

N° 268

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 janvier 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de résolution européenne de Mme Fabienne KELLER, présentée en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'autorisation d'une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières,

Par M. François MARC,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 258 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. L'ÉCHEC DE LA MISE EN PLACE DE LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE	7
A. UNE PREMIÈRE PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE REJETÉE PAR PLUSIEURS ÉTATS-MEMBRES	7
B. UNE MISE EN ŒUVRE QUI DOIT ÊTRE RECHERCHÉE DANS LE CADRE D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE.....	8
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	9
A. UN SOUTIEN DE PRINCIPE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA TTF PAR LE BIAIS D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE.....	9
B. UN CHAMP D'APPLICATION LARGE.....	10
C. UNE DÉFINITION PRAGMATIQUE DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIALE DE LA TTF	10
D. DES TAUX UNIFORMES POUR L'ENSEMBLE DES ÉTATS PARTICIPANT À LA COOPÉRATION RENFORCÉE	11
E. UNE AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TTF À DÉFINIR PAR LES ÉTATS MEMBRES	11
F. UNE CLAUSE DE RENDEZ-VOUS NÉCESSAIRE APRÈS UN AN D'APPLICATION	12
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	15
EXAMEN EN COMMISSION	19
TABLEAU COMPARATIF	29

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

A l'initiative de notre collègue Fabienne Keller, la commission des affaires européennes a adopté, le 29 novembre 2012, une proposition de résolution européenne (PPRE) relative à **l'autorisation d'une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières**.

Depuis le début de la crise financière la taxe sur les transactions financières ou TTF a connu un regain d'intérêt. Cet instrument fiscal, longtemps vilipendé, est en effet apparu comme une **solution efficace afin de réduire la spéculation et l'instabilité sur les marchés financiers**.

Néanmoins les négociations entamées dans le cadre du G20 ne permettent pas d'espérer, à court terme, une TTF au niveau international.

L'Union européenne, qui constitue un ensemble économique cohérent et suffisamment vaste, a par conséquent choisi d'être en pointe sur ce sujet. Le 28 septembre 2011, à la demande du Parlement européen¹ et des Etats membres², la Commission européenne a déposé une proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières³.

Au niveau européen, la matière fiscale relève des seuls Etats membres (le Conseil) et requiert l'unanimité. Or plusieurs Etats, en particulier le Royaume-Uni et la Suède, ont fait connaître leur plus vive opposition à tout projet de TTF au sein de l'Union européenne.

Le Traité sur l'Union européenne permet cependant qu'au moins neuf Etats membres établissent entre eux une **coopération renforcée** quand un objectif ne peut pas être atteint par l'Union dans son ensemble. Cette voie a été choisie par onze Etats, dont la France, pour la mise en place de la TTF.

¹ Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur la taxation des transactions financières et Résolution du Parlement européen du 8 mars 2011 sur les financements innovants à l'échelon mondial et à l'échelon européen.

² Conclusions du Conseil européen du 11 mars 2011.

³ Proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE, 28 septembre 2011.

La Commission européenne devra établir un nouveau texte qui, bien que proche de sa proposition initiale du 28 septembre 2011, en diffèrera sans doute sur plusieurs points.

C'est dans ce contexte, alors que la coopération renforcée doit encore être approuvée par le Conseil, que s'inscrit la présente PPRE, dont l'objectif est double : affirmer le soutien du Sénat au principe de la coopération renforcée et tracer des pistes en vue du travail technique qui devra se poursuivre au cours de l'année 2013.

I. L'ÉCHEC DE LA MISE EN PLACE DE LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE

A. UNE PREMIÈRE PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE REJETÉE PAR PLUSIEURS ETATS-MEMBRES

A la demande du Conseil européen et du Parlement européen¹, la Commission européenne a proposé, le 28 septembre 2011, une directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières.

Son article 1^{er} énonce : « *la présente directive s'applique à toute transaction financière dès lors qu'au moins une des parties à la transaction est établie dans un Etat membre et qu'un établissement financier établi sur le territoire d'un Etat membre est partie à la transaction, pour son compte propre ou pour le compte d'un tiers, ou agit au nom d'une partie à la transaction* ».

Elle concerne **toutes les transactions financières**, à l'exception des changes au comptant et du marché des émissions (marché primaire) de valeurs mobilières. Comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de directive, « *le champ d'application de la taxe est large, car il vise à couvrir les transactions concernant tous les types d'instruments financiers, ces derniers étant souvent de proches substituts les uns des autres* ».

La proposition de directive prévoit deux taux minimaux. Les **produits dérivés seraient imposés, au minimum, au taux de 0,01 %** (applicable au montant notionnel du contrat). Les autres produits financiers, principalement **les actions et les obligations, seraient imposés, au minimum, au taux de 0,1 %**.

D'après l'étude d'impact de la Commission européenne, le produit d'une telle taxe pourrait s'élever à près de **57 milliards d'euros**, ce chiffre devant cependant être lu avec prudence compte tenu des difficultés méthodologiques d'une telle estimation.

La véritable innovation de la proposition de la Commission européenne réside dans le champ d'application territoriale de la TTF. L'Union européenne bénéficie en effet d'une taille critique suffisante lui permettant d'établir une taxe en fonction du **principe de résidence** de la partie à une transaction financière. La taxe est due à la fois par les acheteurs et les vendeurs établis dans l'Union européenne, ou qui ont un lien économique avec le territoire de l'Union européenne (dans ce cas, pourraient être taxées des opérations réalisées hors du territoire de l'Union européenne).

¹ Cf. *conclusions du Conseil européen du 11 mars 2011 et les résolutions du Parlement européen du 10 et 25 mars 2010 et du 8 mars 2011.*

Aux termes de l'article 113 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la proposition de directive sur la TTF requiert l'accord unanime des vingt-sept Etats membres. Or plusieurs d'entre eux, dont le Royaume-Uni, se refusent catégoriquement à mettre en œuvre une TTF. Le texte est donc voué à l'échec à l'échelle de l'Union européenne, ce que les réunions des Conseils ECOFIN en juin et juillet 2012 ont permis de constater.

B. UNE MISE EN ŒUVRE QUI DOIT ÊTRE RECHERCHÉE DANS LE CADRE D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE

L'échec d'une TTF à vingt-sept ne marque cependant pas la fin du processus législatif. En effet, les traités européens prévoient que, en cas de positions inconciliables entre Etats membres, au moins neuf d'entre eux peuvent se regrouper au sein d'une coopération renforcée.

Les coopérations renforcées sont autorisées par l'article 20 du Traité sur l'Union européenne qui dispose que *« la décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf États membres y participent »*.

Aux termes de l'article 329 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission européenne doit d'abord soumettre une proposition de coopération renforcée à la demande des Etats membres. Au vu de ces éléments, le Conseil autorise la coopération renforcée à la majorité qualifiée.

A ce jour, **onze Etats membres – la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovaquie et la Slovaquie**¹ – ont adressé à la Commission européenne une demande officielle indiquant qu'ils entendent constituer 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 européenne a formellement proposé au Conseil d'autoriser la coopération renforcée². Le 12 décembre, le Parlement européen a adopté une résolution législative donnant son approbation à cette coopération renforcée³.

¹ Plus récemment, la Lituanie a également fait savoir qu'elle pourrait rejoindre la coopération renforcée.

² Proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.

³ Résolution législative du Parlement européen du 12 décembre 2012 sur la proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.

Il reste désormais au Conseil, statuant à la majorité qualifiée, à approuver la coopération renforcée, ce qu'il devrait faire dans les prochaines semaines.

La Commission européenne sera alors invitée à proposer un nouveau texte législatif que les Etats membres participant à la coopération renforcée discuteront selon les modalités habituelles¹. Il convient cependant de relever que les Etats non partis à la coopération renforcée peuvent participer aux négociations sans voix délibérative.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN SOUTIEN DE PRINCIPE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA TTF PAR LE BIAIS D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE

L'instauration d'une taxe sur les transactions financières fait partie des soixante engagements pris par François Hollande, alors candidat à la Présidence de la République, devant les Français. A défaut de pouvoir réunir l'ensemble des Etats de l'Union européenne autour d'un projet commun, il importe que la TTF, longtemps repoussée, puisse enfin aboutir dans le cadre d'une coopération renforcée.

Il apparaît néanmoins crucial de définir avec précision les objectifs et les modalités de cette TTF, dont le principe peut recouvrir des réalités très différentes. En effet, le texte proposé par la Commission européenne en septembre 2011 est très différent de l'idée originelle de « taxe Tobin »².

Aujourd'hui, la priorité doit être **la stabilité financière et la lutte contre la spéculation**. Par exemple, la TTF est de nature à rendre non rentables les transactions effectuées par la voie du *trading* haute fréquence.

Par ailleurs, selon le principe du « double dividende »³, la TTF constitue une **ressource budgétaire nouvelle** pour les Etats membres : le secteur financier contribue ainsi au redressement des comptes publics.

Toutefois, comme le montre l'étude d'impact de la proposition initiale de la Commission européenne, des difficultés importantes, qu'elles soient juridiques, administratives ou économiques doivent encore être levées.

Dès lors, la nouvelle proposition législative élaborée par la Commission européenne devra identifier clairement l'ensemble de ces difficultés et avancer les moyens techniques adéquats pour les surmonter.

¹ En l'espèce, s'agissant d'une matière fiscale, le texte devra être adopté à l'unanimité des onze Etats participants à la coopération renforcée.

² Dans le cas de la taxe Tobin, il était proposé une taxe sur les échanges de devises afin de redonner de l'autonomie aux politiques monétaires nationales.

³ Une taxe comportementale, telle que la TTF ou les taxes écologiques, présente l'avantage de soit dissuader l'acteur économique de réaliser une opération, soit, s'il en décide autrement de l'obliger à s'acquitter de la taxe. On parle de « double dividende ».

B. UN CHAMP D'APPLICATION LARGE

Le principal risque encouru par la TTF réside dans un effet d'éviction, c'est-à-dire notamment la substitution d'un produit financier par un autre. Par conséquent, il est indispensable que le champ d'application de la TTF soit le plus large possible et vise le plus grand nombre d'instruments financiers, y compris les obligations et les produits dérivés.

Par ailleurs, la méthode de transaction doit être neutre au regard de l'exigibilité de la taxe. Ainsi, l'échange d'instruments financiers doit être taxé qu'il s'opère sur un marché réglementé, sur un système multilatéral de négociation ou encore de gré à gré.

En tout état de cause, le législateur européen devra définir l'assiette de la TTF en gardant à l'esprit que celle-ci doit permettre de préserver la protection de l'épargne, le bon fonctionnement des marchés ou encore le financement des différents acteurs économiques (entreprises, collectivités territoriales et Etats). A cette fin, l'assiette pourra être adaptée selon l'instrument financier considéré.

C. UNE DÉFINITION PRAGMATIQUE DU CHAMP D'APPLICATION TERRITORIALE DE LA TTF

Afin de pouvoir taxer une transaction, il convient tout d'abord de la localiser, c'est-à-dire de la rattacher au territoire d'un Etat participant à la coopération renforcée.

Dans sa proposition initiale, la Commission européenne se référait à un unique principe de « résidence élargi » pour l'ensemble des transactions financières. Autrement dit, toute transaction réalisée par un acteur résidant sur le territoire de l'Union européenne ou qui a un lien économique avec le territoire de l'Union européenne est soumise à la taxe. Ce principe conduirait à taxer des opérations réalisées hors du territoire de l'Union européenne. Or, comme pour toute disposition extraterritoriale, elle emporte un risque pour le recouvrement effectif de la taxe.

Par conséquent, votre rapporteur estime qu'il est **préférable que le champ d'application territoriale de la taxe soit adapté en fonction de l'instrument financier échangé.**

Par exemple, dans le cadre de la TTF française ou du *Stamp duty* britannique, qui portent sur les transactions sur actions, il est fait référence au lieu du siège social de l'entreprise ayant émis cette action pour « localiser » la transaction.

D. DES TAUX UNIFORMES POUR L'ENSEMBLE DES ETATS PARTICIPANT À LA COOPÉRATION RENFORCÉE

La proposition initiale de la Commission européenne fixait seulement des taux minimum, et laissait aux Etats membres le soin de définir les taux applicables dans leur pays. Pour cette raison, la taxe est due à la fois par le vendeur et par l'acquéreur.

Pour les actions et les obligations, le taux minimal retenu était de 0,1 % du montant de la transaction (soit en réalité un prélèvement minimal de 0,2 % compte tenu de la règle de paiement par l'acheteur et le vendeur). Pour les contrats de dérivés, le taux minimal s'établissait à 0,01 % du montant notionnel¹ du contrat (soit un prélèvement minimal de 0,02 %).

Sur le principe, il convient effectivement de retenir une approche différenciée selon les types d'instruments financiers, compte tenu de règles d'assiette également différentes.

En revanche, le fait que le texte européen ne définisse qu'un taux minimum n'apparaît pas totalement satisfaisant. Il risque d'entraîner des effets de distorsions de concurrence entre les Etats, ce qui les inciterait à ne retenir systématiquement que le taux minimal proposé par la directive.

Une harmonisation européenne maximale, à savoir la définition de taux uniques pour tous les Etats participant à la coopération renforcée, semble de nature à assurer un cadre réglementaire uniforme.

E. UNE AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TTF À DÉFINIR PAR LES ÉTATS MEMBRES

Pour l'ensemble des Etats membres, la Commission européenne estime que le produit de la TTF aurait pu atteindre 57 milliards d'euros. Il aurait été concevable que ce prélèvement, véritablement européen, puisse constituer une nouvelle ressource propre de l'Union européen.

En revanche, tel n'est plus le cas dans le cadre d'une coopération renforcée. Il ne serait pas légitime que des Etats qui ne participent pas à la coopération renforcée en retirent malgré tout un bénéfice indirect par le biais d'une affectation au budget de l'UE.

Or le texte de la PPRE adopté par la commission des affaires européennes prévoit que la TTF « ***doit constituer une nouvelle ressource propre de l'Union européenne*** ».

¹ Dans un dérivé, le montant notionnel ne correspond pas nécessairement aux flux financiers entre les cocontractants. Par exemple, un Credit Default Swap (CDS) fonctionne comme un contrat d'assurance : le montant notionnel sera de 100 000 euros (c'est le montant assuré) mais les flux financiers (les primes d'assurance) seront seulement de quelques centaines d'euros par mois. Si aucun sinistre ne survient, le contrat se limite donc à des échanges financiers d'un montant bien inférieur à celui du montant notionnel, ce qui explique un taux dix fois inférieur à celui retenu pour les transactions sur actions ou obligations.

Il convient donc d'affirmer dans la proposition de résolution **que le produit de la TTF doit revenir aux Etats membres participants à la coopération renforcée**, qui pourront ensuite en choisir librement l'affectation, en particulier au budget européen.

F. UNE CLAUSE DE RENDEZ-VOUS NÉCESSAIRE APRÈS UN AN D'APPLICATION

La TTF, parce qu'elle cherche à saisir des produits financiers et des méthodes d'échanges de plus en plus complexes, reste un chantier délicat. Nul doute que les redevables chercheront à utiliser cette complexité pour contourner la taxe et ce, malgré tous les garde-fous introduits par le texte.

Dans ce contexte, **seule une période d'observation permettra de véritablement mesurer les incidences de la TTF à la fois sur la sphère financière et la sphère réelle.**

En conséquence, après une année d'application, la TTF devrait faire l'objet d'un réexamen obligatoire afin d'évaluer ses conséquences sur la localisation des flux et des centres financiers ainsi que sur le financement de l'économie. Cette évaluation serait fournie au Parlement européen et aux parlements nationaux et devra être détaillée pour chaque État membre participant à la coopération renforcée.

Ainsi, les ajustements éventuellement nécessaires pourraient être rapidement apportés par le législateur européen.

Au cours de sa réunion du mercredi 16 janvier 2013, présidée par M. Philippe Marini, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. François Marc sur la proposition de résolution n° 258 (2012-2013), présentée par Mme Fabienne Keller, au nom de la commission des affaires européennes, sur l'autorisation d'une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.

Elle a modifié et complété la rédaction de la proposition de résolution européenne, dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur la taxation du secteur financier,
- ④ Vu la proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE (E 6659),
- ⑤ Vu la proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières (E 7838),
- ⑥ **I. Contexte**
- ⑦ Prend acte que la proposition de directive du Conseil adoptée le 28 septembre 2011 par la Commission européenne et établissant un système commun de taxe sur les transactions financières est devenue caduque, faute d'avoir obtenu le soutien unanime requis ;
- ⑧ Constate que lors des réunions du Conseil du 22 juin et du 10 juillet 2012, il a été acté officiellement que des divergences fondamentales et insurmontables existaient entre les 27 États membres et qu'en conséquence, il était impossible de mettre en place un système commun de taxe sur les transactions financières sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne ;
- ⑨ Observe toutefois que 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 européenne une demande officielle tendant à instaurer entre eux une coopération renforcée aux fins de l'établissement d'un système commun de taxe sur les transactions financières et invitant la Commission européenne à soumettre au Conseil une nouvelle proposition ;
- ⑩ **II. Principe et objectifs**
- ⑪ Accueille favorablement, à défaut d'unanimité, la perspective d'une coopération renforcée ainsi que la proposition du Conseil autorisant cette coopération ;

⑫ Rappelle que le projet de taxe sur les transactions financières doit principalement viser à dissuader les opérations spéculatives, à réorienter les marchés financiers vers le financement de l'économie réelle et à faire contribuer le secteur financier aux charges publiques ;

⑬ Demande que soient bien identifiés toutes les difficultés juridiques, économiques et administratives liées à la taxe, ainsi que les moyens de les surmonter ;

⑭ **III. Champ d'application**

⑮ Estime nécessaire que la taxe sur les transactions financières couvre le champ le plus large possible s'agissant des produits financiers, y compris les obligations et les produits dérivés ;

⑯ Souhaite qu'elle s'applique à toutes les transactions financières, y compris celles réalisées de gré à gré, hors des marchés réglementés, en veillant à ce qu'elle ne produise aucun effet d'éviction ou de contournement ;

⑰ Souhaite cependant que l'assiette de la taxe tienne compte des nécessités de la protection de l'épargne, du bon fonctionnement des marchés financiers et du financement des entreprises, des collectivités territoriales et des États ;

⑱ Juge indispensable, afin d'éviter les effets de paiement en cascade, que la taxe sur les transactions financières soit acquittée une seule fois pour la même transaction finale ;

⑲ **IV. Application territoriale**

⑳ Demande que soient définies des modalités d'application territoriale efficaces, adaptées à chaque type d'instrument financier soumis à la taxe ;

㉑ **V. Taux**

㉒ Rappelle que les taux de la taxe sur les transactions financières devront être modulés en fonction de la nature des transactions taxées ;

㉓ Souhaite toutefois, afin d'assurer un cadre réglementaire uniforme, que les mêmes taux s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la coopération renforcée ;

㉔ **VI. Affectation du produit**

㉕ Estime que, dans le cadre d'une coopération renforcée, le produit de la taxe, revenant aux États membres qui ont fait le choix d'y participer, peut constituer une nouvelle ressource de l'Union européenne ;

②⑥ **VII. Dispositions finales**

- ②⑦ Juge indispensable que soit prévue une clause de rendez-vous à l'issue d'une période d'observation d'un an après la mise en application de la taxe ; demande que les parlements nationaux et le Parlement européen soient, à cette fin, informés de façon précise sur les conséquences de l'instauration de la taxe sur la localisation des flux financiers et sur le financement de l'économie à l'échelle de la coopération renforcée et à l'échelle de chaque État membre participant ;
- ②⑧ Demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 janvier 2013, sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la commission a procédé à l'examen, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 3, du Règlement du Sénat, du rapport de **M. François Marc, rapporteur**, et à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 258 (2012-2013), présentée par **Mme Fabienne Keller**, au nom de la commission des affaires européennes, sur le projet de taxe sur les transactions financières (*E 7838*).

M. Philippe Marini, président. – Pour cette première séance de l'année, nous allons examiner le projet de taxe sur les transactions financières à travers le rapport de notre rapporteur général sur la proposition de résolution européenne de Fabienne Keller, qui a étudié ce sujet de longue date.

EXAMEN DU RAPPORT

M. François Marc, rapporteur. – Je vous présente tous mes vœux en ce début d'année. Je souhaite que notre travail soit fructueux, car la commission a été très sollicitée l'an dernier... et performante.

A l'initiative de Fabienne Keller, la commission des affaires européennes a adopté le 29 novembre 2012 une proposition de résolution européenne (PPRE) relative à l'autorisation d'une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières. Depuis le début de la crise financière, l'idée d'instaurer une taxe sur les transactions financières (TTF) afin de réduire la spéculation et l'instabilité sur les marchés financiers a connu un regain d'intérêt. Plusieurs initiatives ont été prises en ce sens au Sénat par certains groupes – je pense notamment à la proposition de loi de notre collègue Yvon Collin. Cependant, les négociations entamées dans le cadre du G20 ne permettent pas d'espérer, à court terme, une TTF au niveau international.

L'Union européenne a choisi d'être en pointe sur ce sujet. Cela se justifie d'autant plus qu'elle constitue un ensemble économique cohérent et suffisamment vaste pour limiter les risques de contournement ou de délocalisation. Ainsi, le 28 septembre 2011, à la demande du Parlement européen et des États membres, la Commission européenne a présenté une proposition de directive du Conseil établissant un système commun de TTF.

Plusieurs États, en particulier le Royaume-Uni et la Suède, ont fait connaître leur vive opposition à tout projet de TTF au sein de l'Union. La matière fiscale relevant des seuls États membres, selon la règle de l'unanimité, le projet n'a pas pu aboutir, comme le Conseil européen de juin 2012 l'a constaté.

Comme le permet le Traité sur l'Union européenne, neuf États membres au minimum peuvent engager une coopération renforcée, autorisée par le Conseil sur proposition de la Commission européenne. Le Gouvernement français a été, avec l'Allemagne, à l'initiative de cette

demande : au mois de novembre 2012, onze Etats ont ainsi formulé officiellement la demande d'une coopération renforcée pour la mise en place de la TTF. Soutenue par la Commission européenne, la coopération devra être formellement autorisée, dans les prochaines semaines, par le Conseil.

Dans le cadre de cette coopération renforcée, la Commission européenne devra établir un nouveau texte. Celui-ci, qui devrait être proche de sa proposition initiale du 28 septembre 2011 dans son esprit, devra également en différer sur plusieurs points, non seulement pour tenir compte des évolutions réglementaires depuis un an et demi, ainsi que pour adapter le système au territoire, plus limité, des onze Etats membres participants.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la PPRE présentée par notre collègue Fabienne Keller. En se saisissant de ce sujet sensible et difficile, la commission des affaires européennes a donné au Sénat l'occasion, au moment même où vont se dessiner entre la Commission européenne et les Etats membres les modalités de la taxe, d'affirmer sa position et de poser des principes qui devront guider le législateur européen.

Je vous propose sept amendements. D'un point de vue général, mes propositions de modifications ont trois principaux objets. Le premier est de renforcer le caractère opérationnel du texte. En particulier, j'ai distingué la proposition de résolution en sept parties : le rappel du contexte, les objectifs, le champ d'application, les modalités d'application territoriale, le taux, l'affectation du produit et les dispositions finales.

Mes amendements visent aussi à modifier certaines propositions, afin de les adapter au nouveau contexte européen. Par exemple, il ne serait pas cohérent avec la coopération renforcée, limitée à onze Etats membres, de faire du produit de la taxe une nouvelle ressource propre de l'Union. De même, sur les modalités d'application territoriale, il me semble plus cohérent et plus efficace d'adopter une approche pragmatique selon le type d'instrument financier.

Enfin, je vous propose d'ajouter un certain nombre d'éléments nouveaux sur l'harmonisation des taux de la taxe et sur l'inscription d'une clause de rendez-vous après une année d'application.

M. Jean Arthuis. – Si je félicite Fabienne Keller de son heureuse initiative, j'ai quelques réserves sur la proposition que fait le rapporteur général de renoncer à faire de la TTF une ressource propre de l'Union européenne : au moins pourrions-nous en faire une ressource propre d'un budget en devenir de la zone euro – même si le Mécanisme européen de stabilité (MES) constitue déjà, en fait, l'autre budget de l'Europe, et deviendra vite un enjeu autrement plus important.

M. Philippe Marini, président. – Il y a toujours plusieurs propositions d'affectation d'un nouveau produit – parfois même avant son apparition. Sans doute la meilleure manière de crédibiliser la zone euro serait-elle de faire refluer notre propre déficit.

Mme Fabienne Keller. – La Commission des affaires européennes a engagé ce travail au moment opportun : le sujet est d'actualité au niveau européen. Il est vrai qu'on en parle depuis plus de quatre-vingts ans, puisque Keynes fut le premier à évoquer cette idée, que Tobin a théorisée pour le marché des changes. La crise l'a ramenée au premier plan, en développant la volonté de lutter contre le *trading* à haute fréquence, ou les excès des marchés financiers. Je suis allée à Londres, rencontrer les *lords*, la *City*, les acteurs économiques et étudier le *stamp duty* ainsi que la taxe sur le passif des banques ; en Suisse, étudier le droit de timbre d'un pays qui abrite une grande partie des transactions sur le marché des *commodities* ; et au Luxembourg, pays qui concentre à peu près la moitié de la gestion d'actifs en Europe. Il y a un consensus fort sur le principe d'une taxe, mais plus on approfondit le travail et plus on s'aperçoit que la mise en œuvre soulève de nombreuses difficultés. Si le principe a été défendu au G20, il n'a pas été possible de rassembler les États membres sur la proposition de la Commission européenne. Cela a été constaté à la fin du mois de juin, et l'on s'est replié sur la procédure de coopération renforcée, entre neuf États membres au moins, rendue possible par le traité de Lisbonne.

Le conseil « Ecofin » du 22 janvier doit décider d'autoriser ou non cette coopération renforcée. En l'absence de nouvelle proposition de la Commission, le seul texte disponible est son texte initial. L'ensemble des vingt-sept États membres doivent autoriser les onze ou douze États qui le souhaitent à mettre en œuvre cette coopération renforcée : en effet, les États peuvent craindre d'être concernés par le dispositif même s'ils n'entrent pas dans la coopération.

Cette coopération s'inscrit dans un contexte nouveau, puisque les deux grandes directives financières sur les infrastructures de marché (EMIR) et sur les marchés d'instruments financiers (MiFID) seront alors vraisemblablement mises en œuvre. Les opérations de gré à gré ou sur les dérivés seront davantage connues, parce qu'elles auront fait l'objet de déclarations ou qu'elles auront été traitées sur des plateformes structurées : ces flux, que l'on croyait ne pouvoir connaître, seront maîtrisés.

Les sujets majeurs de cette directive, que je vous propose de rendre offensive, afin d'ouvrir le débat, sont la protection de l'épargne : la TTF doit être une contribution du secteur financier et non des épargnants ; la territorialité : dans la proposition actuelle, la simple entrée en relation avec un ressortissant d'un État-membre appliquant la TTF suffit à déterminer son application ; et, enfin, l'utilisation des fonds, sur lequel il y a un vrai débat. La commission des affaires européennes a souhaité que celle-ci soit européenne, comme préfiguration d'une contribution propre au budget européen, le rapporteur général se replie sur un abondement des budgets nationaux ; j'avais proposé d'ouvrir à un troisième usage : l'aide Nord-Sud a été l'un des motifs invoqués pour la création de la taxe, et faciliterait sans doute son élargissement à l'échelle mondiale. Une première TTF a été mise en place à l'échelle nationale. Nous pouvons maintenant aller plus loin.

M. Richard Yung. – Nous avons eu un long débat, lorsque la proposition de Fabienne Keller est venue à la commission des affaires européennes. Ce texte de portée générale, que nous avons fait avancer, énonce ce que nous voulons dire au Gouvernement français, qui participe à la négociation de cette directive. Il ne s'agit pas d'une loi. Nous avons l'espoir que le nombre de pays augmentera, même s'il n'ira peut-être pas jusqu'aux dix-sept membres de la zone euro.

L'utilisation de ces fonds est le débat politique majeur sur ce texte. Nous avons eu une large discussion en commission des affaires européennes, dont a émergé la position majoritaire suivante : il ne faut pas affecter le produit de cette taxe à telle ou telle dépense (coopération, défense...), mais en faire une ressource nouvelle pour le budget de l'Union. La difficulté, c'est que seuls onze Etats membres participent : Mme Thatcher se réjouirait... Il faut trouver une solution élégante pour contourner cet écueil.

M. Philippe Marini, président. – Je crois que notre rapporteur général va nous faire une proposition pour franchir ce petit obstacle.

M. Philippe Dominati. – Il faut se demander quel a été le succès de la taxe sur les billets d'avions, que la France a instaurée il y a quelques années : a-t-elle eu un effet d'entraînement ? Onze pays, ce n'est pas la majorité des vingt-sept. Et au G20, il n'y a pas même l'esquisse d'une dynamique pour aller dans notre sens. Or dans les onze Etats membres, il n'y a ni l'Angleterre ni le Luxembourg, dont les activités financières sont importantes. Je suis préoccupé par la place financière de Paris, qui accumule des déboires année après année : son récent rachat, et sa vente annoncée, posent problème quand, dans le même temps, les principales transactions dans notre monnaie se font à Londres. Il faut avoir une stratégie de longue durée, car ce type d'idée, pour belle qu'elle soit, affaiblit notre compétitivité...

M. Philippe Marini, président. – Elle est politiquement très correcte !

M. Philippe Dominati. – Et inefficace...

M. Philippe Marini, président. – C'est en effet un facteur de compétitivité pour la place de Londres !

M. Albéric de Montgolfier. – Pourquoi la taxe Tobin, qui porte sur les changes, a-t-elle été abandonnée, alors qu'elle aurait été neutre ?

M. François Marc, rapporteur. – La taxe Tobin, qui avait d'abord un objectif de politique monétaire, semble moins efficace pour réduire la spéculation financière, ce qui est l'objectif actuel.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Philippe Marini, président. – Le texte qui résultera de notre délibération sera texte du Sénat, dans les conditions précisées par l'article 73 *quinquies* du Règlement.

M. François Marc, rapporteur. – L’amendement n° 1 apporte des précisions rédactionnelles.

L’amendement n° 1 est adopté.

M. François Marc, rapporteur. – L’amendement n° 2 porte sur les objectifs du dispositif proposé par cette proposition de résolution européenne. Apportant quelques modifications rédactionnelles, l’amendement n° 2 déclare que le Sénat accueille favorablement la mise en œuvre d’une TTF dans le cadre d’une coopération renforcée et précise les objectifs assignés : limiter les opérations spéculatives et faire contribuer le secteur financier au financement des charges publiques.

M. Richard Yung. – Le sous-amendement n° 8 rectifié à l’amendement du rapporteur ajoute les mots « , à réorienter les marchés financiers vers le financement de l’économie réelle ». La philosophie de cette taxe est bien d’inciter le secteur financier à financer l’économie réelle et de limiter la spéculation.

M. Philippe Marini, président. – Les deux rédactions seraient donc complémentaires et non alternatives : nous écrivions « rappelle que le projet de taxe sur les transactions financières doit principalement viser à dissuader les opérations spéculatives, à réorienter les marchés financiers vers le financement de l’économie réelle et à faire contribuer le secteur financier aux charges publiques. »

M. Albéric de Montgolfier. – J’aime comprendre ce que je vote : que veut dire « économie réelle » ?

M. Philippe Marini, président. – Tout ce qui est ami, le reste étant ennemi.

M. Albéric de Montgolfier. – La finance, c’est l’ennemi...

M. Richard Yung. – La spéculation ! Une banque qui collecte des dépôts et qui les transforme en crédits finançant le cycle de production est dans l’économie réelle. Quand on achète quelque chose en pensant que le cours va monter et qu’on pourra vendre une demi-heure après en réalisant une marge, cela n’apporte guère à l’économie. Le *trading* à haute fréquence, par exemple, soulève quelques problèmes...

M. François Marc, rapporteur. – Avis favorable. L’économie réelle est clairement définie par les économistes : tout ce qui produit un bien ou un service par opposition à certains des mouvements transactionnels que l’on peut observer, qui ne produisent rien et qui n’appartiennent pas à l’économie réelle.

Le sous-amendement n° 8 rectifié est adopté.

Mme Fabienne Keller. – Vos amendements suppriment certains alinéas de la proposition initiale.

M. François Marc, rapporteur. – L'amendement n° 2 réorganise les différents paragraphes dans une optique que j'ai précisée tout à l'heure, sans rien supprimer.

Mme Fabienne Keller. – J'entends bien votre souci d'être rationnel, mais nous avons souligné à dessein certains défis.

M. Jean Arthuis. – Je salue le travail qui a été mené, mais vous êtes-vous interrogé sur la possibilité de faire de cet impôt le premier de la zone euro ?

L'amendement n° 2, sous-amendé, est adopté.

M. François Marc, rapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié opère une correction rédactionnelle. Il se traduit par la suppression de quelques alinéas, mais en restitue la philosophie première sous une forme plus pertinente, par exemple en ce qui concerne les transactions financières de gré à gré. Notre objectif est de préciser le champ d'application : nous souhaitons que la taxe soit applicable au plus grand nombre possible d'instruments financiers pour éviter les effets d'éviction et de contournement, et au plus grand nombre d'échanges possible, qu'ils soient réalisés sur les marchés réglementés ou qu'ils relèvent des transactions de gré à gré. Il s'agit aussi d'exclure des paiements en cascade par des intermédiaires financiers pour une même transaction, en veillant à ce que la taxe ne soit due qu'une seule fois pour une seule opération finale.

M. Philippe Marini, président. – Il y a un point important dans le texte initial et que vous conservez sous une autre forme : c'est le souci que cette taxe soit perçue un jour sur l'ensemble des transactions financières, et notamment sur les contrats dérivés.

Mme Fabienne Keller. – Je salue l'effort de rédaction, cependant, si nous voulons que cette résolution européenne porte, donnons-lui des formules claires et fortes. Que la TTF ne frappe pas seulement les transactions les plus visibles est un objectif majeur. Si on ne le met pas en valeur, les produits non normalisés ne seront pas assujettis. Nous mettons aussi en garde contre la technique qui consiste à substituer aux actions des titres à l'échéance desquels elles seront délivrées, de manière à échapper à la taxe. Il importe que la rédaction mette l'accent sur les défis. Au troisième alinéa, il y a deux objectifs à ne pas oublier : protéger l'épargne et accroître la transparence des marchés financiers. Aujourd'hui, la TTF française représente surtout un coût pour l'épargnant. Nous avons fait le choix d'une rédaction qui pointait plus clairement les écueils.

M. Richard Yung. – Fabienne Keller pointe un problème : tout ce qui est en dehors des marchés constitue une partie importante des transactions. Un élément de réponse est que nous progressons avec le règlement EMIR qui va entrer en vigueur ainsi que, espérons-le, la future directive sur les marchés financiers. Nous aurons des chambres de compensation pour la plus grande partie de ces produits dérivés. Ces marchés seront organisés, avec un

régulateur et un responsable. On pourra saisir ces mouvements. Resteront les produits non cotés, dont les prix sont fixés par les intermédiaires financiers qui les ont créés. Ce reliquat, on ne pourra, en tout état de cause, le saisir que rétroactivement.

M. Philippe Marini, président. – La rédaction initiale me semble contreproductive en ce qu'elle pouvait laisser penser que les promoteurs de la taxe n'y croient guère eux-mêmes... Celle que le rapporteur nous propose est plus directe.

Mme Fabienne Keller. – La question se pose bien en termes de stratégie rédactionnelle. Faut-il, à ce stade de la négociation, pointer le risque ? Je le crois. Aux États-Unis, se sont créés des titres représentatifs d'actions, à seule fin d'échapper aux contraintes auxquelles sont soumises les actions. Le rythme du marché, c'est l'heure ou la minute, quand les directives demandent plusieurs années. Le risque n'est donc pas mince de voir émerger des produits faits pour échapper à la taxe, d'où la nécessité de souligner ce risque. Un langage lissé serait moins percutant.

M. François Marc, rapporteur. – Avec EMIR, nous pourrions identifier l'ensemble des transactions sur dérivés. La finance n'est en cela pas différente de l'agriculture, où coexistent le marché au cadran, parfaitement transparent, et le « tope là ! ». Dès lors qu'il y a obligation de déclaration, on a connaissance des transactions, quelles qu'elles soient.

Pour répondre à la préoccupation de Fabienne Keller, je puis compléter ma rédaction, en insérant, à la fin du premier alinéa après l'alinéa 11 : « en veillant à ce qu'elle ne produise aucun effet d'éviction ou de contournement ».

Mme Fabienne Keller. – C'est une bonne formulation.

M. Philippe Marini, président. – Bonne motion de synthèse... Vous savez que sur ce sujet, je ne suis guère croyant, mais je pense que vous affaiblissez la formulation. Cela dit, si la commission le veut...

M. François Marc, rapporteur. – Pratiquer sans croire peut être douloureux...

M. Philippe Marini, président. – Je ne me battra pas contre vos convictions, d'autant que nous sommes, à mon sens, dans le virtuel.

L'amendement n° 3 rectifié bis est adopté.

M. François Marc, rapporteur. – Mon amendement n° 4, ainsi que les deux amendements n° 9 et 10 du groupe socialiste font écho à ce que disait Jean Arthuis sur le champ d'application et le principe qui sera mis en œuvre. La Commission européenne, dans sa proposition initiale, se référait à un principe de résidence élargi qui aboutissait à taxer toute transaction, y compris hors de l'Union européenne, avec le risque de non-recouvrement effectif que cela entraînait. Nous proposons une position pragmatique, selon le type d'instrument financier. Pour les actions, il est d'usage de se référer au lieu du

siège social de l'entreprise émettrice. Le *stamp duty* britannique fonctionne selon ce même principe.

L'idée est de faire référence au critère le plus approprié, soit le principe de résidence, soit le lieu d'émission. Je souhaiterais, au bénéfice de ces précisions, le retrait des deux amendements concurrents. Plus large, le mien préserve nos capacités d'action, sachant que les produits dérivés peuvent prendre la forme de *packages* difficiles à rattacher.

M. Richard Yung. – Notre rapporteur général a bien souligné qu'il s'agit de rechercher la couverture la plus large, conformément à la philosophie de la taxe : couvrir le plus possible de transactions à un taux relativement bas. Dans ces conditions, nous retirons nos amendements.

L'amendement n° 9 est retiré, ainsi que l'amendement n° 10.

Mme Fabienne Keller. – Extrêmement synthétique, le texte de substitution n'est-il pas trop elliptique ? La proposition de la Commission européenne retenait, il est vrai, un principe de territorialité très large. Tout intervenant à la transaction ayant un lien avec un Etat membre, était pris en compte pour rendre la transaction taxable. *A contrario*, le principe de résidence à la française ou le *stamp duty* britannique sont plus restrictifs. Que vise-t-on en parlant de modalités d'application territoriale efficaces et adaptées ?

M. Philippe Marini, président. – Les termes sont efficaces et adaptés...

Mme Fabienne Keller. – Nous sommes dans un marché ouvert, où les capitaux circulent librement. L'on introduit des seuils, à onze et bientôt à vingt-huit, qui complexifient encore les choses. Il faudrait une définition prospective, qui ne nous ramène pas aux taxes existantes.

M. François Marc, rapporteur. – Je vous remercie de souligner mon effort de synthèse, même si vous la jugez elliptique. Il ressort de nos contacts qu'il serait souhaitable de garder une formulation ouverte, qui nous laisse quelques marges. A supposer qu'une transaction sur une action française ait lieu à Londres entre deux acteurs anglais, les choses seront claires. Je ne peux pas suivre Fabienne Keller.

Mme Fabienne Keller. – Nous intervenons en amont d'un texte : le Gouvernement n'est pas toujours habitué à voir nos assemblées donner leur avis à ce stade.

Mme Michèle André. – C'est vrai.

Mme Fabienne Keller. – Nous n'entendons pourtant pas les affaiblir, mais trouver une solution équilibrée et peser dans la négociation.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. François Marc, rapporteur. – Avec l'amendement n° 5 le même taux s'appliquera sur l'ensemble du territoire, sans possibilité de dérogation ou de modulation pour les pays entrant dans la coopération renforcée.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. François Marc, rapporteur. – L'amendement n° 6 rectifié porte sur l'affectation de la taxe. Notre rédaction initiale, qui prévoyait que dans le cadre de la coopération renforcée, le produit de la taxe reviendrait aux États membres, pouvait être regardée comme insuffisamment pro-européenne. Nous l'avons donc rectifiée, en ajoutant que ce produit « peut constituer une nouvelle ressource de l'Union européenne ».

M. Philippe Marini, président. – J'ai du mal à concevoir comment cette ressource pourrait à la fois bénéficier aux États membres et à l'Union européenne ?

M. François Marc, rapporteur. – L'exposé des motifs de l'amendement l'indique, qui précise que les États membres, attributaires de ce produit, pourront librement choisir de l'affecter au budget de l'Union européenne.

M. Philippe Marini, président. – Autrement dit, tant que nous sommes au-delà des 3 % de déficit, nous gardons cet argent, et nous pourrions être généreux lorsque nous serons dans les clous...

M. Richard Yung. – Les 3 %, on s'en rapproche.

Mme Michèle André. – C'est à la fin de cette année.

M. Jean Arthuis. – Je suis frappé d'admiration par les travaux de la commission des affaires européennes, mais pourquoi cette autocensure ? A force d'hésiter à faire passer le message, on tue à petit feu la construction européenne, et le citoyen se détourne d'une caricature d'Europe. La vraie novation, c'est le pilotage de la zone euro. Cette taxe aurait pu être un début de ces ressources propres que le président du Conseil européen ne peut qu'appeler de ses vœux puisqu'il a, dans un grand moment d'audace, évoqué un budget de la zone euro. A tout vouloir concilier – taxer, mais sans gêner personne, au bénéfice des États, mais aussi de l'Union européenne, y compris au profit des États qui n'ont pas eu le courage de l'instituer... – on dilue tout.

M. Philippe Marini, président. – Nouveau budget, nouvelle taxe, nouvelle administration, pendant qu'on y est...

M. Jean Arthuis. – Il y a déjà un budget de la zone euro, pour lequel nous prenons des engagements d'une audace folle, et qui n'est pas piloté.

M. Richard Yung. – Le produit de cette taxe aurait pu être affecté au financement de projets transnationaux...

M. Philippe Marini, président. – Le canal Seine-Nord ?

M. Richard Yung. – ... pour les pays qui auraient apporté le financement. Cela aurait été trop précis.

Mme Fabienne Keller. – Je proposais à l’origine que l’on ouvre bien la discussion. La commission des affaires européennes a voulu que l’on soit précurseurs, en faisant de ce produit un début de ressource européenne, qu’on impulse quelque chose qui soit généralisable à la zone euro. Je souscris aux propos de Jean Arthuis : la position nationale que nous adoptons est très restrictive. Dans l’esprit de la commission des affaires européennes, il s’agit de mettre en place un outil avant qu’il ne soit généralisé.

M. Albéric de Montgolfier. – Notre président est dans le vrai quand il évoque le seuil des 3 %.

Mme Fabienne Keller. – Pourquoi ne pas écrire « ou » ?

M. Philippe Marini, président. – Dans la construction institutionnelle, que l’on souhaite voir progresser, mais où demeure une dichotomie entre la zone euro et le reste, il faut au moins laisser quelques armes de négociation aux pays qui prennent le risque de créer cette taxe. La formulation du rapporteur général me semble donc raisonnable, en ce qu’elle donne des outils de négociation.

L’amendement n° 6 rectifié est adopté.

M. François Marc, rapporteur. – L’amendement n° 7 introduit une clause de rendez-vous.

L’amendement n° 7 est adopté.

La proposition de résolution européenne a alors été adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution européenne n° 258 (2012-2013) présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur l'autorisation d'une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur la taxation du secteur financier (~~COM (2010) 549 final~~),

Vu la proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières (COM (2012) 631 final),

Prend acte que la proposition de directive du Conseil adoptée le 28 septembre 2011 par la Commission et établissant un système commun de taxe sur les transactions financières (~~TFE~~) est devenue caduque, faute d'avoir obtenu le soutien unanime requis ;

Constata que lors des réunions du Conseil du 22 juin et du 10 juillet 2012, il a été acté officiellement que des divergences fondamentales et insurmontables existaient entre les 27 États membres et qu'en conséquence, il était impossible de mettre en place un système commun de taxe sur les transactions financières sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne ;

Observe toutefois que onze États membres (la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovaquie et la Slovaquie) ont adressé à la Commission une demande officielle tendant à instaurer entre eux une coopération renforcée aux fins de l'établissement d'un système commun de taxe sur les transactions financières et invitant la Commission à soumettre au Conseil une nouvelle proposition ;

Proposition de résolution de la commission

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur la taxation du secteur financier,

Vu la proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE (E 6659).

Vu la proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières (E 7838),

I. Contexte

Prend acte que la proposition de directive du Conseil adoptée le 28 septembre 2011 par la Commission européenne et établissant un système commun de taxe sur les transactions financières est devenue caduque, faute d'avoir obtenu le soutien unanime requis ;

Alinéa sans modification.

Observe toutefois que onze États membres (la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovaquie et la Slovaquie) ont adressé à la Commission européenne une demande officielle tendant à instaurer entre eux une coopération renforcée aux fins de l'établissement d'un système commun de taxe sur les transactions financières et invitant la Commission européenne à soumettre au Conseil une nouvelle proposition ;

**Proposition de résolution européenne n° 258
(2012-2013) présentée au nom de la commission des
affaires européennes, en application de
l'article 73 *quater* du Règlement, sur l'autorisation
d'une coopération renforcée dans le domaine de la
taxe sur les transactions financières**

À défaut d'unanimité, accueille favorablement la perspective d'une coopération renforcée ainsi que la proposition du Conseil autorisant cette coopération ;

Rappelle que le but premier de la taxe sur les transactions financières est de dissuader les transactions purement spéculatives et à haute fréquence, sans nuire pour autant à l'ensemble des marchés et de faire contribuer le secteur financier au coût de la crise et à la relance de l'économie ;

Demande que soient bien identifiées toutes les difficultés juridiques, économiques et administratives que risque d'entraîner l'établissement d'une taxe sur les transactions financières sur un territoire limité aux États membres parties à la coopération renforcée ;

Estime nécessaire, en particulier, de veiller à ce que la taxe sur les transactions financières évite l'écueil que l'on remarque dans les pays déjà dotés de ce type de taxe et ne frappe pas seulement les transactions les plus visibles et opérées sur les marchés réglementés, sans jamais atteindre celles qui se traitent dans la finance de l'ombre et dont on ignore en grande partie les flux ;

~~Estime également nécessaire de s'assurer que l'instauration d'une taxe sur les transactions financières n'ait pas pour effet paradoxal de soustraire une partie des transactions des marchés réglementés et de renforcer ainsi la part des transactions de gré à gré ;~~

Proposition de résolution de la commission

II. Principe et objectifs

Accueille favorablement, à défaut d'unanimité, la perspective d'une coopération renforcée ainsi que la proposition du Conseil autorisant cette coopération ;

Rappelle que le projet de taxe sur les transactions financières doit principalement viser à dissuader les opérations spéculatives, à réorienter les marchés financiers vers le financement de l'économie réelle et à faire contribuer le secteur financier aux charges publiques ;

Demande que soient bien identifiés toutes les difficultés juridiques, économiques et administratives liées à la taxe, ainsi que les moyens de les surmonter ;

III. Champ d'application

Estime nécessaire que la taxe sur les transactions financières couvre le champ le plus large possible s'agissant des produits financiers, y compris les obligations et les produits dérivés ;

Souhaite qu'elle s'applique à toutes les transactions financières, y compris celles réalisées de gré à gré, hors des marchés réglementés, en veillant à ce qu'elle ne produise aucun effet d'éviction ou de contournement ;

Souhaite cependant que l'assiette de la taxe tienne compte des nécessités de la protection de l'épargne, du bon fonctionnement des marchés financiers et du financement des entreprises, des collectivités territoriales et des États ;

Juge indispensable, afin d'éviter les effets de paiement en cascade, que la taxe sur les transactions financières soit acquittée une seule fois pour la même transaction finale ;

Alinéa supprimé.

**Proposition de résolution européenne n° 258
(2012-2013) présentée au nom de la commission des
affaires européennes, en application de
l'article 73 *quater* du Règlement, sur l'autorisation
d'une coopération renforcée dans le domaine de la
taxe sur les transactions financières**

~~Juge, dans l'attente de la nouvelle proposition de la Commission, que deux principes essentiels doivent guider l'action du législateur européen afin qu'aboutisse utilement cette coopération renforcée : la protection de l'épargne des particuliers laquelle alimente les marchés financiers et la préservation de l'efficacité et de la transparence de ces marchés ;~~

~~Souhaite que la taxe sur les transactions financières soit perçue sur l'ensemble des transactions financières, et notamment sur les contrats dérivés, sous réserve des exonérations indispensables à la protection de l'épargne et au bon fonctionnement des marchés financiers comme à la lutte contre les distorsions de concurrence ;~~

~~Estime que la taxe sur les transactions financières doit frapper toute transaction financière ayant lieu sur le dit territoire dès lors qu'au moins une des parties est établie sur le dit territoire et qu'un établissement financier établi sur ce même territoire est partie à la transaction, pour son compte propre ou pour le compte d'un tiers, ou agit au nom d'une partie à la transaction ;~~

~~Rappelle que la nouvelle proposition de taxe sur les transactions financières de la Commission devra détailler, avec plus de précision que la précédente, toutes les mesures nécessaires pour éviter l'effet de paiement en cascade de la taxe sur les transactions financières ;~~

~~Estime également utile la prise en compte des exonérations nécessaires pour assurer la satisfaction, dans les meilleures conditions, des besoins de financement des entreprises et des États sur le marché primaire ;~~

~~Rappelle que les taux de la taxe sur les transactions financières devront être modulés de manière à atteindre l'équilibre qui permettra de dissuader la spéculation sans provoquer la délocalisation des transactions et des marchés ;~~

Proposition de résolution de la commission

~~*Alinéa supprimé.*~~

~~*Alinéa supprimé.*~~

IV. Application territoriale

Demande que soient définies des modalités d'application territoriale efficaces, adaptées à chaque type d'instrument financier soumis à la taxe ;

~~*Alinéa supprimé.*~~

~~*Alinéa supprimé.*~~

~~*Alinéa supprimé.*~~

V. Taux

Rappelle que les taux de la taxe sur les transactions financières devront être modulés en fonction de la nature des transactions taxées ;

Souhaite toutefois, afin d'assurer un cadre réglementaire uniforme, que les mêmes taux s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la coopération renforcée ;

**Proposition de résolution européenne n° 258
(2012-2013) présentée au nom de la commission des
affaires européennes, en application de
l'article 73 *quater* du Règlement, sur l'autorisation
d'une coopération renforcée dans le domaine de la
taxe sur les transactions financières**

Rappelle enfin que le produit attendu de la taxe sur les transactions financières doit constituer une nouvelle ressource propre de l'Union européenne ;

Demande, en conséquence, au Gouvernement d'agir dans le sens de ces orientations.

Proposition de résolution de la commission

VI. Affectation du produit

Estime que, dans le cadre d'une coopération renforcée, le produit de la taxe, revenant aux États membres qui ont fait le choix d'y participer, peut constituer une nouvelle ressource de l'Union européenne ;

VII. Dispositions finales

Juge indispensable que soit prévue une clause de rendez-vous à l'issue d'une période d'observation d'un an après la mise en application de la taxe ; demande que les parlements nationaux et le Parlement européen soient, à cette fin, informés de façon précise sur les conséquences de l'instauration de la taxe sur la localisation des flux financiers et sur le financement de l'économie à l'échelle de la coopération renforcée et à l'échelle de chaque État membre participant ;

Demande au Gouvernement de défendre et de faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.