

Bruxelles, le 3 décembre 2015
(OR. en)

14942/15

**Dossier interinstitutionnel:
2013/0045 (CNS)**

**FISC 181
ECOFIN 947**

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	14415/15 FISC 168 ECOFIN 912
N° doc. Cion:	6442/13 FISC 28 ECOFIN 112 - COM(2013) 71 final
Objet:	Proposition de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières - État d'avancement des travaux

I. INTRODUCTION

1. Le 28 septembre 2011, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières (TTF) et modifiant la directive 2008/7/CE. Cette proposition visait à assurer une contribution équitable du secteur financier aux coûts de la crise financière, à éviter une fragmentation du marché unique et à mettre en place des mesures appropriées pour décourager les transactions qui n'améliorent pas l'efficacité des marchés financiers. Lors des sessions du Conseil du 22 juin et du 10 juillet 2012 et de la réunion du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, il a été constaté que des divergences de vues essentielles demeuraient quant à la nécessité de mettre en place un système commun de TTF au niveau de l'Union et que la proposition ne ferait pas l'objet d'un soutien unanime au sein du Conseil dans un avenir prévisible.

2. Sur la base de la demande formulée par onze États membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Estonie, France, Grèce, Italie, Portugal, Slovaquie et Slovénie - ci-après dénommés les "États membres participants"), et conformément à l'autorisation du Conseil du 22 janvier 2013, qui a été adoptée à la suite de l'approbation donnée, le 12 décembre 2012, par le Parlement européen, le 14 février 2013, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières (ci-après dénommée la "proposition de la Commission"). Cette proposition de la Commission, pour l'essentiel, correspondait en ce qui concerne le champ d'application et les objectifs à la proposition initiale relative à la TTF présentée par la Commission en 2011.

II. ÉTAT DU DOSSIER

3. À la suite des travaux préparatoires réalisés par le groupe "Questions fiscales", l'état d'avancement de ce dossier a été examiné à l'occasion de la session du Conseil ECOFIN qui s'est tenue le 6 mai 2014, lors de laquelle les ministres de dix États membres participants ont fait une déclaration commune¹. L'état d'avancement de ce dossier a par ailleurs été examiné lors de la session du Conseil ECOFIN du 7 novembre 2014², et la présidence a également présenté un rapport à ce sujet au Conseil ECOFIN qui s'est réuni le 9 décembre 2014³. Depuis lors, tout au long de l'année 2015, le groupe "Questions fiscales" s'est penché sur les éléments constitutifs de la TTF et sur leur assemblage pour former d'éventuels modèles de TTF.
4. Sur la base des travaux accomplis par les présidences précédentes, les délibérations ont pu se poursuivre sous présidence luxembourgeoise entre tous les États membres.

¹ Voir doc. 9399/14 FISC 79 ECOFIN 445 et doc. 9576/14 PV/CONS 22 ECOFIN460.

² Voir doc. 14949/14 FISC 181 ECOFIN 1001.

³ Voir doc. 16498/14 FISC 222 ECOFIN 1159 et doc. 16753/14 FISC 230 ECOFIN 1188 CO EUR-PREP 50, points 36 à 46.

5. Durant le mandat de la présidence luxembourgeoise, deux réunions du groupe "Questions fiscales" se sont tenues, au cours desquelles un certain nombre de questions ont été examinées, en particulier:
- i) certains des éléments constitutifs de la TTF, notamment:
 - application des principes du "lieu d'émission" et de "résidence" et champ d'application de la TTF;
 - fait générateur de la taxe pour les titres: transactions "brutes" ou "nettes" (article 2, paragraphe 2, de la proposition de la Commission);
 - le traitement de la chaîne de transactions (article 10, paragraphes 1 et 2, de la proposition de la Commission);
 - possibilité d'exempter les activités de tenue de marché de la TTF;
 - transactions sur les contrats dérivés devant être soumises à la TTF;
 - méthodes de calcul du montant imposable pour les contrats dérivés (article 7 de la proposition de la Commission).
 - ii) différentes solutions relatives aux moyens permettant d'éviter que la TTF puisse avoir des effets négatifs sur:
 - les régimes de retraite (régimes de pension, fonds de pension et autres produits poursuivant le même objectif), et
 - la sphère de l'activité économique qui s'intéresse à la production, à la distribution et à la consommation de biens et de services non financiers (c'est-à-dire "l'économie réelle").
6. L'état d'avancement de ces travaux et un certain nombre de questions principales qui restent en suspens sont résumés dans le document 14415/15, qui a été examiné par le Comité des représentants permanents le 2 décembre 2015. À la suite de cette réunion, et sur la base des observations qui lui ont été communiquées par certaines délégations, la présidence a apporté quelques modifications à sa note adressée au Conseil ECOFIN, qui figure désormais dans le présent document.

III. PRINCIPALES QUESTIONS EN SUSPENS

- a) *Application des principes du "lieu d'émission" et de "résidence" et champ d'application de la TTF*
7. La question de savoir si et de quelle manière les principes du "lieu d'émission" et de "résidence" pourraient être combinés dans le cadre de la définition du champ d'application de la future TTF a déjà fait l'objet d'un échange de vues approfondi au sein du Conseil⁴.
8. Lors de sa réunion du 25 novembre 2015, le groupe "Questions fiscales" a cherché à déterminer si, pour les transactions sur les produits dérivés, le champ d'application de la TTF dans le cadre d'une coopération renforcée pourrait correspondre à la proposition de la Commission, tandis que le champ d'application de la TTF concernant les transactions sur les actions pourrait être limité aux actions qui ne sont émises que dans les États membres participants. La solution permettant aux États membres participants de prévoir dans leur droit national des dispositions allant plus loin que la directive en ce qui concerne les transactions sur les actions, a aussi été examinée. Toutefois, certains États membres ont souligné que les modalités de la future TTF ne devraient pas s'éloigner des objectifs clés sous-tendant cette proposition législative et surtout ne devraient pas provoquer une fragmentation du marché unique.
9. Un certain nombre d'États membres non participants ont indiqué que sur ce point, et pour de nombreux autres éléments de la future TTF, le futur accord ne devrait pas aller à l'encontre des intérêts des États membres non participants.
- b) *Fait générateur de la taxe pour les titres: transactions "brutes" ou "nettes" (article 2, paragraphe 2, de la proposition de la Commission)*
10. En ce qui concerne la question relative à la manière dont le fait générateur de la taxe pour les transactions sur les titres pourrait être défini afin de déterminer le montant imposable, deux solutions principales ont été examinées:
- i) le montant de la TTF à payer devrait être calculé après compensation et règlement (compte tenu du changement effectif de propriété à la fin d'une journée de négociation); ou
 - ii) le montant de la TTF à payer devrait au contraire être calculé au regard du montant "brut", c'est-à-dire que la TTF devrait être appliquée à chaque ordre de négociation (transaction ordonnée), sans aucune réduction liée au calcul final des positions nettes de règlement.

⁴ Voir doc. 14949/14 FISC 181 ECOFIN 1001, points 18 à 23.

11. La proposition législative de la Commission retient la deuxième solution et prévoit que les deux faits générateurs - l'achat et la vente d'un instrument financier avant compensation ou règlement - entraînerait des conséquences sur la TTF. Il semble s'agir de la solution préférée dans le projet de la TTF.
- c) Le traitement de la chaîne de transactions (article 10, paragraphes 1 et 2, et article 3, paragraphes 1 et 2, de la proposition de la Commission)*
12. Une même transaction financière peut faire intervenir plusieurs intermédiaires financiers entre deux contreparties finales, c'est-à-dire qu'il pourrait y avoir des cas dans lesquels une opération d'achat ou de vente déclenchée en dehors du secteur financier pourrait apparaître comme deux, trois voire quatre opérations pour chaque partie à la transaction.
13. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la proposition de la Commission, "la [...] directive s'applique à toute transaction financière", ce qui signifie que toute transaction effectuée par tout intermédiaire relèverait du champ d'application de la TTF. Néanmoins, la Commission propose également d'exempter de la TTF les relations impliquant des activités d'agents, de sorte que les intermédiaires intervenant dans une chaîne de transaction seraient imposés dès lors que la transaction est réalisée pour leur propre compte et pour leur propre bénéfice (négociation pour compte propre).
14. Afin de limiter encore les éventuels "effets en cascade" de la taxe, il a été proposé, au cours du débat qui s'est tenu au sein du groupe "Questions fiscales", que les adhérents-compensateurs, lorsqu'ils agissent en tant que facilitateurs, puissent également être exclus du champ d'application de la TTF, dans certaines conditions (par exemple en modifiant l'article 3, paragraphe 2, de la proposition de la Commission). Il sera probablement nécessaire de poursuivre les travaux techniques sur la limitation des éventuels "effets en cascade".
- d) Possibilité d'exempter les activités de tenue de marché de la TTF*
15. Dans sa proposition, la Commission n'a pas prévu d'exemption pour les activités de tenue de marché. Pourtant, dès le démarrage des négociations au sein du Conseil, la nécessité de prévoir une telle exemption a été évoquée par certains États membres et a fait l'objet de longues discussions. Lors de sa réunion du 25 novembre 2015, le groupe "Questions fiscales" s'est principalement intéressé à la définition des activités de tenue de marché qui pourraient potentiellement faire l'objet d'une exemption.

16. Aux fins de la surveillance financière, un certain nombre de définitions des notions de "teneur de marché" ou "tenue de marché" existent, essentiellement conçues pour les besoins des actes juridiques qu'elles concernent. Ainsi, une définition figure à l'article 4, paragraphe 1, point 7), de la directive 2014/65/UE (MIFID) et une autre à l'article 2, point k), du règlement (UE) n° 236/2012 (règlement sur la vente à découvert). Par ailleurs, le règlement relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'UE⁵, qui est censé contenir une définition de la "tenue de marché", est encore en cours de négociation.
17. Si une telle exemption devait faire partie d'un compromis final sur la TTF, il conviendrait d'élaborer une définition appropriée et applicable, qui n'entraverait pas la bonne collecte et la bonne gestion de la TTF. Dans cette perspective, il faudrait trouver des solutions techniques à un certain nombre de questions, ayant trait par exemple aux critères objectifs qui seraient nécessaires pour distinguer les activités de tenue de marché qui peuvent bénéficier d'une telle exemption ou à la portée de l'exemption. On pourrait ainsi déterminer s'il est techniquement possible de prévoir qu'une exemption spécifique de ce type, conçue exclusivement aux fins de la TTF, pourrait être limitée, par exemple, aux marchés non liquides. À ce propos, on s'est en outre demandé si les définitions qui existent à des fins de réglementation dans le secteur des services financiers pourraient convenir aux particularités de la future TTF, compte tenu des objectifs différents que poursuivent la fiscalité et la réglementation. Il a en outre été souligné que toute exemption de la future TTF devrait être pensée de manière à réduire au maximum les risques de fragmentation du marché ou d'évasion fiscale et à ne pas créer d'éventuelles failles.

⁵ Voir l'article 5, point 15), de l'orientation générale du Conseil figurant dans le document 10150/15 EF 121 ECOFIN 528 CODEC 910 + COR 1.

e) *Définition des transactions sur les contrats dérivés devant être soumises à la TTF*

18. Au cours des négociations sur ce dossier législatif, différentes options ont été examinées en ce qui concerne la taxation des transactions sur les produits dérivés, allant d'un champ d'application restreint (certains produits dérivés seulement, par exemple ceux qui ont uniquement des actions soumises à la TTF comme sous-jacents) à un champ d'application le plus large possible (ce qui suppose éventuellement au préalable que les taux de taxation soient revus à la baisse), compte étant dûment tenu de l'incidence sur l'économie réelle et du risque de délocalisation du secteur financier. Certains États membres non participants ont fait valoir que l'application des principes du lieu d'émission et/ou de résidence à la taxation des actions et des produits dérivés devrait aboutir à une solution cohérente en ce qui concerne la définition des transactions sur les produits dérivés soumises à la future TTF, eu égard au fait notamment que la future TTF, qui a fait l'objet d'un accord dans le cadre de la coopération renforcée, ne devrait pas avoir d'incidence sur les marchés dans les pays non participants.
19. Les travaux au sein du groupe "Questions fiscales" ont également abordé la question de savoir si la taxation des marchés des produits dérivés pourrait avoir des répercussions sur le coût des emprunts publics. À cet égard, on s'est demandé si, outre une éventuelle exemption pour les contrats de mise en pension et les contrats de prise en pension, ainsi que pour les organismes qui gèrent la dette publique et leurs contreparties, une exemption devrait aussi être prévue pour les transactions sur les produits dérivés directement et entièrement liées à la dette publique.

f) *Méthodes de calcul de la base imposable pour les contrats dérivés (article 7 de la proposition de la Commission)*

20. En vertu de la proposition de la Commission, le montant imposable (base imposable) pour les transactions financières concernant des contrats dérivés correspondrait au montant notionnel du contrat dérivé au moment de la transaction financière soumise à la TTF.
21. Les discussions au niveau du groupe ont fait apparaître que les travaux doivent se poursuivre et que les principes ci-après pourraient être envisagés dans le cadre d'une solution technique:
- i) pour les produits dérivés de type "option": la base imposable pourrait être fondée sur la prime liée à l'option;
 - ii) pour les produits dérivés autres que de type "option":
 - assortis d'une échéance: on pourrait considérer comme base imposable appropriée un montant notionnel adapté à l'échéance/la valeur de marché (lorsqu'elle est disponible) ;
 - non assortis d'une échéance: on pourrait considérer comme base imposable appropriée le montant notionnel/la valeur de marché (lorsqu'elle est disponible).

Dans certains cas, les taux de taxation ou la définition de la base imposable pourraient nécessiter certaines adaptations afin d'éviter les distorsions.

IV. SUITE DES TRAVAUX

22. Outre les points évoqués ci-avant, les travaux devront se poursuivre sur un certain nombre d'autres questions en suspens qui constituent les éléments constitutifs du projet de future TTF. Dans ce cadre, il faudra aborder tous les autres aspects de la proposition de la Commission relative à la TTF et, en particulier, il faudra décider si le compromis final devrait comporter des dispositions ou exemptions spécifiques pour répondre aux préoccupations de certains États membres quant à l'incidence potentielle de la future TTF sur l'économie réelle et sur les régimes de retraite (régimes de pension, fonds de pension et autres produits poursuivant le même objectif).
23. Compte tenu de ce qui précède, lors de sa réunion du 2 décembre 2015, le Comité des représentants permanents a invité le Conseil ECOFIN, lors de sa prochaine session à:
 - a) prendre acte des progrès réalisés à ce jour; et
 - b) procéder à un échange de vues sur l'état d'avancement de ce dossier.
