % en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (cf. Tableau 1). En outre, les régimes professionnels ne représentent que quelque 7 % des dépenses totales relatives aux pensions de retraite,<sup>5</sup> le pourcentage effectif oscillant entre 2 % en Italie et 32 % aux Pays-Bas, alors qu'il est de 28 % au Royaume-Uni.

Il existe deux grands types de régimes de retraite professionnelle:

- les régimes à **prestations définies** liées aux salaires, la pension étant liée au nombre d'années de versement des cotisations et aux gains finaux ou à vie.
- les régimes à **cotisations définies**, dans le cadre desquels les cotisations de l'employeur et de l'employé sont investies, le capital accumulé étant destiné à l'acquisition d'une indemnité au moment du départ à la retraite. Le niveau de la pension est donc directement lié aux performances du fonds.

Toutefois, le degré de financement global des régimes varie fortement. Là aussi, on trouve les degrés de financement les plus importants aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, où les placements des fonds de pension, exprimés en pourcentage du PIB, ne sont pas loin de 100 %, par rapport à 2 % – voire moins – en Espagne et en Italie et à moins de 4 % en France (en dépit d'un important niveau de couverture).

On note d'autres variations significatives entre les régimes de retraite complémentaire: par exemple, l'obligation faite aux employeurs d'offrir de tels régimes; l'appartenance obligatoire ou non; l'âge de versement des pensions; le rapport entre les paiements et le niveau des salaires; la couverture par les régimes de risques autres que celui de la vieillesse; etc.

## 3. Taxation: les systèmes

La Commission distingue trois niveaux possibles de taxation pour les retraites professionnelles: les cotisations; le rendement de l'investissement et le paiement des prestations en tant que telles.

### 3.1. Les cotisations.

En matière de versements faits à des régimes de retraite professionnelle, la question essentielle est de savoir si ceux-ci sont effectués avant ou après l'imposition des revenus: en clair, s'ils sont exonérés de l'imposition normale qui frappe les revenus. Certaines formes de dérogation existent dans tous les États membres mais, comme le note la Commission, des différences existent entre ceux-ci en ce qui concerne:

- le niveau de déductibilité fiscale autorisé et
- la définition des régimes qui peuvent faire l'objet de versements déductibles.

<sup>4</sup> COM(2001)214.

<sup>5</sup> Le Livre "vert" de 1997 citait des chiffres, pour 1994 (ce qui excluait l'Autriche, la Finlande et la Suède), de 88,8 % pour le premier pilier, 1,7 % pour le deuxième pilier, 0,9 % pour le troisième pilier et 3,3 % pour d'autres régimes (régimes de revenu garanti sous condition de ressources, par exemple).

De même, il est peut-être utile d'opérer une distinction entre les cotisations des employés et celles faites par les employeurs. Dans le cas des **cotisations des employés**, l'exonération signifie que les cotisations à un fonds de pension peuvent être déduites du total des revenus dudit employé avant de déterminer la base imposable. L'effet peut donc varier en fonction du taux marginal d'imposition de l'employé.

Pour ce qui est des **cotisations de l'employeur**, la question est de savoir si elles doivent être incluses dans les revenus imposables de l'employé. Dans la plupart des États membres, elles ne le sont pas et sont plutôt considérées comme des charges du siège social ou portées au passif du bilan.

### 3.2. Rendement de l'investissement

Lorsque des régimes de retraite complémentaire sont organisés sur la base d'un fonds investi dans des actifs, la question se pose de savoir s'il s'agit d'imposer:

- le revenu tiré des actifs et
- toute appréciation de la valeur en capital du fonds.

Le document de la Commission note qu'au moins trois États membres pratiquent une forme d'imposition: le Danemark, l'Italie et la Suède.

À cet égard, on pourrait se demander dans quelle mesure les retraités bénéficient d'une performance exceptionnelle d'un fonds de retraite donné. Dans de nombreux régimes dépendant du troisième pilier, les affiliés percevront des pensions plus élevées en cas de bonne performance du fonds (et des pensions moins élevées en cas de performance particulièrement décevante); et, dans la plupart des États membres, ces versements seront intégralement imposés. Lorsque, toutefois, le niveau des pensions est défini par rapport au salaire final ou à vie, les bénéfices d'une bonne performance du fonds pourraient n'échoir, au bout du compte, qu'au seul employeur.

### 3.3. Le paiement des prestations

La Commission relève que la plupart des États membres imposent les prestations de retraite mais que les taux d'imposition et l'importance des abattements fiscaux montrent des variations considérables. Elle note aussi la distinction opérée, dans certains cas, entre:

- les paiements périodiques, sous la forme d'un revenu; et
- les paiements effectués sous la forme d'un versement unique.

Ces derniers ne sont généralement pas taxés ou taxés à un taux plus avantageux. Parfois, ils sont rigoureusement interdits. Les régimes généraux des impôts applicables aux retraites dans les États membres de l'UE sont esquissés ci-après.

### 3.4. Types de systèmes

Le document de la Commission répartit en trois types les systèmes de taxation des pensions:

1. **Taxé, exonéré, exonéré (TEE):** les cotisations sont versées à partir des revenus imposables mais, en principe, ni les rendements de l'investissement, ni les prestations ne sont soumis à l'imposition. Seuls l'Allemagne et le Luxembourg entrent dans cette catégorie.

**Tableau 1: dispositions de retraite professionnelle ("deuxième pilier") dans les États membres de l'UE**

Pays	Âge du départ à la retraite	Financement obligatoire des régimes?	Appartenance obligatoire aux régimes?	Méthode de financement	Droits	Compte tenu de la pension de retraite du régime public	Couverture est. (% de l'emploi total dans le secteur privé)	% de l'ensemble des pensions
Autriche	65(h), 60(f)	Non	Non	Financement/provisions inscrites au passif du bilan		Non		
Belgique	65(h), 60(f)	Non	Non	Financement/répartition	60 % salaire final	Oui	31	8
Danemark	65-67	Non	Oui*	Financement	60-70 % salaire final	Non	80	18
Finlande	65 + ret. ant.	Oui	Oui	Financement/répartition	60-66 % salaire final	Oui		
France	65 + ret. ant.	Non	Essentiellement, oui	Financement obligatoire répartition volontaire	80 % salaire final	Non	90	21
Allemagne	65 + ret. ant;	Non	Secteur privé Non Secteur public Oui	44 % financement, 56 % provisions inscrites au passif du bilan	Variable	Non	46	11
Grèce		Non	Non	Financement limité			5	
Irlande			Secteur privé Non Secteur public Oui	Financement			40	18
Italie		Non	Non	Financement partiel			5	2
Luxembourg		Non	Non	Essentiellement, provisions inscrites au passif du bilan			30	
Pays-Bas	65 + ret. ant.	Non	Non (oui pour les groupes)	Financement	70 % du salaire final ou moyen	Oui	85	32
Espagne	65	Non	Non	Financement (provisions interdites)		Non	15	3
Portugal		Non	Non	Financement			15	
Suède		Non	Non	Financement/un peu de provisions				
Royaume-Uni	65(h), 60(f) + ret. ant.	Si plus de 4 employés	Non	Financement	66 % salaire final	Non	48	28

Sources: "Pension Systems in the European Union" (Kluwer Law International, 1999). Rapport régulier EPC/ECFIN/581/00 (Comité de politique économique, 6.11.2000). Retraites complémentaires dans le marché unique (Livre vert de la Commission, 1997).

\* Obligatoire pour les personnes, mais les cotisations sont négociées entre l'employeur et l'employé.



2. **Exonéré, Taxé, Taxé (ETT):** les cotisations peuvent être versées à partir des revenus non imposables mais tant les rendements de l'investissement que les prestations sont soumis à l'imposition. C'est le cas du Danemark, de l'Italie et de la Suède.
3. **Exonéré, Exonéré, Taxé (EET):** les cotisations et les rendements de l'investissement ne sont pas imposés mais les prestations le sont. Tous les autres États membres appartiennent à cette catégorie.

**Tableau 2: la taxation des retraites dans les États membres de l'UE**

<b>Autriche</b>	Taxées comme les revenus des personnes physiques.
<b>Belgique</b>	Régime normal de taxation assorti de certaines déductions (limite de 80 %).
<b>Danemark</b>	Taxées comme les revenus des personnes physiques.
<b>Finlande</b>	Taxées comme les salaires. Les retraites modestes bénéficient de réductions spécifiques.
<b>France</b>	Toutes les pensions sont comprises dans les revenus imposables du ménage.
<b>Allemagne</b>	Partiellement incluses dans la base de l'impôt sur les personnes physiques et imposées sous la dénomination "autres revenus".
<b>Grèce</b>	Taxées comme les revenus des personnes physiques.
<b>Irlande</b>	Soumises à l'impôt sur le revenu.
<b>Italie</b>	Taxées comme les salaires, mais non imposables en dessous d'un certain seuil.
<b>Luxembourg</b>	Partiellement traitées comme les salaires.
<b>Pays-Bas</b>	Taxées comme les revenus des personnes physiques. Les rendements des fonds de retraite sont exemptés.
<b>Portugal</b>	Taxées comme les revenus des personnes physiques au-delà d'un certain seuil.
<b>Espagne</b>	Taxées comme les revenus.
<b>Suède</b>	Taxées comme les salaires.
<b>Royaume-Uni</b>	Soumises à l'impôt sur le revenu.

Source: "L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme: Des pensions sûres et viables" (COM(2000)622).

Cette classification est une simplification inévitable d'une situation infiniment plus complexe. Elle met toutefois en lumière la distinction importante entre les États membres au sein desquels les cotisations sont versées à partir des revenus imposables tandis que les prestations sont, en principe, exonérées (Allemagne et Luxembourg) et ceux où règne la situation inverse (tous les autres).

#### 4. Taxation: problèmes et solutions

Ces systèmes divergents posent un certain nombre de problèmes en matière de fourniture de retraites professionnelles. Par exemple:

- Comment éviter la double imposition et la non-imposition lorsque des employés passent d'un pays ETT/EET vers un pays TEE au moment de leur départ à la retraite?
- Une entreprise ayant des employés dans plus d'un État membre doit-elle avoir la possibilité de mettre en place un seul fonds de retraite pour l'ensemble de ceux-ci ou doit-elle instaurer des fonds séparés dans chaque pays ?
- Les cotisations versées à un régime de pension dans un *autre* État membre peuvent-elles faire l'objet d'un dégrèvement fiscal sur la même base que les cotisations consenties dans le cadre d'un régime national ?

- Un employé acceptant un emploi dans un autre État membre devrait-il pouvoir transférer vers un fonds mis en place dans le deuxième pays le capital échu en provenance d'un fonds instauré dans le premier pays ?
- Inversement, un employé se trouvant dans cette situation devrait-il pouvoir continuer d'épargner à un régime en place dans le premier pays ? Si oui, sur quelle base fiscale ?
- Comment garantir, sans mettre en place des restrictions excessives, que les pensions versées à un retraité établi dans un État membre à partir d'un fonds instauré dans un autre État membre soient effectivement soumises à l'impôt dû dans l'État membre d'établissement ?

Pour une part, de tels problèmes sont inhérents aux différences existant entre les systèmes et tiennent, par exemple, aux critères fluctuants en matière de reconnaissance fiscale des régimes. Toutefois, ils découlent aussi, pour une autre part, du mode d'interprétation et d'application par les États membres de leur propre législation fiscale; États qui rechignent, par exemple, à autoriser leurs résidents à participer à des régimes de retraite étrangers par crainte d'évasion fiscale.

#### 4.1. Le problème ETT/EET/TEE

Le document de la Commission attire l'attention sur le fait que, selon les dispositions de la convention fiscale type de l'OCDE<sup>6</sup>, un retraité est normalement imposable dans le pays de résidence, même si les cotisations au fonds de retraite concerné ont été versées dans un autre pays et indépendamment du fait que ces versements ont été effectués à partir des revenus imposables ou de ceux qui ne l'étaient pas.

Cette situation entraîne un certain nombre de conséquences (cf. tableau 3).

- Lorsque les cotisations proviennent de revenus non imposables et que la pension est versée dans un pays qui ne prélève pas d'impôt sur les prestations (EET/ETT ► TEE), aucune taxe n'est payée.
- Lorsque les cotisations proviennent de revenus imposables et que la pension est versée dans un pays qui impose les prestations (TEE ► EET/ETT), il en résulte une double imposition.
- Lorsque les cotisations proviennent de revenus non imposables et que la pension est versée dans un pays qui prélève une taxe (EET/ETT ► EET/ETT), il y a transfert de capital fiscal du pays où le retraité a été employé vers le pays où il s'établit après sa retraite.
- Par contre, lorsque les cotisations sont taxées et que la pension est versée dans un pays qui n'impose pas les prestations (TEE ► TEE), ce transfert fiscal n'a pas lieu.

La solution préconisée par la Commission est de *rechercher un alignement des systèmes nationaux d'imposition des prestations de retraite sur la base du principe EET* – en fait, d'engager l'Allemagne et le Luxembourg à changer de système. Elle ne propose cependant pas de recourir à la voie législative.

La **logique essentielle sous-tendant le système EET** est que les retraites professionnelles constituent en fait des revenus différés qui devraient être imposés au moment où ils deviennent disponibles. L'exonération fiscale des cotisations encourage la constitution d'un

<sup>6</sup> Cette convention n'a aucune valeur légale mais la plupart des traités bilatéraux en matière fiscale la suivent au plus près.

capital-retraite qui – bien qu'il entraîne une perte de revenus à court terme – contribuera à réduire la charge fiscale qui pèsera sur les pouvoirs publics à l'avenir. Enfin, la Commission observe que ce système

*contribue également à résoudre le problème du vieillissement de la population puisqu'il induit une réduction des recettes fiscales aujourd'hui qui sera compensée par des recettes fiscales plus élevées au moment où le taux de dépendance démographique sera devenu beaucoup moins favorable*<sup>7</sup>.

**Tableau 3: effets des transferts entre systèmes**

	Vers EET	Vers TEE
À partir de EET	transferts fiscaux	évasion fiscale
À partir de TEE	Double imposition	Pas de transferts fiscaux

Par contre, **la logique qui sous-tend le système TEE** est que les fonds de retraite professionnels – en particulier lorsque les prestations peuvent faire l'objet d'un versement unique – sont une forme d'investissement semblable à toute autre et ne devraient donc pas bénéficier d'un statut fiscal privilégié. Retarder l'imposition jusqu'à la perception des prestations entraîne en outre une perte de recettes, attendu que les taux marginaux d'imposition des retraités sont généralement inférieurs à ceux des employés<sup>8</sup>. L'adoption générale du système TEE éviterait les problèmes occasionnés par les transferts fiscaux (cf. supra). Enfin, passer du système TEE au système EET entraînerait une perte substantielle de recettes (tandis que la manœuvre inverse entraînerait un gain substantiel des mêmes recettes: NGL 15 milliards dans le cas des Pays-Bas).

En tout état de cause, la Commission envisage la coexistence des différents systèmes pour quelque temps encore et avance des solutions pratiques autres que celle de l'harmonisation.

- Les problèmes de double imposition pourraient être évités via la conclusion de traités en la matière, similaires à ceux conclus entre le Danemark et la Suède, ou entre les USA et le Canada.
- De même, les problèmes d'évasion fiscale pourraient être résolus en convenant de dérogations au principe d'imposition des pensions sur la base de la résidence, comme le prévoit le traité fiscal entre les Pays-Bas et le Portugal.

<sup>7</sup> COM(2001)214, p.19.

<sup>8</sup> Cf. Van Weijnbergen S.C.J., "Nederland weer aan het werk", *Economisch-Statistische Berichten* 7, novembre 1998, cité in *Pension Systems in the European Union*, Kluwer Law International, 1999.

Les résultats de la consultation menée dans le cadre du Livre vert montrent toutefois que les avis divergent fortement quant à savoir si de tels accords bilatéraux s'avéreront suffisants. Si les administrations de la plupart des États membres ont estimé que les accords bilatéraux étaient la seule solution réaliste,

*la majorité des représentants du secteur financier soulignent cependant les inconvénients de cette approche: contenu souvent partiel des arrangements bilatéraux, accumulation de textes, traitements différents de situations identiques, difficulté de passer ultérieurement à un traitement multilatéral, etc.*

Pour répondre à ces objections, les États membres ont suggéré à la Commission de se contenter d'un rôle de coordination et, *par exemple, de publier des principes directeurs destinés à être incorporés dans les conventions bilatérales.*

#### **4.2. Exonération fiscale des cotisations**

L'approche adoptée par la Commission quant à la question de savoir si les cotisations à un régime de retraite instauré dans un autre État membre devraient bénéficier de l'exonération sur la même base que celles versées à un régime national tient mieux la route. Elle affirme en effet que la législation communautaire l'exige d'ores et déjà. La Commission déclare qu'elle examinera les règles en vigueur dans les États membres et

*prendra les mesures nécessaires pour garantir qu'elles sont réellement en conformité avec le traité, en saisissant si nécessaire la Cour de justice sur la base de l'article 226 du traité CE.*

Non content de citer les dispositions du Traité en matière de libre circulation des travailleurs, de liberté d'établissement et de libre circulation des services et des capitaux, le document de la Commission s'étend largement sur les arrêts de la Cour et, notamment, dans l'affaire Bachmann de 1992 (affaire C-204/90); dans l'affaire Wielockx de 1995 (affaire C-80/94); et dans l'affaire Safir de 1998 (affaire C-118/96).

La jurisprudence entraîne une situation qui n'est pas des plus limpides. Dans l'affaire Bachmann, la Cour a estimé que la législation belge visée – qui soumettait la déductibilité fiscale des cotisations à leur versement à une institution belge – était, sur le principe, contraire au Traité. Toutefois, elle a également estimé qu'une telle législation pourrait se justifier par la nécessité de préserver *la cohérence du régime fiscal belge*: en clair, que la déductibilité des cotisations était liée à la taxation éventuelle des pensions.

Dans l'affaire Wielockx, le gouvernement néerlandais a tenté de justifier son refus d'accorder la déductibilité fiscale à un non-résident en faisant appel à ce principe de cohérence. Il ne lui a pas été donné raison mais le motif avancé par la Cour était que les Pays-Bas avaient conclu des accords fiscaux bilatéraux aux termes desquels ils avaient volontairement renoncé à opérer un lien quelconque entre la déductibilité fiscale des cotisations et la taxation des prestations éventuelles.

La convention fiscale en question reposait sur l'article 18 de la convention type de l'OCDE dont la Commission observe qu'elle est à la base de *la grande majorité des conventions fiscales des États membres*. Mais elle observe également que

*quelques États membres cherchent, lors de la négociation de leurs conventions, à introduire le principe que l'État d'origine soit autorisé à taxer les paiements de retraite versés à des non-résidents.*

En conclusion, la Commission observe que certains États membres autorisent d'ores et déjà la déductibilité fiscale des cotisations versées à des régimes de pension étrangers. Dans d'autres cas, la Commission est d'avis que le refus d'octroyer cette déductibilité est "disproportionné".

Quoi qu'il en soit, le document attire également l'attention sur deux facteurs qui, en sus du principe de la "cohérence fiscale", compliquent un peu plus la situation.

#### **4.2.1. La définition des régimes reconnus sur le plan fiscal**

Tous les États membres qui autorisent la déductibilité fiscale des cotisations versées à un régime de retraite professionnelle appliquent un certain nombre de conditions en matière de crédibilité et de pertinence dudit régime. Ces conditions touchent à des matières telles que

- la nature et le niveau des prestations,
- l'âge de la retraite et les dispositions en matière de retraite anticipée,
- les bénéficiaires éligibles et
- les normes de surveillance prudentielle.

Cependant, la définition d'un régime reconnu n'est pas la même dans tous les États membres.

La question se pose dès lors de savoir si les cotisations versées à un régime de retraite dans un autre État membre doivent être déductibles dans le cas où ledit régime se conforme aux règles de son propre pays en matière de reconnaissance fiscale mais pas aux règles du pays de l'affilié.

Le principe de reconnaissance mutuelle impliquerait une réponse positive. Néanmoins, la réponse avancée par la Commission est que

*les États membres sont autorisés à exiger que ces régimes remplissent les conditions applicables aux régimes internes similaires.*

#### **4.2.2. Limites en matière de déductibilité**

De même, les États membres fixent en général des limites au niveau des cotisations pouvant faire l'objet d'une déduction fiscale. Une telle règle, citée par la Commission, limite le total des cotisations annuelles déductibles versées aux régimes tant statutaires que professionnels, afin que la somme des prestations versées par les régimes statutaires et professionnels n'excède pas 70 % du dernier salaire. Là aussi, toutefois, les règles en vigueur varient.

Des problèmes peuvent dès lors survenir lorsqu'un employé déjà affilié à un régime de retraite professionnelle dans un État membre devient, à titre temporaire, un travailleur migrant dans un autre État membre qui applique des règles différentes en matière de déductibilité fiscale. Cet employé doit-il pouvoir continuer à verser des cotisations déductibles au régime national sur la base originelle ?

À cet égard, la réponse de la Commission est positive. Toute restriction serait de nature davantage fiscale que prudentielle et tomberait dès lors sous le coup de l'arrêt Bachmann et d'autres arrêts prononcés.

### **4.3. Le transfert de capitaux**

Lorsqu'un employé passe d'une entreprise à une autre, que doit-il advenir de ses droits échus dans le cadre d'un fonds de retraite professionnel ? Les alternatives envisageables sont:

- de "geler" les droits échus jusqu'à la retraite; ou
- de transférer le capital dans un régime professionnel auquel prend part le nouvel employeur.

Le principal inconvénient de la première solution est qu'un retraité ayant fréquemment changé d'emploi dans le courant de sa carrière pourrait bénéficier d'un grand nombre de fonds différents et que l'ensemble des paiements pourrait s'avérer considérablement inférieur à ce qu'il aurait été en cas d'adhésion à un seul fonds (en raison, par exemple, du lien avec le dernier salaire).

Comme le note la Commission, le problème que pose la deuxième solution est qu'elle s'avère souvent *difficile, voire impossible*. En outre, un problème fiscal peut s'y adjoindre lorsque l'employé a déménagé d'un État membre à un autre – l'État membre à partir duquel le capital est transféré pouvant exiger l'acquittement d'une taxe égale au montant des exonérations sur les cotisations originales.

La Commission soutient que de telles situations "pourraient être" contraires au Traité: notamment lorsque la valeur du capital-retraite est taxée en cas de transfert transfrontalier mais pas en cas de transfert interne.

#### **4.4. La taxation des prestations**

En principe, les prestations en provenance d'un fonds de retraite basé dans un État membre versées en faveur d'un retraité résidant dans un autre État sont imposables dans le pays de résidence. Aux termes de la convention fiscale type de l'OCDE, il en est ainsi même si le pays d'origine a "perdu" des revenus au préalable en autorisant la déduction fiscale des cotisations. Cette situation donne dès lors lieu à des transferts fiscaux entre les pays (cf. section 4.1).

L'adhésion d'un pays aux termes des conventions fiscales bilatérales signifie qu'il accepte cette situation (cf. arrêt Wielockx). Un autre problème se pose néanmoins: comment le pays de résidence peut-il avoir la certitude que les prestations payées à partir d'un fonds établi dans un autre pays font l'objet d'une déclaration fiscale en bonne et due forme?

La crainte essentielle, en matière de recettes, ne provient pas des affiliés qui auraient travaillé dans un pays et pris leur retraite dans un autre mais plutôt de la possibilité qu'auraient ceux qui *travaillent et résident* dans un seul et même État membre de néanmoins s'affilier à un régime de retraite basé dans un autre État. Une telle situation pourrait tout simplement découler du fait d'un employé travaillant pour une entreprise établie dans un autre État membre.

Dans le cas des paiements au sein du *même* État membre, la Commission note qu'en général, les législations fiscales nationales

*font obligation aux institutions de retraite nationales d'informer les autorités fiscales nationales de tout paiement de prestations de retraite et, dans certains cas, de déduire l'impôt à la source.*

Une solution consisterait donc à formuler une exigence similaire en matière de paiements transfrontaliers. Cela pourrait être organisé sur la base d'un "échange d'informations" similaire à celui proposé dans le cas des intérêts bancaires et autres versés à des non-résidents (l'ancien projet de directive "retenue à la source"). La Commission observe que la législation nécessaire est déjà en place sous la forme de la directive sur l'assistance mutuelle<sup>9</sup> et propose d'organiser des consultations au sein du comité prévu à l'article 9, paragraphe 1, de la

<sup>9</sup> Directive 77/799/CEE du Conseil, du 19 décembre 1977, concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs (77/799/CEE), JO 27.12.1977, L 336, p.15.

directive afin de convenir des dispositions détaillées de l'échange d'informations en matière de retraites professionnelles.

Néanmoins, l'expérience de la directive "retenue à la source" indique que les propositions formulées dans ce domaine peuvent se révéler sensibles sur le plan politique.

#### 4.5. Fonds de retraite paneuropéens

Pour ce qui est des employés qui résident dans un État membre mais travaillent pour une entreprise établie dans un autre État - et, notamment, ceux qui travaillent pour une multinationale - une alternative a été avancée par l'association européenne des régimes de retraite complémentaire.

Elle offrirait aux entreprises actives dans plus d'un État membre la possibilité de mettre en place un fonds de retraite paneuropéen auquel pourraient appartenir tous les employés, quel que soit leur lieu de travail dans l'Union. Un tel fonds:

- serait basé dans un seul État membre; mais
- doté de différentes sections, correspondant aux États membres dans lesquels l'entreprise emploie des travailleurs.

La gestion du fonds serait telle que chaque section se conformerait aux réglementations fiscales des États membres concernés. Le fonds collecterait les taxes dues – qu'elles portent sur les rendements des investissements dans le cas d'un système ETT ou sur le paiement des prestations dans un système EET ou ETT – et les verserait à l'autorité fiscale appropriée.

Des fonds paneuropéens élimineraient un certain nombre de problèmes. À titre d'exemple, les employés ne courraient plus le risque de disposer d'une pension constituée de paiements séparés en provenance de différents fonds établis dans différents États membres. La pension finale serait formée de la somme des droits acquis dans les différentes sections. De même, il ne serait plus nécessaire de procéder à des transferts transfrontaliers de capitaux.

Un problème pourrait naître de l'allocation des actifs entre les différentes sections. Dans l'idéal, les actifs d'un fonds paneuropéen devraient faire l'objet d'une gestion globale afin d'en maximiser les performances. Afin de respecter les réglementations fiscales divergentes, il serait cependant sans doute nécessaire de répartir les actifs entre les sections. On suggère de procéder à cette répartition sur la base des obligations correspondantes à la date de la dernière évaluation actuarielle.

La Commission note que, si la proposition de l'association européenne des régimes de retraite complémentaire a été élaborée pour résoudre les problèmes d'une entreprise établie dans plusieurs États membres, cette idée pourrait pourtant faire l'objet d'une application beaucoup plus large. Les fonds paneuropéens pourraient être établis indépendamment d'une entreprise particulière et fournir des régimes de retraite professionnelle pour plusieurs entreprises *ou à l'ensemble d'un secteur ou d'une profession*. Ils offriraient une alternative globale aux systèmes d'échange d'information et ce à un coût moins élevé sur le plan administratif.

En conséquence, la Commission

*invite les États membres à examiner avec elle de quelle manière la proposition [...] pourrait être mise en œuvre.*





## Annexe: Le facteur "vieillesse"

Les mesures visant à encourager le développement des régimes de retraite professionnelle au sein de l'Union européenne doivent être envisagées dans le contexte plus large des systèmes de retraite dans leur ensemble. La communication de la Commission sur *l'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme: Des pensions sûres et viables*<sup>10</sup>, relevait qu'en dépit de différences d'approche, les États membres avaient en commun des *problèmes cruciaux*. Pour l'essentiel, ces problèmes étaient les suivants:

- compte tenu de l'augmentation des normes de prospérité, de l'amélioration des traitements médicaux et de la diminution des taux de fertilité, le nombre de personnes âgées est appelé à augmenter par rapport à celui de la population en âge de travailler (le "ratio démographique de dépendance des personnes âgées" – cf. tableau 3).
- Toutefois, le facteur déterminant pour la viabilité des régimes de retraite est le "ratio de dépendance économique", c'est-à-dire le nombre de personnes âgées par rapport à celui des personnes qui travaillent. À l'heure actuelle, le nombre de personnes de 20 ans et plus qui *ne travaillent pas* atteint le chiffre, au niveau de l'UE et par rapport au total des personnes ayant un emploi, de 0,86: en clair, le nombre d'adultes qui ne travaillent pas est presque aussi important que celui de ceux qui travaillent (cf. diagramme).
- Il en découle que, pour résoudre le problème de la dépendance économique, il faut, entre autres choses, réduire *le nombre de personnes inactives au sein de la population active*. Dans la pratique, cela implique de prendre des mesures visant à décourager le départ à la retraite anticipé et à augmenter le nombre de femmes actives. En 1999, le taux moyen d'emploi dans l'UE était inférieur à 60 % (mais témoignait toutefois d'importantes variations d'un pays à l'autre: cf. diagramme). Lors de sa réunion tenue à Lisbonne à la fin du premier semestre 2000, le Conseil européen a établi que, sur la base d'un taux de croissance économique de 3 %, le taux d'emploi moyen total devrait atteindre 70 % d'ici 2010 et être supérieur à 60 % en ce qui concerne les femmes.
- Il y a aussi la menace potentielle, liée aux tendances en matière de dépendance, que font peser sur la stabilité fiscale les engagements contractés par les États en matière de retraite. Les prestations de vieillesse et de survie représentent ensemble près de 45 % du total des dépenses de protection sociale dans l'Union européenne ou près de 12 % du PIB. Ce poste budgétaire est appelé à augmenter dans la plupart des États membres, dans la mesure où les futures pensions dépendantes du premier pilier revêtent la forme d'engagements de dépenses publiques futures. Dès lors, les projections effectuées quant à la position fiscale des États membres varient non seulement en fonction des facteurs démographiques mais aussi des différences sensibles quant à l'ampleur de ces engagements. Les simulations montrent que, dans la plupart des États membres, les dépenses publiques affectées aux pensions devraient augmenter de 3 % à 5 % par rapport au PIB au cours des cinquante prochaines années<sup>11</sup>.
- Un certain nombre de voies existent afin de réduire l'effet potentiel de problèmes budgétaires de ce type et tous les États membres procèdent, dans une certaine mesure, à des réformes de leurs systèmes de retraite.

<sup>10</sup> COM(2000)622 du 11.10.2000.

<sup>11</sup> Cf. Quintin O., *Making Pensions Sustainable - the approach of the European Commission* (Assurer la viabilité des pensions – l'approche de la Commission européenne), Bruxelles, 7 novembre 2000.

Citons tout d'abord la **réduction des déficits budgétaires et des niveaux d'endettement actuels** afin "d'amortir" les engagements futurs en matière de retraite. C'est là la politique recommandée par la Commission dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance et des procédures liées aux grandes orientations des politiques économiques. Son rapport d'évaluation de la mise en œuvre des GOPE pour l'an 2000 notait que

*plusieurs États membres (Belgique, Espagne, France, Irlande et Finlande) ont créé ou annoncé la mise en place de fonds de réserve de sécurité sociale destinés à compenser partiellement l'augmentation future des dépenses liées au vieillissement de la population. S'il s'agit là d'une évolution bienvenue, ces fonds de réserve demeurent toutefois relativement modestes – sauf dans le cas de l'Irlande – par rapport aux répercussions budgétaires du vieillissement de la population et devront être complétés par d'autres politiques.*

Il y a aussi la **réduction des engagements futurs en matière de dépenses** publiques par le biais de mesures telles que le relèvement de l'âge de la retraite et la modification de la formule d'indexation des prestations: bref, en liant le niveau des pensions au niveau des prix plutôt qu'aux revenus moyens, comme dans le cas des réformes entreprises au Royaume-Uni dans les années 1980.

Parallèlement à une telle réduction des engagements budgétaires, on pourrait envisager de **passer du premier pilier aux deuxième et troisième piliers**, sur une base éventuellement obligatoire dans le cas des régimes professionnels (pilier 2).

### **Le financement par répartition, le mode de financement et le risque**

La quasi totalité des régimes de retraite dépendant du premier pilier (et un certain nombre de ceux dépendant du deuxième pilier) fonctionne sur la base du financement par répartition: cela signifie que les pensions actuelles sont payées à partir des cotisations des travailleurs actuels. Il en résulte que tout manque de recettes en vue de payer les prestations peut entraîner une augmentation du niveau des cotisations<sup>12</sup>. Mais une telle augmentation des coûts salariaux indirects peut à son tour entraîner une augmentation du chômage et une aggravation du ratio de dépendance économique.

Dès lors, un avantage déterminant mis en avant dans le cas des régimes dépendant des deuxième et troisième piliers est que ces régimes bénéficient pour la plupart d'un financement intégral: les cotisations actuelles sont investies dans des actifs et les pensions actuelles sont versées à partir des revenus générés par ces actifs. Ce facteur est toutefois soumis à deux contraintes importantes.

1. Il importe de garder à l'esprit que passer d'un régime financé par répartition à des régimes faisant l'objet d'un financement professionnel ou privé *ne modifie pas les ratios de dépendance*. Les pensions futures doivent être financées par la production future, qu'elles soient payées à partir des cotisations et de la taxation ou via le revenu de l'investissement.

L'ampleur du capital généré à des fins d'investissement productif par la croissance des régimes dépendant des deuxième et troisième piliers est dès lors cruciale et se doit d'atteindre un taux de croissance supérieur à celui qu'auraient induit des systèmes publics/de financement par répartition.

2. Le second facteur est *le niveau de risque relatif*. Dans le cas des systèmes publics fondés sur un financement par répartition, le risque majeur est celui de la cessation de paiements,

<sup>12</sup> Les alternatives à cette augmentation sont l'augmentation de l'imposition générale ou des déficits budgétaires, ou encore la réduction d'autres dépenses publiques.

comme il existe dans le cas de la dette souveraine. Une cessation complète des paiements est hautement improbable dans le cas des États membres de l'UE; mais une "cessation partielle" – par exemple, une modification des conditions et du niveau attendu des pensions – ne l'est pas.

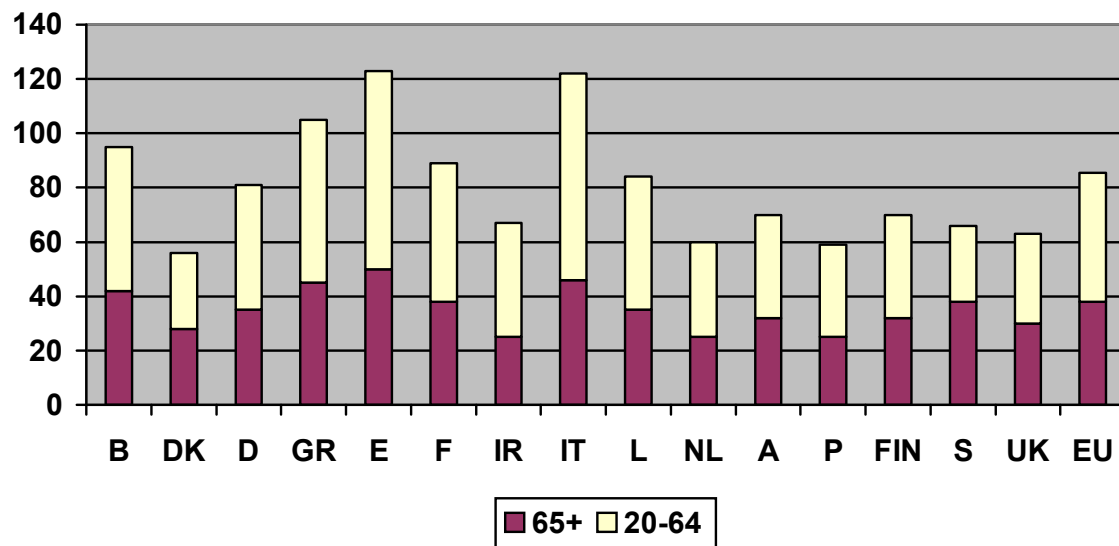
Dans le cas des deuxième et troisième piliers, les risques découlent de la nature des actifs dans lesquels sont investis les fonds. Lorsque les régimes professionnels sont organisés sur la base des réserves comptables, le risque existe que l'entreprise en question devienne insolvable. Lorsqu'un fonds est séparé du bilan mais soumis au contrôle de gestion, il y a risque de détournement des avoirs (comme cela a été le cas avec le fonds de pension du Mirror Group au Royaume-Uni). Enfin, tous les avoirs investis sont soumis aux fluctuations des marchés financiers. Passer du premier pilier aux deux autres ne dégagera pas nécessairement l'État de ses responsabilités financières premières.

**Tableau 4: ratios de dépendance des personnes âgées, 2000-2050**

*Basés sur le nombre de personnes de 65 ans et plus divisé par le nombre de personnes entre 20 et 65 ans*

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
<b>B</b>	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
<b>DK</b>	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
<b>D</b>	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
<b>EL</b>	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
<b>E</b>	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
<b>F</b>	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
<b>IRL</b>	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
<b>I</b>	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
<b>L</b>	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
<b>NL</b>	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
<b>A</b>	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
<b>P</b>	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
<b>SF</b>	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
<b>S</b>	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
<b>UK</b>	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
<b>EU-15</b>	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0	55,9

*Source: communication COM(2000)622 de la Commission du 11 octobre 2000.*

**Diagramme: ratios de dépendance économique (1999)***Population inactive de 20 ans et plus – en % du total des personnes employées**Source: communication COM(2000)622 de la Commission du 11 octobre 2000.*

## Briefings – Série Affaires économiques

Pour obtenir des versions sur papier des publications suivantes, veuillez contacter:

**G.B. Patterson**, Division des Affaires économiques, monétaires et budgétaires, Parlement européen, L-2929 Luxembourg. Tél.: (00352) 4300 24114

Numéro	Date	Titre	Langues
ECON 520	septembre 2001	Un panorama de l'euro	EN, FR, DE
ECON 519	septembre 2001	L'économie belge	EN, FR, NL
ECON 518	août 2001	L'élargissement et l'Union monétaire	EN, FR,
ECON 517	juillet 2001	Taxation des retraites professionnelles	EN, FR, DE
ECON 516	juin 2001	L'économie finlandaise	EN, FI, FR
ECON 515	février 2001	L'économie allemande	DE, EN, FR
ECON 514	avril 2001	L'Euro et les personnes aveugles et malvoyantes	EN, FR, DE
ECON 513	mai 2001	La Taxe sur le tabac	EN, FR, DE
ECON 512	avril 2001	L'Euro : contrefaçon et fraude	EN, FR, DE
ECON 511	avril 2001	Les Conséquences de l'UEM pour les pays de l'EEE/AELE	EN, FR
ECON 510	mai 2001	Margine de solvabilité	IT, EN
ECON 509	mars 2001	Programmes de stabilité et de convergence: Mises à jour 2000/2001	EN, FR, DE
ECON 508	novembre 2000	The Swedish Economy	EN
ECON 507	juillet 2000	The Economy of the Netherlands	EN
ECON 505	mai 2000	The Portuguese Economy	EN
ECON 504	juillet 2000	L'économie française	EN, FR
ECON 503/rév.1	juillet 2001	L'économie espagnole	EN, ES, FR
ECON 502	juin 2000	La "Troisième voie"	EN, FR
ECON 501	avril 2000	The Danish Economy	EN
Econ 30	mars 2000	L'économie italienne	EN, FR, IT
Econ 27	février 2000	L'économie grecque	EN, FR, GR

## Documents de travail récents – Série Affaires économiques

Les publications suivantes sont disponibles en ligne sur l'Intranet: <http://www.dg4.ep.ec>. Elles se trouvent également sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.europarl.ep.ec>. Pour obtenir des versions sur papier des publications suivantes, veuillez contacter [DG4-Publications@europarl.eu.int](mailto:DG4-Publications@europarl.eu.int) ou envoyez un fax: (352) 4300-27722.

Numéro	Date	Titre	Langues
ECON 127	juillet 2001	La réforme fiscale dans les Etats membres de l'Union	EN, FR, DE
ECON 126	janvier 2001	La situation économique de l'UE et les prévisions pour 2001-2002	EN,FR,DE
ECON 125	mars 2001	Coordination fiscale dans l'Union européenne	EN,FR,DE
ECON 124	mai 2001	Le marché unique des services financiers: effets sur la croissance, l'emploi et l'économie réelle	EN, FR, DE
ECON 123	août 2000	Amélioration des paiements transfrontaliers dans la zone Euro	EN,FR,DE
ECON 122	avril 2000	Stratégies pour l'économie de l'UE	EN,FR,DE
ECON 121	nov. 1999	Aspects relatifs à la protections des consommateurs dans les directives d'amendement des OPCVM du 17.7.1998	EN,FR,DE
ECON 120	août 2000	Taux de change et politique monétaire	EN,FR,DE
ECON 118	mars 2000	Fonctionnement et contrôle des établissements financiers internationaux	EN,FR,DE
ECON 117	janvier 2000	L'UEM et l'élargissement: les enjeux stratégiques	EN,FR,DE
ECON 116	déc. 1999	Détermination des taux d'intérêt	EN,FR,DE
ECON 115	octobre 1999	Options de la BCE pour la gestion des taux de change	EN,FR,DE
ECON 114	sept. 1999	L'Euro comme "Devise parallèle", 1999-2002	EN,FR,DE
ECON 113	mai 1999	Investissement public et privé dans l'Union européenne	EN,FR,DE
ECON 112	mai 1999	La Politique monétaire de la BCE au regard de l'Article 105 du Traité CE	EN,FR,DE
ECON 111	avril 1999	Les Coûts de la main d'œuvre et la politique salariale dans l'UEM	EN,FR,DE
ECON 110 rev1	avril 1999	La Transmission de la politique monétaire dans la zone euro	EN,FR,DE
ECON 109	avril 1999	La Prévision des déficits budgétaires	EN,FR,DE
ECON 107	mars. 2000	La Faisabilité d'une "Taxe Tobin" internationale	EN,FR,DE

