



Commission des affaires européennes

Le projet de directive établissant une taxe sur les transactions financières : vers une coopération renforcée ?

I – Le débat sur le projet de directive

1/ Les principes retenus par le projet de directive

Ces principes sont les suivants :

- a) s'assurer que le secteur financier contribue de manière satisfaisante aux charges publiques, c'est-à-dire soit taxé à hauteur de sa capacité de contribution ;
- b) limiter l'activité financière indésirable (notamment le trading haute fréquence) et stabiliser les marchés ;
- c) augmenter les recettes publiques ;
- d) améliorer le fonctionnement du marché unique en éliminant les doubles taxations et les distorsions de concurrence.

2/ Un mécanisme fiscal qui établit une base large et un taux modéré

La base retenue est très large : la taxe concerne l'ensemble du marché secondaire des actions et des obligations, mais aussi l'ensemble des produits dérivés. Le taux proposé est faible : 0,1 % sur les actions et les obligations et 0,01 % sur l'ensemble des autres transactions financières. Mais l'application du principe de résidence (la taxe est perçue dans l'Etat membre où réside au moins une des parties à la transaction, quel que soit le lieu de cette transaction) donne à la TTF un champ particulièrement étendu.

3/ La portée du principe de résidence

Ce principe a pour première conséquence

que si une transaction met en rapport deux parties ayant leur résidence dans l'Union européenne, la taxe est due deux fois, une fois par chacune des parties, quel que soit le lieu où la transaction est conclue. *A contrario*, une transaction entre deux parties non résidentes mais prenant place dans l'Union européenne ne donne pas lieu au paiement de la taxe. De même, il convient de remarquer qu'une transaction entre une partie résidente et une partie non résidente donne aussi lieu au paiement de la taxe à deux reprises : la partie résidente parce qu'elle est résidente et la partie non résidente parce qu'elle traite avec une partie résidente.

La Commission défend le principe de résidence comme le meilleur moyen d'éviter qu'on puisse échapper à la taxe ou délocaliser la transaction. Le principe de résidence, dans l'esprit de la Commission, implique que ce qui importe, ce n'est pas le lieu de la transaction, mais l'existence ou non d'un lien économique avec l'Union européenne.

4/ Des conséquences difficiles à évaluer

L'article 2 du projet de directive entend par « transaction financière » l'achat ou la vente d'un instrument financier avant compensation et règlement et englobe les contrats de prêt et d'emprunt de titres, le transfert du droit de disposer d'un instrument financier ainsi que les contrats

dérivés. La Commission entend ainsi toucher tous les acteurs, tous les marchés et tous les produits du secteur financier.

Cependant, on ne dispose pas aujourd'hui de la possibilité d'appréhender les transactions sur les produits dérivés qui se déroulent en dehors des marchés réglementés.

Quant aux taux proposés, ils paraissent, en l'état actuel de la proposition, plus significatifs qu'annoncé, puisque l'« effet de cascade » propre aux transactions (une transaction entraîne nécessairement d'autres transactions pour des raisons techniques) n'a pas été pris en compte par la Commission.

5/ Les critiques

a) La base très étendue et le choix du principe de résidence (qui paradoxalement astreint au paiement de la taxe des parties non résidentes) a suscité les réserves de nombreux États membres. Certains d'entre eux craignent que les places financières européennes (Londres et

Luxembourg en particulier) ne perdent des parts de marché au profit du reste du monde.

b) Certains États estiment que les fonds de pension qui interviennent constamment sur les marchés seraient lourdement pénalisés et que la taxe pèserait finalement sur le pouvoir d'achat des retraités. De même, les fonds d'investissement verraient leurs coûts de gestion alourdis alors que la mutualisation des dépôts permet aujourd'hui de diminuer les coûts de gestion pour les petits investisseurs.

c) L'instauration de la TTF aurait, selon la Commission elle-même, un effet négatif sur la croissance.

Ainsi le projet de directive, dans sa rédaction actuelle, n'a pas pu obtenir l'appui des 27 États membres et l'on s'oriente désormais vers une coopération renforcée dont les contours se dessinent lentement.

II – Les solutions alternatives

D'autres modèles possibles de taxation du secteur financier vont influencer la coopération renforcée

En s'engageant dans la coopération renforcée, quelques États membres envisagent une formule différente de la taxe proposée, et n'excluent pas de s'inspirer du droit de timbre à l'anglaise ou à la suisse, de l'impôt de bourse réintroduit par la France, voire d'une imposition nouvelle de l'activité financière (comme le « Financial Activities Tax »).

1/ Le « Stamp Duty » anglais et la « Bank Levy »

Le « Stamp Duty » est un impôt dû au titre des transactions portant sur les actions de sociétés britanniques et sur les actions de sociétés étrangères enregistrées au Royaume-Uni, mais aussi sur les options d'achat et sur les droits provenant d'actions déjà détenues.

A côté du « Stamp Duty » existe, depuis 2011, la « Bank Levy » sur le passif des banques établies au Royaume-Uni dès que la somme de leurs dettes dépasse 20 milliards de livres.

2/ La « Financial Activities Tax » dite « taxe sur les bonus »

La F.A.T. est un concept soutenu par le FMI. Il s'agit d'une taxe sur la rémunération des banquiers et sur le résultat net des banques.

Cette taxe est injustement appelée « taxe sur les bonus », car elle se propose de taxer, au-delà des bonus, l'ensemble des rémunérations et des profits ; mais elle ne vise que le secteur bancaire.

3/ Le Droit de timbre suisse

C'est un impôt qui existe depuis 1918. Il s'applique lorsque la possession des titres passe d'un détenteur à un autre. Les titres concernés sont les actions, les obligations, les parts de fonds et certains produits dérivés. La mutation doit s'opérer à titre onéreux.

4/ La TTF à la française : un simple droit de timbre

La loi de finances rectificative du 14 mars 2012 a créé une taxe sur les achats d'actions françaises. Le champ d'application est réduit par rapport au projet de directive sur la TTF et même par rapport à l'ancien impôt de bourse

français supprimé en 2007. Cette assiette réduite est destinée à éviter de créer un désavantage compétitif pour les marchés financiers français.

Il s'agit d'imposer le transfert d'actions françaises, sur un marché réglementé français, mais seulement pour les entreprises dont la capitalisation boursière dépasse le milliard d'euros. Le taux était initialement de 0,1%. Le dispositif était considéré comme une amorce en attendant l'adoption d'une TTF.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2012 prévoit de doubler le taux de la taxe.

III – Quelle coopération renforcée ?

1/ Les étapes de la coopération renforcée

Au terme d'un débat d'orientation des ministres des finances des 27 Etats membres, le 22 juin, à Luxembourg, la présidence danoise de l'Union européenne a constaté qu'aucun accord ne pouvait être trouvé à l'unanimité sur la directive instaurant la TTF, mais qu'un nombre significatif de pays étaient prêts à former une avant-garde (ils seraient entre 9 et 12), à savoir l'Autriche, l'Allemagne, la France, la Belgique, le Portugal, la Slovénie, la Grèce, l'Espagne et sans doute l'Italie, la Pologne, la Slovaquie et l'Estonie. Ces Etats doivent maintenant amorcer la deuxième étape : l'envoi à la Commission d'une lettre détaillant leur projet, ce qui est plus difficile, car ils se divisent déjà en deux écoles (ceux qui veulent créer la TTF en amendant le texte du projet de directive et en avançant par petits pas, et ceux qui veulent une autre forme de taxation du secteur financier.

La troisième étape consistera pour la Commission à vérifier que toutes les conditions de la coopération renforcée fixées par le traité sont respectées et,

entre autres, l'absence de risque de créer des distorsions au sein du marché intérieur. Si les conditions sont respectées, la Commission proposera au Conseil d'autoriser formellement la coopération renforcée. Le Conseil devra se prononcer à la majorité qualifiée quand le projet aura aussi reçu le consentement du Parlement, ce qui constitue la quatrième étape.

Enfin, la Commission devra faire une nouvelle proposition législative qui devra être adoptée selon la procédure de codécision.

Au cours de ces étapes, les pays opposés à la TTF auront la possibilité de vérifier que le projet de coopération renforcée ne lèse pas leurs intérêts.

2/ Le contenu de la coopération renforcée

Les contours du contenu ne sont pas encore très précis. Certains pays demandent que l'on adopte une approche graduelle qui exclurait, dans un premier temps, les produits dérivés et les fonds de pension, et peut-être même les fonds d'investissement.

D'autres pays étudient des variantes comme la généralisation du droit de timbre.

Le commissaire européen, M. Algirdas Semeta, s'est engagé à réaliser une nouvelle étude approfondie sur l'impact économique de la TTF.

Un débat d'orientation sur le sujet aura lieu lors de l'ECOFIN du 9 octobre prochain.

Le Parlement européen, quant à lui, a suggéré de dispenser de la taxe les fonds

de pension. Cependant, en contrepartie de cette option, le Parlement européen propose d'étendre le champ d'application de la TTF en ajoutant un « principe de lieu d'émission » et en le combinant avec le principe de résidence. Ainsi les institutions financières situées en dehors de l'Union seraient également obligées de payer la TTF quand elles négocient des titres émis à l'origine dans l'Union européenne.

IV – Les coopérations renforcées dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Article 326

Les coopérations renforcées respectent les traités et le droit de l'Union. Elles ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale. Elles ne peuvent constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci.

Article 327

Les coopérations renforcées respectent les compétences, droits et obligations des États membres qui n'y participent pas. Ceux-ci n'entravent pas leur mise en œuvre par les États membres qui y participent.

Article 328

1. Lors de leur instauration, les coopérations renforcées sont ouvertes à tous les États membres, sous réserve de respecter les conditions éventuelles de participation fixées par la décision d'autorisation. Elles le sont également à tout autre moment, sous réserve de respecter, outre lesdites conditions, les actes déjà adoptés dans ce cadre. La Commission et les États membres participant à une coopération renforcée veillent à promouvoir la participation du

plus grand nombre possible d'États membres. [...]

Article 329

1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par les traités, à l'exception des domaines de compétence exclusive et de la politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée. La Commission peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en communique les raisons aux États membres concernés. L'autorisation de procéder à une coopération renforcée visée au premier alinéa est accordée par le Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. [...]

Article 330

Tous les membres du Conseil peuvent participer à ses délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote. [...]