

Bruxelles, le 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de directive du Conseil

**mettant en oeuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les
transactions financières**

{COM(2013) 71 final}

{SWD(2013) 28 final}

1. INTRODUCTION

Le 28 septembre 2011, la Commission a adopté une proposition¹ de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières (TTF) et modifiant la directive 2008/7/CE².

Au cours des sept réunions du groupe «Questions fiscales – Fiscalité indirecte (TTF)» du Conseil (ci-après le «groupe de travail du Conseil»), sous la présidence polonaise pour commencer, danoise ensuite, à l'occasion desquelles de nombreuses autres formes possibles de TTF fondée sur la proposition de la Commission ont également été présentées, examinées et discutées, il est apparu clairement qu'il ne serait pas possible de dégager au sein des États membres un soutien unanime en faveur d'un système commun de TTF, que ce soit celui proposé par la Commission ou toute autre variante de ce dernier.

Lors de la réunion du Conseil du 22 juin 2012, les États membres qui avaient déjà exprimé leur opposition à un système commun de TTF lors des étapes précédentes ont réitéré leur position. Dans ces conditions, plusieurs autres États membres ont fait part de leur intention de demander l'autorisation d'établir entre eux une coopération renforcée au titre de l'article 20 du TUE et de l'article 329 du TFUE.

Dans ces circonstances, onze États membres (la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie) ont adressé à la Commission des demandes officielles indiquant qu'ils souhaitaient instaurer entre eux une coopération renforcée aux fins de l'établissement d'un système commun de TTF et invitant la Commission à soumettre au Conseil une proposition en ce sens.

Le 23 octobre 2012, la Commission a présenté ses conclusions sur ces demandes. Elle a constaté la conformité totale de ces dernières avec les dispositions du traité et, après avoir évalué s'il était politiquement opportun d'avancer sur cette question, elle a soumis une proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières. Après approbation du Parlement européen, le 12 décembre 2012, le Conseil a autorisé la procédure de coopération renforcée le 22 janvier 2013.

2. QUESTIONS DE PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Comme l'exigent les lignes directrices concernant les analyses d'impact, toutes les parties intéressées ont été consultées dans le cadre de la présente analyse. La présente analyse des options envisageables et des incidences de la mise en œuvre de la coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières s'appuie en fait sur l'analyse d'impact qui accompagnait la proposition initiale de la Commission³, pour laquelle une consultation de

¹ COM(2011) 594 du 28 septembre 2011.

² Directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (JO L 46 du 21.2.2008, p. 11).

³ SEC(2011) 1102 final.

grande envergure a été menée, sur les annexes de ladite analyse d'impact ainsi que sur des analyses supplémentaires réalisées et publiées par la Commission européenne⁴.

3. DEFINITION DU PROBLEME

Le secteur financier et d'autres secteurs sont actuellement soumis à des taxes nationales non harmonisées sur les transactions financières, qui posent des problèmes liés à la non-imposition et à la double imposition, tant dans les États membres participant à la coopération renforcée (ci-après l'«UE-11+») que dans les autres, et, partant, à la fragmentation du marché unique des services financiers. L'un des principaux objectifs des initiatives récentes en matière de taxation du secteur financier était et est toujours d'assurer une contribution équitable et substantielle de ce secteur au financement des opérations de sauvetage dont il a bénéficié, directement ou indirectement. L'évolution de l'économie depuis le déclenchement de la crise économique et financière et la stabilisation relative des marchés financiers ne modifient pas fondamentalement les problèmes à résoudre, à savoir le coût énorme du sauvetage du secteur financier préfinancé par le contribuable, la nécessité de plus en plus pressante de ramener les finances publiques sur une trajectoire durable et l'absence de contribution équitable et substantielle du secteur financier.

4. OBJECTIFS

Les objectifs généraux sont les suivants:

- harmoniser la législation existante;
- limiter les comportements indésirables sur les marchés et, partant, stabiliser ces derniers;
- faire en sorte que les établissements financiers contribuent de manière équitable et substantielle à la couverture du coût de la récente crise.

5. OPTIONS STRATEGIQUES

Le scénario de base par rapport auquel les différentes options stratégiques doivent être comparées est celui où aucun accord n'est trouvé sur un système commun de taxe sur les transactions financières, que ce soit au niveau de l'UE-27 ou de l'UE-11+.

Ce scénario de base est marqué par la coexistence d'une grande diversité de régimes nationaux non coordonnés et en évolution constante (certains États membres ayant décidé de

⁴ Voir, par exemple, les pages web de la Commission européenne consacrées à la TTF (http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_fr.htm) ou ECFIN (2012) – *Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model* (analyse économique de Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

modifier leurs systèmes ou d'introduire de nouvelles formes de TTF⁵), qui présentent dans leur ensemble les caractéristiques suivantes:

- dans la plupart des pays, le champ d'application de la taxe est relativement restreint et ne couvre généralement que la négociation de valeurs mobilières (en particulier d'actions) sur les marchés réglementés, les produits dérivés et les transactions de gré à gré n'étant guère ou pas imposées;
- il existe une substitution significative des instruments financiers, en vue d'éviter l'imposition;
- des dérogations spécifiques sont accordées pour certains instruments et acteurs (par exemple pour les produits dérivés, les actions/parts d'OPCVM, les teneurs de marché, les négociateurs courtiers, etc.);
- la taxe est généralement collectée par des intermédiaires/courtiers et elle n'est généralement pas perçue aux deux extrémités de la transaction financière.

En conséquence, ces taxes génèrent assez peu de recettes et n'incitent pas au respect spontané des règles, et les systèmes en place violent un principe de base de la fiscalité, qui vise principalement à garantir les recettes fiscales, à savoir que des événements similaires (acteurs, instruments, places de marché) doivent être traités d'une manière similaire. Cette inégalité de traitement entraîne elle-même des distorsions de concurrence, tant au sein des différents États membres et que sur le marché unique.

Pour pallier ces lacunes présentes dans le scénario de base, différentes options sont envisageables:

- option A: une TTF à l'échelle mondiale;
- option B: une TTF à l'échelle de l'UE-27;
- option C: une TTF à l'échelle de l'UE-11 + dans le cadre d'une coopération renforcée;
- option D: une TTF coordonnée en dehors du cadre des traités de l'Union européenne.

Les options A et B doivent être écartées pour l'avenir prévisible en raison d'une absence de faisabilité politique.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

L'analyse d'impact qui accompagnait la proposition initiale de septembre 2011 a clairement montré qu'en l'absence d'une action coordonnée de l'Union, aucun des objectifs de la taxation du secteur financier ne serait atteint. En d'autres termes, le recours exclusif à des mesures nationales non coordonnées entraînerait une myriade de systèmes nationaux différents pour taxer le secteur financier, ce qui compromettrait le bon fonctionnement du marché unique et donnerait lieu à de nombreux cas de double imposition et, surtout, de double

⁵ Dans la zone couverte par la coopération renforcée, trois États membres appliquent différentes formes de TTF, tandis qu'au moment de la rédaction du présent document d'analyse, trois autres au moins envisageaient d'introduire leurs propres régimes nationaux dans un avenir proche.

non-imposition, alors même que l'objectif prioritaire consiste à faire en sorte que le secteur financier contribue de manière équitable et substantielle au financement du coût de la crise. Il n'y aurait pas de neutralité fiscale entre les différents produits, marchés et acteurs, et il serait aisé pour les acteurs d'organiser leurs transactions, surtout les plus mobiles, de façon à éviter toute imposition. En conséquence, les flux de recettes potentiels seraient relativement limités (sauf peut-être pour les pays accueillant des centres financiers importants), et la fiscalité ne contribuerait guère à renforcer l'efficacité de la régulation visant à décourager les activités n'améliorant pas le fonctionnement et la stabilité des marchés financiers, tout en favorisant les comportements à courte vue et la maximisation des rentes.

Dans ce contexte, et en l'absence de solution au niveau mondial, un système commun de taxe sur les transactions financières pour l'UE-27 tel que proposé par la Commission en septembre 2011 (option B) aurait donné de très bons résultats à tous les égards. Il aurait permis d'éviter tout type de double imposition ou de double non-imposition au sein de l'UE-27 et de concevoir la taxe d'une manière neutre pour tous les acteurs, marchés et instruments. Grâce à une assiette large et à un dispositif très efficace contre la délocalisation, l'évasion et le contournement des règles, un système commun à l'échelle de l'UE-27 aurait permis de faire en sorte que le secteur financier contribue de manière équitable et substantielle au financement du coût de la crise, tout en décourageant certaines des activités qui n'améliorent pas le fonctionnement ou la stabilité des marchés financiers.

Toutefois, la mise en place d'un système commun de TTF dans l'UE-27 s'est révélée impossible pour des raisons politiques et la situation ne devrait pas changer dans un avenir prévisible. C'est pourquoi onze États membres, qui représentent environ deux tiers de l'ensemble de l'économie de l'UE-27, ont demandé à pouvoir aller de l'avant dans le cadre d'une coopération renforcée (option C) et sur la base des objectifs et du champ d'application de la proposition initiale de la Commission. Tout en n'étant pas aussi efficace que s'il était mis en œuvre au niveau de l'UE-27 (il ne sera pas possible d'éviter tous les cas de double imposition dans l'ensemble de l'UE-27 tant que tous les États membres n'auront pas rejoint la juridiction TTF, et les dispositions contre la délocalisation et l'évasion, même si elles resteront très efficaces, le seront un peu moins que dans un système de TTF couvrant tous les États membres), un système commun de taxe sur les transactions financières au niveau de l'UE-11+ constitue une amélioration significative par rapport au scénario de base.

Sous la présidence danoise, plusieurs variantes de la taxe sur les transactions financières ont également été examinées lors des six réunions du groupe de travail du Conseil. À l'époque, ces discussions reposaient sur l'hypothèse que le système commun de taxe sur les transactions financières s'appliquerait au niveau de l'UE-27, et non à un sous-ensemble d'États membres. Néanmoins, les mêmes discussions pourraient intervenir dans le cadre de l'examen de la TTF au niveau du sous-ensemble d'États membres. Les différentes variantes examinées peuvent être regroupées en quatre sous-options:

- soustraire de manière permanente du champ d'application de la directive certains instruments financiers, telles que l'émission et le remboursement de parts dans les OPCVM ou les FIA, la négociation des bons du Trésor et obligations d'États, ou la

conclusion et la modification de contrats de prise en pension et de contrats dérivés (sous-option C.1);

- soustraire de manière permanente du champ d'application de la directive certains acteurs tels que les gestionnaires de la dette publique, les banques régionales de développement, les activités des fonds de pension des deuxième et troisième piliers et les internalisateurs tels que les teneurs de marché, les négociateurs courtiers et les négociateurs pour compte propre (sous-option C.2);
- renforcer les dispositions du système commun contre la délocalisation, en complétant le principe de résidence avec des éléments du principe du lieu d'émission et en modifiant l'incidence fiscale régionale par une modification de l'ordre des critères déterminant également les pouvoirs de taxation des différents États membres (sous-option C.3), et
- n'introduire le système commun que progressivement, c'est-à-dire exonérer temporairement certains acteurs, marchés et produits et élargir l'assiette fiscale par étapes successives (sous-option C.4). Il pourrait ainsi falloir plusieurs années avant que le champ d'application et les objectifs proposés par la Commission dans sa proposition initiale ne soient mis en œuvre.

Il ressort de l'analyse des incidences des différentes options que l'option C et les quatre sous-options envisagées donneraient toutes de meilleurs résultats que dans le cas du scénario de base, quel que soit l'aspect considéré (symboles «+» dans le tableau ci-dessous), sauf en ce qui concerne le critère «anti-évasion», car, dans ce cas, l'exonération des bases d'imposition les plus mobiles pourrait se révéler être la principale caractéristique des régimes fiscaux nationaux. Toutefois, seule la sous-option C.3 donnerait des résultats aussi bons, voire meilleurs (en ce qui concerne les recettes générées et la prévention de la délocalisation), que la proposition initiale de la Commission adaptée pour l'UE-11+ (option C).

Toutefois, l'analyse permet également de conclure que l'adoption de certaines des mesures plus ciblées des sous-options C1 à C3 devrait être envisagée, tandis que la sous-option C.4 (mise en place progressive d'une taxe sur les transactions financières à part entière) présente des désavantages considérables par rapport à l'introduction en une seule fois d'un système commun de TTF couvrant l'ensemble des produits, acteurs et marchés.

Dès lors, compte tenu de l'impossibilité de mettre en place un système commun de TTF au niveau de l'UE-27, et à la lumière de cette analyse des options et de leurs incidences, la politique la plus prometteuse consisterait à introduire le système commun proposé par la Commission européenne en septembre 2011, mais au niveau du sous-groupe de onze États membres dans le cadre de la coopération renforcée, tout en adaptant ce système et en le complétant par les éléments suivants des sous-options C.1, C.2 et C.3:

- exclusion de l'émission des parts et actions des OPCVM et des FIA du champ d'application de la directive de manière à ne pas risquer de taxer la levée de capitaux;
- exclusion des gestionnaires de la dette publique du champ d'application de la directive de manière à ne pas perturber leur activité propice à la fluidité du marché;
- ajout d'éléments du principe du lieu d'émission, et étoffement du critère d'«autorisation» afin de combler une lacune potentielle dans le cadre de la coopération renforcée et de consolider ainsi le dispositif contre la délocalisation de la proposition.

La mesure dans laquelle les États membres participants souhaitent modifier l'ordre des critères permettant de déterminer l'État membre d'établissement ainsi que l'incidence fiscale régionale pourrait dépendre de l'issue des négociations entre ces États membres, en particulier lorsqu'ils se seront mis d'accord sur ce que chacun d'entre eux pourrait considérer comme un système juste de partage des recettes.

Tableau 1: comparaison des différentes options *

	Marché unique	Neutralité fiscale	Prévention de la délocalisation/ de l'évasion	Recettes supplémentaires potentielles	Décourager la prise de risques excessifs, la maximisation des rentes et les comportements à courte vue
<i>Scénario de base (pas d'intervention)</i>	0	0	0	0	0
<i>Option C (TTF au niveau de l'UE-11)</i>	++	+++	++	+++	++
<i>Sous-option C.1 (UE-11 mais exonération permanente de certains instruments)</i>					
OPCVM/FIA	++	++	++	++	++
Dette publique	++	++	+	+++	++
Titres en pension	++	0	0	+	0
Produits dérivés					
<i>Sous-option C.2 (UE-11 mais exonération permanente de certains acteurs)</i>					
Gestionnaires de la dette publique	++	+++	++	+++	++
Banques de développement	+	++	+	+++	++
	+	+	+	+	0
	+	++	+	++	+

Internalisateurs					
Fonds de pension					
<i>Sous-option C.3 (UE-11, mais modification des critères de l'article 4)</i>	++	+++	++	+++	+++
Ajout d'éléments du principe du lieu d'émission	./.	./.	./.	./.	./.
Modification de l'ordre ou des critères	++	+++	++	+++	+++
Rétablissement de la force du critère d'«autorisation»					
<i>Sous-option C.4 (UE-11, mais étape par étape/exonérations temporaires)</i>	++	+	+	0 à +++	0+

* Les incidences concernent l'UE-11+, par rapport au scénario de base (absence de mesures).

7. MISE EN ŒUVRE, CONTROLE ET EVALUATION

L'évaluation des conséquences macroéconomiques et microéconomiques de l'application de la mesure législative pourrait avoir lieu trois ans après l'entrée en vigueur des mesures législatives transposant la directive. La Commission pourrait ensuite présenter au Conseil un rapport sur le fonctionnement technique de la directive.