



N° 1537

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur la proposition de directive du Conseil visant à garantir
un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne
sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté
(COM(98) 295 final / n° E 1105),***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GERARD FUCHS,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE : LA LIBERALISATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX POSE PLUSIEURS PROBLEMES POLITIQUES MAJEURS AUXQUELS L'UNION N'A JUSQU'ICI PAS APORTE DE SOLUTION	11
A. La libéralisation des mouvements de capitaux présente des défis politiques importants pour les pays européens	11
1) La dérégulation des mouvements de capitaux a profondément transformé les données financières internationales	11
2) Une situation marquée par l'émergence de trois problèmes cruciaux	12
a) Une perte de ressources pour la plupart des Etats	13
b) Une différence de taxation du travail et du capital génératrice d'inégalités et défavorable à l'emploi	14
c) La disparition d'un levier macro-économique important	15
B. L'absence d'harmonisation fiscale de l'épargne en Europe présente des risques considérables à l'heure de la monnaie unique.....	16
1) Des Etats présentant une grande diversité de formes d'imposition de l'épargne.....	16
a) La fiscalité de l'épargne des résidents.....	16
b) La fiscalité de l'épargne des non-résidents	22
2) Un domaine peu réglementé au niveau communautaire	27
3) Des distorsions de concurrence avivées par la mise en place de la monnaie unique.....	28

DEUXIEME PARTIE : UNE PROPOSITION D'HARMONISATION COMMUNAUTAIRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE31

- A. Un contexte favorable.....31**
 - 1) Le projet de réforme s'inscrit dans le cadre d'un vaste programme d'harmonisation fiscale communautaire31
 - 2) La nécessité d'établir un minimum d'imposition des revenus de l'épargne est aujourd'hui admise par tous les Etats membres.33
- B. Une proposition de directive relativement ambitieuse37**
 - 1) Un champ d'application relativement vaste37
 - 2) L'instauration du modèle de la coexistence : un compromis inévitable.....41
 - 3) Un nouveau régime de l'information42
 - 4) Un système de retenue à la source harmonisé42
 - 5) Le rôle clé de l'agent payeur43
 - 6) L'élimination des doubles impositions44
 - 7) Le lancement de négociations avec les pays tiers44
- C. Des effets encore difficiles à évaluer.....45**
 - 1) Les estimations de la Commission45
 - 2) Une évaluation encore imprécise et incertaine46

TROISIEME PARTIE : UN DISPOSITIF A PRECISER ET A COMPLETER.....47

- A. La proposition de directive gagnerait à être précisée sur plusieurs points47**
 - 1) Un champ territorial à mieux définir.....47
 - 2) Les négociations avec les principaux partenaires commerciaux ne doivent pas être considérées comme un préalable à l'adoption du texte48
 - 3) Un niveau de taux minimum qui reste à négocier49
 - 4) La date de transposition doit être revue49
 - 5) Mieux évaluer les effets de la directive50
- B. Des mesures complémentaires seront ultérieurement nécessaires51**
 - 1) La garantie d'un minimum d'imposition devrait être étendue aux autres formes de revenus de l'épargne51

2) Un mécanisme de compensation des pertes de recettes fiscales dues à l'application du modèle de coexistence devrait être envisagé.....	52
3) La directive doit marquer le départ d'un vaste programme d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne dans son ensemble	53
4) Il serait souhaitable de définir un statut de résident communautaire	53
5) La réforme en cours des services financiers devrait assurer une plus grande sécurité aux épargnants.....	54
6) Le passage à la règle de la majorité qualifiée en matière fiscale paraît de plus en plus opportune.....	54
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	57
PROPOSITION DE RESOLUTION.....	63
ANNEXES.....	67
Annexe 1 : liste des personnes auditionnées	69
Annexe 2 : projet de décision des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil.....	71
Annexe 3 : fiche d'évaluation d'impact de la proposition de directive	73

MESDAMES, MESSIEURS,

A l'heure où les mouvements internationaux de capitaux n'ont jamais été aussi importants, où l'euro se met en place, où le marché européen poursuit son unification dans tous les domaines, qu'il s'agisse de l'électricité, du gaz ou des services financiers, ce n'est pas le moindre des paradoxes que la fiscalité de l'épargne ait échappé jusqu'ici à toute mesure d'harmonisation.

Un paradoxe qui résulte de la réticence qu'éprouvent en général les Etats à remettre en cause leur propre système fiscal. Mais un paradoxe qui n'en est pas moins porteur de risques considérables pour l'Union européenne.

L'absence de mesure d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne constitue, dans un marché européen de plus en plus homogène, la source de cinq inconvénients majeurs. Elle donne lieu, d'abord, à des distorsions de concurrence entre les quinze pays membres, voire à des formes de concurrence déloyale. Elle incite l'épargne à se localiser, non en fonction des besoins économiques locaux, mais de la fiscalité des Etats. Elle entraîne une perte de recettes pour la plupart des Etats au profit des pays à faible fiscalité ou des paradis fiscaux. Elle instaure une pression à la baisse de la fiscalité, une sorte de « moins-disant fiscal », qui, poussé trop loin, peut conduire les Etats à réduire leurs recettes et, par voie de conséquence, les moyens consacrés à certaines priorités collectives. Enfin, elle favorise les revenus du capital, mobile, par rapport à ceux du travail, moins mobile, ce qui est la cause d'inégalités sociales croissantes et défavorise l'emploi.

C'est précisément pour remédier à ces difficultés que le Conseil des ministres de l'Union européenne⁽¹⁾ a décidé, en décembre 1997, qu'une directive serait élaborée pour garantir un minimum d'imposition des revenus de l'épargne à l'intérieur de la Communauté. Et ce, dans le cadre d'un ensemble de réformes plus vaste, visant également à adopter un code

⁽¹⁾ Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997.

de bonne conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises et un régime commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'Etats membres différents.

Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas de la première initiative en ce sens. Déjà, en 1989, la Commission avait proposé, à la suite de la directive du Conseil 88/361/CEE du 24 juin 1988, qui avait mis en place la libéralisation totale des mouvements de capitaux, une proposition de directive du Conseil instaurant un régime de retenue à la source sur les intérêts⁽²⁾. Mais ce texte, qui visait à introduire un régime unique de retenue à la source sur tout le territoire de la Communauté, n'a pu obtenir l'accord unanime des membres du Conseil qui est exigé en matière fiscale.

A la suite de la décision du Conseil de décembre 1997, la Commission européenne lui a transmis le 5 juin dernier une proposition de directive du Conseil visant à garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté. Ce texte a été soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat le 23 juin en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Afin de lever les objections qu'avait suscitées le projet de 1989, cette proposition tend à instaurer un système dit de « *coexistence* », consistant à permettre aux Etats membres de choisir entre deux régimes : soit une retenue à la source de 20 % sur les revenus des résidents d'autres Etats membres ; soit un échange d'informations avec ces mêmes Etats, qui permet à ceux-ci d'imposer les revenus perçus par leurs résidents dans d'autres Etats membres.

Dans son rapport d'information du 24 septembre dernier⁽³⁾, la Délégation a procédé à un premier examen du texte. Elle a estimé qu'elle devait se réserver la faculté de se prononcer à nouveau dans le cadre d'un rapport d'information spécialisé.

De fait, les enjeux que recouvre cette proposition et, au-delà, la fiscalité de l'épargne, justifient qu'on lui consacre une étude particulière.

Trois questions principales se posent : quels problèmes soulève la libéralisation des mouvements de capitaux en Europe en l'absence de réglementation communautaire sur la fiscalité de l'épargne ? Et ce, notamment dans la perspective de la mise en place de la monnaie unique.

⁽²⁾ COM(89) 60 final.

⁽³⁾ Assemblée nationale, rapport n° 1099.

En quoi la proposition de directive permet-elle d'y remédier ? Dans quelle mesure le dispositif proposé peut-il être amélioré ?

Le Rapporteur considère que la proposition de directive, en dépit des difficultés techniques qu'elle peut soulever, apporte une réponse globalement satisfaisante à ces problèmes. Il estime néanmoins qu'elle gagnerait à être précisée et complétée sur plusieurs points.

Aussi lui paraît-il souhaitable de permettre à l'Assemblée de prendre position sur cette importante question au travers d'une résolution. Ce qui ne l'empêchera pas de se prononcer à nouveau, si elle le juge utile, à un stade plus avancé de la discussion du texte.

Parce qu'elle porte sur des sommes considérables, qu'elle constitue l'une des lacunes du marché unique, qu'elle est un instrument majeur d'efficacité économique autant que de justice sociale, parce qu'elle touche aussi à l'un des attributs de la souveraineté, la fiscalité de l'épargne ne peut, à la veille des élections européennes, laisser indifférent.

PREMIERE PARTIE :
LA LIBERALISATION DES MOUVEMENTS DE
CAPITAUX POSE PLUSIEURS PROBLEMES
POLITIQUES MAJEURS AUXQUELS L'UNION N'A
JUSQU'ICI PAS APPORTE DE SOLUTION

Comme l'instauration de la liberté de circulation des personnes, des biens et des services, la libéralisation des mouvements de capitaux a profondément modifié l'économie européenne. Elle a ouvert de nouveaux débouchés aux établissements financiers. Elle a aussi permis d'élargir le choix des épargnants et des investisseurs européens, tant s'agissant des établissements que des produits financiers.

Mais, dans le même temps, le fait pour les Etats de ne plus pouvoir maîtriser les flux de capitaux n'a pas été sans leur poser de problèmes, en particulier au regard de la conduite de leur politique économique.

Ce phénomène est d'autant plus sensible que les pays européens présentent une grande diversité de régimes fiscaux, notamment en matière d'épargne, et que la mise en place de la monnaie unique, en supprimant la barrière des changes entre devises, accroît la fluidité des mouvements de capitaux.

A. La libéralisation des mouvements de capitaux présente des défis politiques importants pour les pays européens

La dérégulation des mouvements de capitaux a largement transformé le marché financier européen, à la fois quantitativement et qualitativement. Du même coup, elle a soulevé pour les Etats membres trois problèmes politiques majeurs.

1) La dérégulation des mouvements de capitaux a profondément transformé les données financières internationales

La libéralisation des mouvements de capitaux est, pour l'essentiel, pleinement assurée en Europe depuis le 1^{er} juillet 1990, en vertu de la

directive 88/361/CEE du 24 juin 1988. Elle a été renforcée par le Traité de Maastricht. Son article G 14 a remplacé les articles 64 et 73 du Traité instituant la Communauté européenne par les nouveaux articles 73 B et 73 H. L'article 73 B dispose en particulier que « *toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites* ». Il ajoute que « *toutes les restrictions aux paiements entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites* ». L'article 73 F prévoit néanmoins que lorsque, « *dans des circonstances exceptionnelles, les mouvements de capitaux en provenance ou à destination de pays tiers causent ou menacent de causer des difficultés graves pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation de la BCE, peut prendre, à l'égard des pays tiers, des mesures de sauvegarde pour une période ne dépassant pas six mois pour autant que ces mesures soient strictement nécessaires* ».

Cette libéralisation a eu un effet quantitatif direct : l'accroissement des flux financiers transfrontaliers.

Du point de vue qualitatif, elle s'est traduite par un élargissement considérable des débouchés économiques pour les institutions financières et bancaires, même si les plus importantes d'entre elles étaient déjà largement présentes sur le marché européen auparavant. Elle a permis également, tant aux épargnants qu'aux investisseurs, de pouvoir faire appel à davantage d'opérateurs et de bénéficier d'une gamme de produits plus large.

Parallèlement, l'accroissement de la concurrence entre les banques et les établissements financiers qui en a résulté a conduit ceux-ci à réduire les prix de leurs services.

2) Une situation marquée par l'émergence de trois problèmes cruciaux

Parce qu'elle a donné naissance à une réalité économique nouvelle, la libéralisation des mouvements de capitaux a soulevé des difficultés d'ordre technique ou juridique, auxquelles l'Union a cherché à remédier. La communication adoptée par la Commission le 19 juillet 1997 sur « *certain aspects juridiques touchant aux investissements communautaires* » ou la réforme en cours sur les services financiers en témoignent. Mais elle pose surtout trois problèmes politiques majeurs.

a) *Une perte de ressources pour la plupart des Etats*

Sur un marché de capitaux libre, qui ne fait l'objet d'aucune mesure d'harmonisation fiscale, les capitaux ont tendance à se diriger vers les pays dont la fiscalité est la plus favorable. C'est vrai pour les investissements, même si d'autres paramètres peuvent intervenir, tels que l'environnement économique, la qualité des services publics, les perspectives de développement ou la situation politique. C'est encore plus vrai pour l'épargne, dont le rendement dépend essentiellement, en dehors du montant des intérêts servis, des taux et des modalités d'imposition.

Or, force est de constater que la France n'offre pas la fiscalité la plus avantageuse pour les épargnants. Son taux de retenue à la source pour les résidents se situe entre 15 et 50 %, alors qu'il est, par exemple, de 0 % au Danemark, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

Certes, elle n'est pas la seule dans ce cas. L'Allemagne a un taux de retenue à la source compris entre 25 et 35 % pour les résidents, le Royaume-Uni, de 20 % et l'Espagne, de 25 %⁽⁴⁾.

Il convient toutefois de nuancer ce constat. D'abord, les non-résidents bénéficient en France, comme dans la plupart des Etats membres, d'un taux de 0 %. D'autre part, les résidents sont tenus de déclarer à l'administration fiscale française tous les revenus tirés de l'épargne placée à l'étranger. La loi de finances pour 1999 a d'ailleurs renforcé ce dispositif. Son article 101 rétablit dans le code général des impôts un article 123 bis prévoyant que « *lorsqu'une personne physique domiciliée en France détient directement ou indirectement 10 % au moins des actions, parts, droits financiers ou droits de vote dans une personne morale, un organisme, une fiducie ou une institution comparable, établi ou constitué hors de France et soumis à un régime fiscal privilégié, les bénéficiaires ou les revenus positifs de cette personne morale, organisme, fiducie ou institution comparable sont réputés constituer un revenu de capitaux mobiliers de cette personne physique (...) lorsque l'actif ou les biens de la personne morale, de l'organisme, de la fiducie ou de l'institution comparable sont principalement constitués de valeurs mobilières, de créances, de dépôts ou de comptes courants* ». Revenus qui sont soumis à imposition.

Au-delà du taux, les modalités d'imposition ne sont pas non plus les plus attrayantes. La règle du secret bancaire, par exemple, ne s'y applique

⁽⁴⁾ Avec une exception pour les bons du Trésor, dont le taux de retenue à la source est de 0 %.

pas, contrairement à certains pays comme le Luxembourg, l'Autriche, l'Allemagne ou la Belgique.

Les risques de sorties de capitaux à l'extérieur du territoire de l'Union, en particulier vers des paradis fiscaux tels que les Bahamas ou les îles Caïman, ne sont pas non plus négligeables.

Ces différences de situation fiscale entraînent donc pour la France, comme pour tous les pays qui ne présentent pas les régimes les plus favorables, des risques de délocalisation de l'épargne et, par voie de conséquence, de perte de recettes fiscales. Si l'on ne conteste guère, parmi les économistes, que ces phénomènes de délocalisation et de perte de recettes se sont produits au cours des quinze dernières années dans plusieurs pays de l'Union européenne, dont la France, il est très difficile de les évaluer. D'ailleurs, ni le ministère de l'économie, ni la Commission européenne ne disposerait, d'après les informations recueillies, d'estimations précises sur ce point.

On retiendra seulement un chiffre significatif : quelque 220 banques et 70 compagnies d'assurance généreraient aujourd'hui au Luxembourg plus de 2 500 milliards de francs d'une épargne venue de toute l'Europe, soit dix fois plus qu'il y a quinze ans !

b) Une différence de taxation du travail et du capital génératrice d'inégalités et défavorable à l'emploi

La pression à la baisse ou, en tous cas, au maintien du niveau de la fiscalité de l'épargne, tend à renchérir le coût relatif du travail par rapport au capital. D'autant que le souhait manifesté par la plupart des Etats d'améliorer la protection sociale s'est souvent accompagné d'un accroissement du coût du travail.

Selon les études de l'institut *Notre Europe*, présidé par Jacques Delors, et du *Centro Europa Ricerche*, animé par Giorgio Ruffolo, la charge fiscale sur le travail serait passée de 35 % à 42 % entre 1981 et 1995, tandis que celle grevant les autres facteurs de production, essentiellement les capitaux, aurait baissé de 45,5 % à 34,4 % au cours de la même période.

Ainsi, alors que le taux d'imposition moyen du capital serait en France de 24 %, celui relatif au travail s'élèverait à 45 %.

TABLEAU 1 : IMPOSITION COMPAREE DU TRAVAIL ET DU CAPITAL

1996 (% PIB)	Dépense publique	Protection sociale	Taux d'imposition %	
			Capital	Travail
USA	33 %	15 %	41 %	23 %
Japon	36 %	12 %	40 %	21 %
Union europ.	50 %	27,5 %	29 %	36 %
France	54,5 %	29 %	24 %	45 %

Source : OCDE, 1997.

Dans l'Union européenne, le taux d'imposition du capital est de 29 %, contre 36 % pour celui du travail.

Cet écart et son évolution ne sont certainement pas pour rien dans l'accroissement des inégalités et du chômage constaté en Europe dans la dernière décennie.

c) La disparition d'un levier macro-économique important

Avant 1990, l'Etat pouvait contrôler les mouvements de capitaux et disposait d'un moyen macro-économique relativement efficace pour orienter l'épargne. Il n'a plus aujourd'hui d'instrument équivalent.

Or, l'épargne constitue l'une des données économiques fondamentales des pays européens. Elle représente, en effet, environ 20 à 25 % du produit intérieur brut français⁽⁵⁾. Elle conditionne dans une large mesure le niveau de la consommation et des investissements et, partant, la croissance et l'emploi.

Il n'y a pas lieu de regretter la mise en œuvre de la liberté des capitaux en Europe. Elle était une des conditions indispensables de l'achèvement du marché intérieur. Il s'agit plutôt de souligner le fait que, sur un marché libre qui ne fait l'objet d'aucune harmonisation fiscale, les Etats ont perdu en partie leur capacité d'influer, par le biais de leur politique économique, sur le niveau et la localisation de l'épargne.

Certes, la France dispose de nombreux produits de placement à taux administrés relativement attractifs, tels que les livrets A, les comptes CODEVI ou les plans d'épargne logement. Mais ils ne peuvent que très

⁽⁵⁾ Cf. OCDE, « Fiscalité et épargne des ménages », 1994.

partiellement déterminer les comportements d'épargne. En outre, ils sont largement contestés, notamment au sein du milieu bancaire.

B. L'absence d'harmonisation fiscale de l'épargne en Europe présente des risques considérables à l'heure de la monnaie unique

Ces problèmes se posent avec d'autant plus d'acuité que se combinent aujourd'hui trois effets concomitants : l'extrême diversité des formes d'imposition de l'épargne, l'absence de réglementation communautaire de la fiscalité de l'épargne et un marché financier d'autant plus fluide et concurrentiel que la monnaie unique se met en place.

1) Des Etats présentant une grande diversité de formes d'imposition de l'épargne

Cette diversité a trait à la fois aux modes d'imposition des résidents et à ceux des non-résidents.

a) La fiscalité de l'épargne des résidents

On observe, pour les résidents, de nombreuses différences entre les Etats, que ce soit en termes d'exonération, de prélèvement libératoire, de taux, d'intégration dans le revenu global, d'abattement ou de retenue à la source (*Cf.* tableau 2 ci-après).

Ainsi, concernant les **dividendes**, la plupart des pays prévoient des cas d'exonération au régime fiscal en vigueur. Mais il n'en est pas ainsi pour l'Espagne et le Royaume-Uni.

De même, le prélèvement libératoire n'existe pas en France, en Allemagne, en Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, tandis qu'il est obligatoire au Danemark, de principe en Belgique et sur option en Italie. De plus, son taux varie d'un pays à l'autre, puisqu'il est de 12,5 % en Italie, de 25 % en Belgique et de 25 ou 40 % au Danemark.

Si l'intégration dans le revenu global est obligatoire pour la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, il est de principe en Italie, optionnel en Belgique et n'existe pas au Danemark.

Certains pays fixent des abattements, comme la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg ou les Pays-Bas, chacun à des

niveaux différents. Tandis que d'autres, comme la Belgique, l'Italie ou le Royaume-Uni n'en prévoient pas.

Force est aussi de constater que la retenue à la source, qui n'existe pas pour les dividendes en France et au Royaume-Uni, prévaut en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas, avec des taux qui varient de 10 à 26,37 %.

Quant à l'avoir fiscal, la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni en prévoient un, qui s'applique selon des modalités diverses selon ces pays. Mais il n'existe pas en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

On observe des disparités aussi importantes s'agissant des **intérêts d'obligations** : s'il n'existe pas d'exonération au régime fiscal des intérêts d'obligations pour la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark ou l'Espagne, il en est différemment pour l'Italie, les Pays-Bas ou la Belgique.

**TABLEAU 2 : REGIME FISCAL DES REVENUS DE L'EPARGNE PERCUS
PAR DES MENAGES RESIDENTS**

	FRANCE	ALLEMAGNE	BELGIQUE	DANEMARK	ESPAGNE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI
<i>DIVIDENDES</i>									
Cas d'exonération	oui ⁽¹⁾	oui ⁽³⁾	Oui ⁽⁶⁾	oui ⁽⁹⁾	non	oui ⁽¹²⁾	oui ⁽¹⁵⁾	oui ⁽¹⁷⁾	non
Prélèvement libératoire	non	Non	de principe	obligatoire	non	sur option ⁽¹³⁾	non	non	non
Taux	-	-	25 % ⁽⁷⁾	25 % et 40 % ⁽¹⁰⁾	-	12,5 %	-	-	-
Intégration dans revenu global	Obligatoire	Obligatoire	sur option	non	obligatoire	de principe	obligatoire	obligatoire	obligatoire
Abattement par personne	8000 F	6100 DM ⁽⁴⁾ (20 740 F)	Non	-	29 000 Pesos (1145 F) ⁽¹¹⁾	non	50 % des dividendes + 60 000 Flux (9800 F) ⁽¹⁶⁾	1000 FL (3000 F) + 1000 FL si capital risque	non
Retenue à la source	non	26,37 %	25 % ⁽⁸⁾	-	25 %	10 %	25 %	25 %	non
Avoir fiscal	oui	Oui	Non	-	oui	oui	non	non	oui
Taux avoir fiscal p/r au dividende	50 %	42,85 %	-	-	40 %	58,73 %	-	-	25 % ⁽¹⁸⁾
Taux avoir p/r à l'IS	100 % ⁽²⁾	100 % ⁽⁵⁾	-	-	74,2 %	100 % ⁽¹⁴⁾	-	-	55,64 % ⁽¹⁹⁾
Remboursement avoir fiscal	oui	Oui	-	-	non	oui	-	-	oui

	FRANCE	ALLEMAGNE	BELGIQUE	DANEMARK	ESPAGNE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI
INTERETS D'OBLIGATIONS									
Cas d'exonération	non	Non	Oui ⁽²⁴⁾	non	non	oui ⁽²⁹⁾	non	oui ⁽³³⁾	non
Prélèvement libératoire	Sur option	Non	de principe	non	non	obligatoire	non	non	non
Taux	25 % ⁽²⁰⁾	-	15 % ⁽²⁵⁾	-	-	12,50 % ⁽³⁰⁾	-	-	-
Intégration dans revenu global	De principe	Obligatoire	sur option	obligatoire	obligatoire	non	obligatoire	obligatoire	obligatoire
Abattement par personne	non	6100 DM (20 740 F) ⁽²²⁾	Non	non	29 000 Pes. (1145 F) ⁽²⁷⁾	-	60 000 Flux (9800 F) ⁽³¹⁾	1000 FL (3000 F)	non
Retenue à la source	non ⁽²¹⁾	31,65 % ⁽²³⁾	15 % ⁽²⁶⁾	non	25 % ⁽²⁸⁾	-	non ⁽³²⁾	non ⁽³⁴⁾	20 % ⁽³⁵⁾
INTERETS DE COMPTES ET DEPOTS REMUNERES									
Cas d'exonération	oui ⁽³⁶⁾	oui ⁽³⁸⁾	Oui ⁽³⁹⁾	non	non	non	non	non	oui ⁽⁴¹⁾
Prélèvement libératoire	Sur option	Non	de principe	non	non	obligatoire	non	non	non ⁽⁴²⁾
Taux	25 % ⁽³⁷⁾	-	15 % ⁽²⁵⁾	-	-	27 %	-	-	-
Intégration dans revenu global	De principe	Obligatoire	sur option	obligatoire	obligatoire	non	obligatoire	obligatoire	obligatoire
Abattement par personne	non	6100 DM (20 740 F) ⁽²²⁾	Non	non	29 000 Pes. (1145 F) ⁽²⁷⁾	-	60 000 Flux (9800 F) ⁽³¹⁾	1000 FL (3000 F) ⁽⁴⁰⁾	non
Retenue à la source	non	31,65 % ⁽³⁸⁾	15 %	non	25 %	-	non	non	20 %

Source : données établies à partir des documentations fiscales des Etats membres.

- (1) Exonération, sous certaines conditions, des dividendes provenant :
 - de plans d'épargne-entreprise et de plans d'épargne en actions ;
 - de sociétés de capital-risque et de fonds communs de placements à risque.
- (2) 100 % de l'IS au taux de 33,33 % indépendamment des contributions de 10 % et de 15 % calculées sur l'IS.
- (3) Exonération de retenue à la source au taux de 26,37 % des distributions des OPCVM provenant de dividendes reçus par les fonds.
Exonération de retenue à la source et d'IR des distributions des OPCVM provenant de plus-values réalisées par les fonds.
- (4) Abattement commun aux dividendes et aux intérêts.
- (5) 100 % de l'IS au taux de 30 %, indépendamment de la majoration conjoncturelle de l'IS de 5,5 %.
- (6) Dividendes de certaines sociétés coopératives agréées dans la limite de 5000 FB (810 F).
- (7) Retenue libératoire de 15 % si actions cotées émises à/c du 1.1.1994 ou si actions non cotées émises à/c du 1.1.1994 correspondant à des apports en numéraires et enregistrés nominativement auprès d'un établissement financier, ou en faveur des parts de SICAV belges de distribution.
- (8) ou 20 % ou 15 % selon le cas, voir renvoi (7).
- (9) Distributions sous forme d'actions.
- (10) 25 % jusqu'à 35 000 CD (30 700 F) de dividendes par personne et par an et 40 % au-delà (le seuil de 35 CD inclut le montant des plus-values provenant de la cession d'actions détenues depuis plus de trois ans).
- (11) Abattement commun aux dividendes, intérêts et redevances.
- (12) Exonération des distributions des OPCVM italiens.
- (13) Si actions cotées.
- (14) 100 % de l'IS au taux de 37 %.
Projet de réforme : intégration obligatoire dans revenu global avec avoir fiscal inchangé si participation substantielle (> 5 % du K ou > 2 % des droits de vote si actions cotées et > 25 % du K ou > 20 % des droits de vote si actions non cotées). Si participations non substantielles : prélèvement libératoire de droit de 12,5 %. Sur option, intégration au revenu global avec avoir fiscal inchangé.
- (15) Exonération de retenue à la source de 25 % des distributions des OPCVM et des « holdings-1929 ».
- (16) Tous dividendes autres que professionnels + intérêts.
- (17) Exonération des distributions des « fonds verts agréés » (fonds dont l'activité consiste à investir dans des projets de protection de l'environnement).
- (18) Le taux de 25 % doit être abaissé à 11,11 % à compter du 6 avril 1999. En contrepartie, les dividendes soumis actuellement au barème aux taux de 20 % et de 23 % seront imposés au taux spécial de 10 % et ceux taxés au taux marginal de 40 % seront imposés au taux spécial de 32,5 %.
- (19) 55,64 % de l'IS au taux maximum de 31 %.
- (20) 15 % + 7,5 % de CSG + 0,5 % de CRDS + 2 % de prélèvements sociaux (1.1.1998).
- (21) Sauf sur les produits des obligations émises avant le 1.1.1987 : taux de 10 % ou de 12 % selon dates d'émission.
- (22) Abattement commun aux dividendes et aux intérêts.

- (23) Si souscription anonyme, retenue à la source de 36,92 %. Par ailleurs, retenue de 26,37 % sur intérêts d'obligations convertibles ou participatives.
- (24) Exonération du prélèvement de 25 % sur intérêts >539 000 FB (87 500 F) si réinvestissement des intérêts en actions belges nouvelles, en obligations d'Etat ou en obligations nouvelles de sociétés industrielles belges.
- (25) Plus un impôt de 25 % sur la fraction des intérêts de source belge uniquement (obligations et autres créances) > 539 000 FB (87 500 F).
- (26) La retenue à la source de 15 % est portée à 25 % pour les intérêts des obligations émises avant le 1.3.1990.
- (27) Abattement commun aux dividendes, aux intérêts et aux redevances.
- (28) Absence de retenue sur les intérêts des obligations d'Etat et des obligations émises par la Banque centrale afin de réguler le marché monétaire.
- (29) Exonération des intérêts des emprunts d'Etat émis avant le 21.9.1986 et des intérêts versés par les OPCVM italiens.
- (30) Exceptions : retenue de 6,25 % sur les intérêts des obligations d'Etat émises du 21.9.1986 au 30.9.1987 et retenue de 30 % sur les intérêts des obligations émises par les sociétés non cotées du 3.3.1989 au 31.12.1994.
- Projet : retenue de 27 % pour les obligations d'une maturité < 18 mois. Dans le cas contraire, retenue à la source de 12,5 % à condition, pour les sociétés émettrices autres que les banques et les sociétés cotées, que le taux d'intérêt soit \leq au taux d'escompte de la Banque d'Italie augmenté des deux tiers.
- (31) Abattement commun aux dividendes non professionnels et aux intérêts. En outre, les intérêts des obligations participatives de source luxembourgeoise bénéficient d'un abattement complémentaire de 50 %.
- (32) Par exception, retenue à la source de 25 % sur les intérêts des obligation participatives émises par des sociétés autres que des « holdings-1929 ».
- (33) Exonération des intérêts versés par les « fonds verts agréés » (voir renvoi 17).
- (34) Par exception, retenue à la source de 25 % sur les intérêts des obligations participatives.
- (35) Pas de retenue sur les intérêts de certaines obligations d'Etat.
- (36) Exonération des intérêts capitalisés de certains comptes d'épargne (Livrets A, Caisses d'Epargne, livrets Crédit Mutuel, PEP, LEP, CODEVI, LEE).
- (37) Sur intérêts courus depuis le 1.1.1995.
- (38) Si contribuable exonéré d'IR sur son revenu global, pas de retenue.
- (39) Première tranche de 55 000 FB (8900 F) d'intérêts par an (toutes créances non obligataires).
- (40) Abattement commun à tous les intérêts, obligataires ou non.
- (41) Exonération des intérêts capitalisés de certains comptes d'épargne (« TESSA »). Par ailleurs, les contribuables non imposables peuvent obtenir la restitution de la retenue à la source de 20 %.
- (42) Toutefois, la retenue à la source de 20 % est libératoire pour les contribuables imposés à la tranche marginale de 23 % (2^{ème} tranche sur 3).

*
* *

De même, alors que le prélèvement libératoire est obligatoire en Italie, de principe en Belgique et optionnel en France, il n'existe pas en Allemagne, au Danemark, en Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Encore varie-t-il dans les pays où il existe, puisqu'il est de 25 % en France, de 15 % en Belgique et de 12,5 % en Italie.

L'intégration dans le revenu global, qui est obligatoire en Allemagne, au Danemark, en Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, est de principe en France, optionnel en Belgique et interdit en Italie.

Contrairement à la France, à la Belgique, au Danemark et au Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg et les Pays-Bas prévoient des possibilités d'abattement, chacun selon des modalités propres.

Quant à la retenue à la source, si elle n'existe pas en France (sauf pour les produits des obligations émises avant le 1^{er} janvier 1987), au Danemark, au Luxembourg et aux Pays-Bas, elle s'applique à des taux allant de 15 à 31,65 % en Belgique, en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni.

Le régime des **intérêts de comptes et de dépôts rémunérés** présente également de fortes différences d'un Etat à l'autre (Cf. tableau 2).

b) La fiscalité de l'épargne des non-résidents

Le même constat s'impose pour la fiscalité s'appliquant aux non-résidents. Le tableau ci-dessous fait état de ces disparités.

TABLEAU 3 :
RETENUES A LA SOURCE PRELEVEES SUR LES INTERETS VERSES
A DES BENEFICIAIRES NON-RESIDENTS
- SOUS RESERVE DES CONVENTIONS FISCALES -

ALLEMAGNE	26,37 % ⁽¹⁾ sur obligations convertibles ou participatives. 36,92 % ⁽²⁾ sur obligations et autres créances, au porteur. 0 % autres cas.
AUTRICHE	25 % sur obligations convertibles ou participatives ⁽³⁾ . 0 % autres cas.
BELGIQUE	15 % ou 0 % ⁽⁴⁾

DANEMARK	0 % ⁽⁵⁾
ESPAGNE	25 % ou 0 % ⁽⁶⁾
FINLANDE	28 % sur obligations participatives. 0 % autres cas.
France	Voir annexe 1.
GRECE	0 % sur dépôts bancaires en devises étrangères. 10 % sur obligations d'Etat ⁽⁷⁾ . 15 % sur obligations privées et dépôts bancaires en drachmes ⁽⁸⁾ . 40 % sur obligations des banques publiques et autres créances.
IRLANDE	24 % 0 % sur dépôts bancaires avec attestation de non résidence ⁽⁹⁾ .
Italie	voir annexe 2.
LUXEMBOURG	25 % sur obligations participatives. 0 % autres cas.
PAYS-BAS	25 % sur obligations participatives. 0 % autres cas.
PORTUGAL	25 % sur obligations privées émises jusqu'au 15.10.94. 20 % sur obligations d'Etat après le 5.1.91, sur dépôts bancaires, sur obligations privées émises après le 15.10.94, sur comptes courants et prêts autres que bancaires. 6 % sur obligations privées émises entre le 10.3 et le 31.12.88 0 % - sur obligations d'Etat émises du 1.1.86 au 3.5.89 ; - sur obligations privées émises en 87 avec un terme de huit ans au moins ; - sur obligations convertibles ; prêts interbancaires et placements bancaires effectués en devises étrangères par institutions financières étrangères ; - sur Bons du Trésor souscrits par non-résidents (hors paradis fiscaux) émis à compter du 23.6.94 et arrivant à maturité entre décembre 1995 et janvier 2004. + impôt complémentaire : RAS de 5 % ⁽¹⁰⁾ .
ROYAUME-UNI	20 % 0 % sur dépôts bancaires avec attestation de non-résidence, sur euro-obligations cotées au porteur et sur certaines obligations d'Etat lorsque les conditions de l'émission le prévoient.
SUEDE	0 %
ETATS-UNIS	30 % sur intérêts d'obligations versés à une personne non-résidente détenant au moins 10 % des droits de vote de la société émettrice. 0 % sur intérêts obligataires dans les cas autres que ci-dessus et sur intérêts de comptes de dépôts.

Source : données établies à partir des documentations fiscales des Etats membres.

(1) 25 % + majoration « exceptionnelle » de 5,5 %, soit $25 + 1,37 = 26,37$ %.

(2) 35 % + majoration « exceptionnelle » de 5,5 %, soit $35 + 1,92 = 36,92$ %.

(3) RAS de 25 % également sur intérêts de titres, notamment obligataires, émis à compter du 1^{er} octobre 1992 par les institutions financières internationales. Par ailleurs, imposition à l'IR de droit commun par voie de rôle des intérêts de créances hypothécaires reçus par les non-résidents.

(4) Les intérêts des obligations émises et des autres créances nées à compter du 1.3.1990 sont taxés au taux de 15 % depuis le 1.1.1996. Exonération des intérêts des obligations nominatives émises par l'Etat ou l'une de ses collectivités territoriales, ou émises par une personne morale de droit public avec la garantie de l'Etat ou émises par les banques et établissements financiers résidents. Exonération également des intérêts des bons de caisse, d'autres titres analogues nominatifs et d'autres créances et prêts non représentés par des titres au porteur émis par (ou souscrits auprès de) l'une des collectivités publiques ou personnes morales de droit public ou par un établissement bancaire ou financier résident si attestation de non-résidence en Belgique et absence d'affectation des avoirs mobiliers à une activité professionnelle en Belgique. Les intérêts des dépôts bancaires versés à des non-résidents par des banques établies en Belgique sont également exonérés sous ces mêmes conditions.

(5) Imposition (par voie de rôle) au taux de 30 % pour les personnes physiques ayant été résidentes du Danemark pendant au moins cinq ans dans les dix ans précédant leur départ du Danemark à/c du 18.2.87.

(6) Exonération de retenue en Espagne à compter du 1^{er} janvier 1990 applicable aux intérêts :

- des obligations publiques (à la condition que le bénéficiaire ne réside pas dans un paradis fiscal) ;
- des titres obligataires émis directement en Espagne par des investisseurs non-résidents, sans établissement stable en Espagne, à la conditions que le bénéficiaire ne réside pas dans un paradis fiscal (Union européenne ou extérieur) ;
- des autres obligations privées si le bénéficiaire est résident de l'Union européenne hors paradis fiscal(*) ;
- des créances non obligataires : bons du Trésor, dépôts en devises étrangères et comptes de non-résidents en pesetas, autres titres non obligataires placés directement en Espagne par des investisseurs non-résidents à la conditions que le bénéficiaire ne réside pas dans un paradis fiscal (Union européenne ou extérieur).

(7) Projet de relèvement de 7,5 % à 10 % du taux de la retenue.

(8) 15 % également sur titres de créances sur banques privées et sociétés.

(9) Exonération également des intérêts de certaines obligations et des emprunts publics lorsque les conditions de leur émission le mentionnent.

(10) Impôt dit de substitution prélevé au titre des droits de succession sur les intérêts des seules obligations privées non convertibles émises dans certains cas avant 1989.

(11) Pour les personnes physiques, le régime décrit s'applique aux intérêts de source américaine versés à des non-résidents ne possédant pas la nationalité américaine.

(*) Holdings luxembourgeois de la loi de 1929.

Alors que le taux de retenue à la source est en principe de 0 % au Danemark pour tous les produits, il est, selon les types d'intérêts concernés, de 0 à 40 % dans les autres pays membres.

Les dispositifs français et italien présentent des règles plus complexes, comme le montrent les tableaux suivants.

TABLEAU 4 :
RETENUE A LA SOURCE EN FRANCE SUR INTERETS VERSES
A DES NON-RESIDENTS

Intérêts d'obligations et titres participatifs	
titres émis entre le 1.1.1965 et le 1.10.1984	15 %
titres émis entre le 1.10.1984 et le 31.12.1986	10 %
titres émis depuis le 1.10.1984 (emprunts d'Etat)	0 % ^(*)
titres émis depuis le 1.1.1987	0 % ^(*)
Bons du Trésor sur formules et bons de caisse	
- bénéficiaire connu	
. bons émis à/c du 1.1.1995	15 %
. bons émis entre le 1.1.1990 et le 31.12.1994	35 %
. bons émis entre le 1.1.1983 et le 31.12.1989	45 %
. bons émis entre le 21.1.1980 et le 31.12.1982	38 %
- bénéficiaire non identifié	60 % ^(**)
Bons ou contrats de capitalisation	
- bénéficiaire connu	
<i>souscrits du 1.1.1983 au 31.12.1989 :</i>	
bons de moins de deux ans	45 %
bons de deux à quatre ans	25 %
bons de quatre à six ans	15 %
bons de six ans et plus	0 %
<i>souscrits à/c du 1.1.1990 :</i>	
bons de moins de quatre ans	35 %
bons de quatre à huit ans	15 %
bons de huit ans et plus	0 %
- bénéficiaire non connu	60 % ^(**)
Comptes bloqués d'associés	15 %
Comptes courants, dépôts, cautionnements	15 %
Bons du Trésor en compte courant, billets de trésorerie et certificats de dépôts et assimilés	0 %
Dépôts effectués auprès des établissements de crédit	0 %

Source : données établies à partir des documentations fiscales des Etats membres.

(*) Exonération soumise à justification de résidence à l'étranger.

(**) Y compris contribution additionnelles (2 %), C.S.G. (7,5 %) et C.R.D.S. (0,5 %) en 1999 (soit au total 10 %).

TABLEAU 5 :
RETENUE A LA SOURCE EN ITALIE SUR INTERETS VERSES
A DES NON-RESIDENTS

Obligations	
<i>a) obligations d'Etat</i>	
- émises entre le 21.9.1986 et le 30.9.1987	5,25 %
- émises depuis le 1.10.1987	12,50 %
- intérêts versés à/c 1.1.1997 à résidents d'Etats ayant conclu une convention fiscale avec l'Italie ⁽¹⁾	0 %
<i>b) autres obligations</i>	
- émises depuis le 1.1.1984 par des sociétés cotées	12,5 % ⁽²⁾
- émises par des sociétés non cotées :	
. du 3.3.1989 au 31.12.1994	30 %
. à/c du 1.1.1995	12,5 % ⁽³⁾
- intérêts versés à/c du 1.1.1997 par sociétés cotées et banques à résidents d'Etats ayant conclu une convention fiscale avec l'Italie ⁽¹⁾	0 %
Dépôts, comptes courants rémunérés	
- certificats de dépôts émis à/c du 20.6.1996 par sociétés privées	27 % ou 0 ⁽¹⁾
- certificats de dépôt émis par le Trésor	12,5 % ou 0 ⁽¹⁾
- comptes de dépôts et comptes courants bancaires ou postaux	27 % ou 0 ⁽¹⁾
- comptes de dépôts et comptes courants bancaires ou postaux ouverts en devises	0 %

Source : données établies à partir des documentations fiscales des Etats membres.

(1) Exonération à condition que la convention comporte une clause d'échange de renseignements. Cette disposition ne s'applique pas en tout état de cause aux résidents d'Etats non-membres de l'Union européenne ayant un système fiscal privilégié. Dans ce cas, une retenue de 27 % s'applique.

(2) 27 % si obligations émises à/c du 1.1.97 d'une maturité < 18 mois.

(3) Le taux de 12,5 % s'applique si maturité ≥ 18 mois et si taux d'intérêt ≤ taux d'escompte de la Banque d'Italie augmenté des deux-tiers si titres cotés en Italie ou augmenté d'un tiers si autres titres. Taux de 27 % si maturité < 18 mois, quel que soit le niveau du taux d'intérêt.

Ces tableaux font bien ressortir le fait que la France et l'Italie ne présentent pas moins de huit et cinq taux différents respectivement en fonction des types de produits.

A l'extrême diversité des régimes d'imposition, s'ajoute donc leur complexité.

Encore convient-il de préciser que ces règles ne s'appliquent que sous réserve des conventions fiscales signées par les Etats membres.

Il ne faudrait pas oublier, par ailleurs, les régimes spéciaux de certains micro-Etats ou principautés, tels Andorre, Monaco ou le Liechtenstein, qui constituent, à bien des égards, des paradis fiscaux.

2) *Un domaine peu réglementé au niveau communautaire*

Si la fiscalité de l'épargne n'a pas donné lieu pour l'instant à des mesures d'harmonisation, ce n'est pas faute d'avoir essayé.

En effet, quelques mois après l'adoption de la directive 88/361/CEE du 24 juin 1988, prévoyant la libéralisation totale des mouvements de capitaux, la Commission a présenté le 10 février 1989 une proposition de directive du Conseil concernant un régime de retenue à la source sur les intérêts⁽⁶⁾.

Dans sa communication du 4 novembre 1987 sur la création d'un espace financier européen, la Commission avait indiqué qu'il existait trois solutions pour limiter les risques de fraude ou d'évasion de l'épargne dans un marché unique de capitaux : l'obligation systématique pour les banques d'informer les autorités fiscales des intérêts qu'elles versent ; l'instauration d'un minimum de retenue à la source dans la Communauté ; le renforcement de la coopération entre les administrations fiscales.

La première solution a été écartée au motif qu'elle se serait heurtée à la tradition du secret bancaire existant dans plusieurs pays. La Commission a estimé, en revanche, que l'instauration d'une retenue à la source minimale était le moyen le plus adapté pour éviter les risques de fraude ou d'évasion, puisqu'elle assure une perception immédiate de l'impôt, avant que l'épargnant ne perçoive les revenus. Elle a considéré, par ailleurs, que l'assistance mutuelle des administrations fiscales pouvait jouer un rôle complémentaire positif.

Le projet s'appuyait en fait sur deux propositions de directive. La première⁽⁷⁾ prévoyait l'instauration par tous les Etats membres d'une retenue à la source minimale de 15 % sur les intérêts versés à tous les résidents de la Communauté. La seconde visait à faciliter les échanges d'information en modifiant la directive 77/799/CEE du Conseil du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités

⁽⁶⁾ COM(89) 60 final du 8 février 1989.

⁽⁷⁾ *Idem.*

compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et indirects.

Ce projet laissait une grande liberté aux Etats. Ne fixant qu'un taux plancher, il leur permettait de conserver pour leurs résidents des taux plus élevés. En outre, le prélèvement n'étant pas libératoire, les Etats pouvaient continuer d'imposer ceux-ci au-delà du montant de la retenue à la source. Des exceptions étaient par ailleurs prévues, notamment concernant l'épargne populaire. Enfin, il était possible d'exonérer les euro-obligations, qui permettaient aux grandes entreprises, aux gouvernements et à d'autres organismes du secteur public de lever rapidement des fonds importants à des conditions avantageuses. Cette exemption visait aussi à répondre à la demande du Royaume-Uni, la place de Londres occupant un pôle majeur dans l'émission de ces obligations.

La souplesse de ce dispositif visait à la fois à préserver la marge de manœuvre des Etats et à limiter les contraintes pesant sur les épargnants et les établissements bancaires et financiers pour éviter une fuite de capitaux vers les pays tiers.

Le projet n'a finalement pas abouti. Son échec peut être attribué à deux motifs principaux. D'une part, le refus de certains Etats, comme le Luxembourg ou le Royaume-Uni, de renoncer à leurs avantages fiscaux. D'autre part, la réticence de pays comme la France ou les Pays-Bas, qui ne souhaitaient pas se voir imposer un système de retenue à la source.

3) Des distorsions de concurrence avivées par la mise en place de la monnaie unique

L'adoption d'une monnaie unique en Europe, parce qu'elle se traduit par la suppression des barrières de change, devrait donner lieu à un marché financier plus intégré, donc plus compétitif, où les distorsions de concurrence dues à l'existence de régimes fiscaux différents devraient naturellement s'accroître.

On peut d'ores et déjà distinguer les principaux aspects de cette évolution.

La mise en place de l'euro aura d'abord pour effet d'élargir la cote boursière. On passera d'un marché français de 600 valeurs à un marché européen de l'ordre de 6 000 ! Cet élargissement de la cote devrait cependant se faire progressivement, en fonction des informations que fourniront les sociétés européennes cotées aux actionnaires français.

Deuxièmement, l'euro supprimera les risques de change. Il réduira aussi les frais relatifs à l'achat d'une valeur sur sa place d'origine. Sans toutefois les supprimer, car existeront toujours des frais de transmission, liés notamment aux ordres de bourse.

Dès lors, les établissements bancaires et financiers pourront plus facilement proposer leurs produits dans les différents pays de la zone euro.

On peut s'attendre, en conséquence, à un accroissement de la concurrence et, de ce fait, à une diminution des prix des services des intermédiaires financiers. Il faut savoir, en effet, que les conditions tarifaires pour la gestion d'un compte de titres peuvent être actuellement très variables d'un établissement à un autre : elles peuvent varier du simple au double.

On peut penser que le marché obligataire, qui est aujourd'hui de l'ordre de 6 700 milliards d'euros en Europe, devrait se développer. Selon la Caisse des dépôts et consignations, les entreprises seraient tentées, dans le cadre d'un marché de plus en plus large et homogène, d'accroître leurs émissions obligataires. On peut également considérer que nombre d'entreprises pourraient, face à la baisse des coûts des transactions financières, privilégier l'émission d'obligations par rapport au recours au crédit bancaire.

On peut prévoir enfin d'importants arbitrages de portefeuille liés à l'ensemble de ces modifications.

*
* *

Dès lors, si l'on souhaite empêcher l'accroissement des distorsions de concurrence, éviter à la plupart des Etats, dont la France, de subir des fuites de capitaux et les pertes fiscales qui s'y rattachent, si l'on désire aussi rétablir un équilibre entre la taxation du travail et du capital en Europe, des mesures communautaires d'harmonisation s'imposent.

DEUXIEME PARTIE : UNE PROPOSITION D'HARMONISATION COMMUNAUTAIRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE

Jamais dans l'histoire de la Communauté, n'a-t-on été si près d'aboutir à la mise en place de mesures d'harmonisation dans ce domaine. Le principe de ces mesures a, en effet, été adopté par le Conseil Ecofin⁽⁸⁾ du 1^{er} décembre 1997. De plus, elles font partie d'un vaste chantier de réformes fiscales.

La proposition de directive répond globalement aux problèmes posés par le contexte actuel, même si elle est le produit d'un inévitable compromis et si l'évaluation de ses effets n'est pas sans présenter quelques incertitudes.

A. Un contexte favorable

Outre le fait que la création de l'euro conduit l'Union européenne à réfléchir aux conditions économiques et financières de sa réussite, deux facteurs contribuent particulièrement à favoriser l'adoption de cette directive : le fait qu'elle s'inscrive dans un ensemble de réformes fiscales en cours ; l'existence d'un accord global des Etats membres, au-delà de quelques points de divergence, sur la nécessité de son adoption.

1) Le projet de réforme s'inscrit dans le cadre d'un vaste programme d'harmonisation fiscale communautaire

Dans sa communication du 5 novembre 1997, intitulée « *Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne* », la Commission a montré qu'une action communautaire était nécessaire pour lutter contre « *la concurrence fiscale dommageable* ». Elle permettrait, selon elle, de limiter les distorsions de concurrence entre les Etats membres, de leur

⁽⁸⁾ Formation du Conseil des ministres de l'Union européenne, composée des ministres de l'économie et des finances des pays membres.

éviter des pertes de recettes fiscales trop importantes et d'orienter la fiscalité dans un sens plus favorable à l'emploi.

Après avoir débattu de cette communication, le Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997 a décidé à l'unanimité le lancement d'un ensemble de réformes fiscales, autrement appelé « *paquet Monti* », du nom du commissaire européen en charge du marché intérieur, des services financiers, de la douane et des questions fiscales. Ce « *paquet* » comprenait trois projets principaux : la mise en place d'un code de bonne conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, l'adoption d'une directive sur la fiscalité de l'épargne et une proposition de directive concernant le paiement d'intérêts et de redevances entre sociétés associées d'Etats membres différents.

Le 25 novembre dernier, la Commission a adressé une communication au Conseil et au Parlement européen, dans laquelle elle présentait l'état d'avancement de ces réformes. Un an après l'accord du Conseil Ecofin, elle dressait un bilan positif. Elle indiquait que le groupe « *code de conduite* » (fiscalité des entreprises), créé par le Conseil, avait procédé avec son aide à un examen des mesures potentiellement dommageables relatives aux services intragroupe, aux services financiers et aux sociétés off shore. S'agissant des deux propositions de directive, elle faisait état d'un net progrès.

En outre, la Commission a entrepris, parallèlement à ces réformes, une large réflexion sur l'amélioration des services financiers. A la suite d'une communication du 28 octobre dernier relative à un nouveau cadre des services financiers⁽⁹⁾, elle a mis en place un groupe de la politique des services financiers, composé de représentants des ministres des finances des Etats membres et de la Banque centrale européenne, visant à indiquer à la Commission les conditions optimales de fonctionnement du marché unique de la finance.

Il est significatif que l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) se soit, elle aussi, particulièrement intéressée à la question des distorsions de concurrence fiscales. En mai 1996, les ministres des pays membres de l'organisation ont demandé à l'OCDE de « *mettre au point des mesures pour limiter les distorsions introduites par la compétition fiscale dommageable dans les décisions d'investissement et de financement et leurs conséquences pour la matière imposable au niveau national* ». A la suite de cette demande, l'OCDE a publié l'année dernière un rapport sur la concurrence fiscale

⁽⁹⁾ COM(1998) 625 final.

dommageable et les moyens d'y faire face⁽¹⁰⁾. C'est dire s'il s'agit aujourd'hui d'un problème qui préoccupe les pays industrialisés.

D'ailleurs, en France, le Conseil économique et social a rendu un avis le 9 décembre dernier, dans lequel il suggère que la France propose à ses partenaires de conclure, dans le prolongement du code européen de bonne conduite, un « *pacte de non-agression et de coopération fiscales* »⁽¹¹⁾.

2) *La nécessité d'établir un minimum d'imposition des revenus de l'épargne est aujourd'hui admise par tous les Etats membres.*

Lors de sa réunion du 1^{er} décembre 1997, le Conseil Ecofin a non seulement retenu le principe d'une directive sur la fiscalité de l'épargne, mais également fixé certains des principaux aspects de ce texte. Le champ d'application de la directive devait se limiter aux intérêts versés dans un Etat membre à des particuliers résidents d'un autre Etat membre. Le dispositif pourrait être fondé sur le système dit de la « *coexistence* », entre un régime de retenue à la source et un régime d'échange d'informations. La retenue à la source pourrait être effectuée par les établissements payeurs. Parallèlement, afin de préserver la compétitivité du marché financier européen, les Etats membres devaient s'engager à promouvoir l'adoption de mesures équivalentes dans les pays tiers ainsi que dans les territoires dépendants ou associés (Cf. encadré 1).

Après la transmission par la Commission au Conseil, le 5 juin 1998, de la présente proposition, les points de vue des Etats membres semblaient s'être encore rapprochés. Le 25 novembre dernier, dans sa présentation à la presse du premier rapport de la Commission européenne sur l'état des travaux communautaires en matière de fiscalité directe, le commissaire Mario Monti déclarait en effet : « *Il y a deux ans, la plupart des Etats membres ne voulaient même pas qu'on en parle au niveau communautaire ; il y a un an, le Conseil adoptait un premier paquet de coordination ; maintenant que l'euro est presque en place, tous les gouvernements admettent le rôle central de la coordination fiscale, et certains Etats membres souhaitent même aller plus loin que ce que la Commission propose. Ceci fait naturellement ressortir quelques divergences, mais celles-ci ne signifient aucunement l'existence*

⁽¹⁰⁾ OCDE, « *Concurrence fiscale dommageable, un problème mondial* », 1998.

⁽¹¹⁾ Conseil économique et social, « *La fiscalité directe et la compétition européenne* », 1998.

d'opposition de principe à progresser, elles prouvent au contraire que les quinze sont désormais rentrés dans la négociation ».

ENCADRE 1

Extraits des conclusions du Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997 relatifs à la fiscalité de l'épargne

« En vue de garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne à l'intérieur de la Communauté et d'éviter des distorsions indésirables de concurrence, le Conseil invite la Commission à lui présenter une proposition de directive en matière de fiscalité de l'épargne. Le Conseil estime que les éléments ci-après pourraient constituer une base pour cette proposition :

I. Le champ d'application d'une telle directive pourrait être limité aux intérêts versés dans un Etat membre à des particuliers qui sont résidents d'un autre Etat membre.

II. En tant que premier pas vers une taxation effective des revenus de l'épargne dans l'ensemble de la Communauté, une telle directive pourrait être fondée sur le modèle dit de la « coexistence », dans le cadre duquel chaque Etat membre applique une retenue à la source ou fournit aux autres Etats membres des informations sur les revenus de l'épargne. Les Etats membres pourraient combiner ces deux éléments. La directive pourrait comporter une clause de réexamen, avec l'objectif de déterminer dans quelle mesure de nouveaux progrès seraient envisageables en vue d'une meilleure taxation effective des revenus de l'épargne.

III. Toute retenue à la source sur les intérêts payés aux résidents d'autres Etats membres pourrait, en principe, être effectuée par l'établissement payeur. L'amélioration de cette méthode pourrait être nécessaire afin de contrer plus efficacement l'évasion et la fraude fiscales et afin d'éviter la double imposition. Les formalités nécessaires à la vérification de la résidence fiscale des bénéficiaires ne devraient pas être trop lourdes.

IV. Les dispositions d'une telle directive devraient tenir compte de la nécessité de préserver la compétitivité des marchés financiers européens à l'échelle mondiale.

Par ailleurs, il serait indiqué que les éléments visés ci-dessus soient adoptés aussi largement que possible. A cette fin, les Etats membres devraient s'engager, parallèlement à la discussion de la proposition de directive, à promouvoir la mise en place de mesures équivalentes au-delà de la Communauté ; de même, ils devraient s'engager à en promouvoir l'adoption dans des territoires auxquels ne s'applique pas le traité. En particulier, les Etats membres qui ont des territoires dépendants ou associés ou qui ont des responsabilités particulières ou des prérogatives fiscales sur d'autres territoires devraient s'engager, dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles, à assurer l'application de mesures équivalentes dans ces territoires.

Le Conseil devrait faire le point de cette problématique avant l'adoption d'une telle directive. »

Le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre dernier a fait état de deux positions sur le sujet. Il a, en premier lieu, invité le Conseil « à poursuivre ses travaux sur les propositions concernant une directive en matière de fiscalité de l'épargne (...) afin de dégager un accord avant le Conseil européen d'Helsinki », prévu en décembre 1999. Certes, l'échéance initialement prévue de juin 1999 était repoussée, mais le Conseil réaffirmait son attachement à cette réforme. Deuxièmement, il s'est félicité que la Commission et le Conseil aient l'intention d'engager des discussions avec des pays tiers sur les problèmes posés par la taxation des intérêts.

Il est significatif que la présidence allemande ait, dès janvier dernier, placé la réforme de la fiscalité parmi les priorités de son mandat. Lors de la réunion du Conseil des ministres de l'économie et des finances du 18 janvier 1999, le ministre allemand des finances a exprimé sa volonté de poursuivre les travaux en cours relatifs à la fiscalité de l'épargne et d'aboutir à un accord politique avant le Conseil européen d'Helsinki.

Les débats que le Parlement européen a consacrés au texte en février dernier sont révélateurs des principaux points de désaccord subsistant aujourd'hui. Le Luxembourg manifeste son opposition notamment à l'adoption du taux de 20 % actuellement prévu par le texte, arguant que cette mesure lui serait extrêmement préjudiciable compte tenu du niveau actuel de sa fiscalité, et qu'elle risquerait de provoquer de forts mouvements de délocalisation à l'extérieur de l'Union. Le gouvernement français estime, au contraire, qu'un taux de 25 %, qui est plus conforme à son propre régime fiscal, permettrait de davantage limiter les distorsions de concurrence. Le Royaume-Uni est, pour sa part, réticent à l'inclusion des euro-obligations - aussi appelés eurobonds - dans le champ de la directive, au motif que cela ferait perdre à la place de Londres une partie importante de ses ressources, compte tenu de sa domination sur ce marché. Certains Etats considèrent, comme le Luxembourg, que l'adoption de la directive devrait être subordonnée à la conclusion d'accords avec les pays tiers ainsi qu'avec les territoires dépendants et associés, pour éviter tout risque de délocalisation importante de capitaux hors du territoire de l'Union. Le Luxembourg estime également que l'avancée du projet sur la fiscalité de l'épargne doit rester liée à celle du code de bonne conduite. D'autres pays, enfin, à l'image des Pays-Bas, du Danemark et de la Suède, appellent de leurs vœux la mise en place d'un mécanisme de compensation financière entre Etats pour compenser les pertes que certains pourraient subir du fait de l'application de la directive.

Le 10 février dernier, le Parlement européen a, suivant son rapporteur, le socialiste espagnol Fernando Perez-Royo, approuvé l'essentiel de la proposition de directive. Il a adopté le projet par 386 oui,

106 non et 29 abstentions, après avoir rejeté un amendement de la commission économique et monétaire tendant à abaisser le taux minimum de retenue à la source de 20 à 15 %. Il a toutefois adopté des amendements soulignant la nécessité, afin d'éviter une fuite de capitaux vers les pays tiers, de conclure des accords avec ces pays, en commençant par les pays limitrophes, et en élargissant ensuite ces accords « *au moins à l'ensemble des Etats membres de l'OCDE* ». De même qu'un amendement précisant que les Etats membres prendront les mesures nécessaires pour permettre un minimum d'imposition effective des intérêts payés « *soit directement, soit indirectement, par l'intermédiaire d'organismes de placement collectif de valeurs mobilières (OPCVM)* ».

Les points de vue exprimés par les représentants des établissements bancaires et financiers sont plus contrastés. Certes, la plupart de ceux qui ont participé aux huitièmes rencontres parlementaires sur l'épargne, organisées à l'Assemblée nationale par Didier Migaud, Rapporteur général du budget, le 19 janvier dernier, n'ont pas manifesté d'opposition de principe au texte. Parmi eux, figuraient des représentants de la Caisse nationale du crédit agricole, du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance, de la Banque nationale de Paris et du Crédit mutuel. Toutefois, l'Association française des banques (AFB) a fait part au Rapporteur de plusieurs réserves : elle estime que la conclusion d'accords avec les pays tiers, prévoyant l'application par eux de mesures équivalentes, devrait être une condition *sine qua non* pour adopter la directive, si l'on souhaite éviter une délocalisation importante de capitaux hors d'Europe. De plus, le fait de laisser à chaque Etat le soin de fixer lui-même ses propres modalités de retenue à la source risque, selon elle, de provoquer des distorsions de concurrence. Elle considère aussi que le texte est susceptible d'entraîner des charges significatives sur les agents payeurs.

Au niveau européen, la proposition de directive est plus largement critiquée par les banquiers. La Fédération bancaire de l'Union européenne (FBE) considère, comme l'AFB, que, si « *l'introduction de l'euro rend nécessaire une certaine harmonisation du traitement fiscal de l'épargne au sein de l'Union européenne* », la directive ne devrait entrer en vigueur qu'à partir du moment où les accords avec les pays tiers les plus importants « *auront porté leurs fruits* ». Elle estime, en outre, que le modèle de la coexistence « *entraînerait une augmentation excessive des tâches qui incombent déjà au système bancaire européen, car il obligerait les banques à instaurer un nouveau système de notification pour les revenus de l'épargne* ». Elle réclame également, entre autres, un meilleur respect du principe de subsidiarité, l'exclusion des sociétés du champ de la directive – comme c'est actuellement prévu – et une application progressive du texte pour donner aux banques le temps de s'y adapter.

Le Groupement européen des banques coopératives demande, lui aussi, l'adoption préalable par les principaux pays de l'OCDE de mesures équivalentes. Il préconise, en outre, notamment des procédures plus simples et un taux minimum de 10 à 15 %, pour ne pas mettre en cause la compétitivité européenne.

Le Groupement européen des caisses d'épargne (ESBG) plaide, quant à lui, en faveur d'accords préalables avec les Etats tiers et de l'adoption d'un taux de retenue à la source égal ou inférieur à 15 %. La Fédération européenne des fonds et sociétés d'investissement (FEFSI) insiste essentiellement sur la nécessité d'accords préalables avec les autres pays de l'OCDE.

B. Une proposition de directive relativement ambitieuse

Le projet présente sept aspects principaux.

1) Un champ d'application relativement vaste

La proposition de directive s'applique, en premier lieu, à toutes les personnes physiques recevant des intérêts pour leur propre compte.

Elle exclut, en revanche, les personnes morales. Trois raisons sont généralement invoquées pour justifier cette exception. D'abord, les personnes morales, en particulier les sociétés, sont généralement soumises à des obligations réglementaires et des contrôles comptables et fiscaux qui rendent *a priori* plus difficiles les fraudes ou les tentatives d'évasion fiscale. En outre, la Commission a préféré retenir une démarche pragmatique : adopter dans un premier temps un texte concernant les personnes physiques, ce qui, jusqu'à une période récente, était loin d'aller de soi, puis, si cela se révèle nécessaire, un autre pour les personnes morales. Enfin, beaucoup craignent qu'inclure les entreprises dans le champ de la directive ne les soumette à des contraintes susceptibles de limiter leur compétitivité.

Deuxièmement, le texte couvre le territoire sur lequel les dispositions du Traité instituant le Communauté européenne sont applicables au titre de l'article 227 de ce traité (*Cf.* ci-après).

ENCADRE 2 :
ARTICLE 227 DU TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Traité instituant la Communauté européenne	Traité instituant la Communauté européenne modifié par le Traité d'Amsterdam
<p data-bbox="571 488 667 517">Art. 227.</p> <p data-bbox="341 555 895 869">1. Le présent traité s'applique au royaume de Belgique, au royaume de Danemark, à la République fédérale d'Allemagne, à la République hellénique, au royaume d'Espagne, à la République française, à l'Irlande, à la République italienne, au grand-duché de Luxembourg, au royaume des Pays-Bas, à la République d'Autriche, à la République portugaise, à la République de Finlande, au royaume de Suède et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.</p> <p data-bbox="341 907 895 996">2. En ce qui concerne les départements français d'outre-mer, les dispositions particulières et générales du présent traité relatives :</p> <ul data-bbox="341 1034 895 1444" style="list-style-type: none"><li data-bbox="341 1034 895 1064">— à la libre circulation des marchandises,<li data-bbox="341 1102 895 1160">— à l'agriculture, à l'exception de l'article 40, paragraphe 4,<li data-bbox="341 1198 895 1227">— à la libération des services,<li data-bbox="341 1265 895 1294">— aux règles de concurrence,<li data-bbox="341 1332 895 1391">— aux mesures de sauvegarde prévues aux articles 109 H, 109 I et 226,<li data-bbox="341 1429 895 1458">— aux institutions, <p data-bbox="341 1496 895 1541">sont applicables dès l'entrée en vigueur du présent traité.</p> <p data-bbox="341 1579 895 1736">Les conditions d'application des autres dispositions du présent traité seront déterminées au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, par des décisions du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.</p>	<p data-bbox="1177 488 1305 517">Article 299</p> <p data-bbox="986 555 1369 584">1. <i>(Paragraphe sans modification.)</i></p> <p data-bbox="959 907 1517 996">2. <i>Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.</i></p> <p data-bbox="959 1579 1517 1915"><i>Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et</i></p>

Les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le présent traité et notamment de l'article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions.

3. Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'*annexe IV* du présent traité font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité.

Le présent traité ne s'applique pas aux pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui ne sont pas mentionnés dans la liste précitée.

4. Les dispositions du présent traité s'appliquent aux territoires européens dont un Etat membre assume les relations extérieures.

5. Par dérogation aux paragraphes précédents :

a) le présent traité ne s'applique pas aux îles Féroé ;

après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.

Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

3. Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'*annexe II* du présent traité font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité.

(Alinéa sans modification.)

4. *(Paragraphe sans modification.)*

5. Les dispositions du présent traité s'appliquent aux îles Åland conformément aux dispositions figurant au protocole n° 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède.

6. *(Alinéa sans modification.)*

a) *(Alinéa sans modification.)*

<p>b) le présent traité ne s'applique pas aux zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre ;</p> <p>c) les dispositions du présent traité ne sont applicables aux îles Anglo-normandes et à l'île de Man que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles par le traité relatif à l'adhésion de nouveaux Etats membres à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 22 janvier 1972 ;</p> <p><i>d) le présent traité ne s'applique pas aux îles Aland. Toutefois, le gouvernement de Finlande peut notifier, par une déclaration déposée lors de la ratification du traité auprès du gouvernement de la République italienne, que le présent traité est applicable à ces îles conformément aux dispositions figurant au protocole n° 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne. Le gouvernement de la République italienne remet aux Etats membres une copie certifiée conforme de pareille déclaration.</i></p>	<p>b) <i>(Alinéa sans modification.)</i></p> <p>c) <i>(Alinéa sans modification.)</i></p> <p>Alinéa supprimé.</p>
---	--

Il ne s'applique donc pas aux territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe II du Traité, qui font l'objet d'un régime spécial d'association (Cf. encadré 3 ci-après). De même, il ne s'applique pas aux pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni non mentionnés dans cette liste, ni aux îles Féroé, aux zones de souveraineté du Royaume-Uni à Chypre, aux îles anglo-normandes et à l'île de Man. En revanche, il couvre les territoires européens dont un Etat membre assume les relations extérieures, comme Gibraltar.

ENCADRE 3 :
ANNEXE 2 DU TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTE EUROPEENNE
MODIFIE PAR LE TRAITE D'AMSTERDAM

Pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité⁽¹²⁾	
<ul style="list-style-type: none">- le Groenland,- la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances,- la Polynésie française,- les Terres australes et antarctiques françaises,- les îles Wallis-et-Futuna,- Mayotte,- Saint-Pierre-et-Miquelon,- Aruba,- Antilles néerlandaises :<ul style="list-style-type: none">. Bonaire,. Curaçao,. Saba,. Sint Eustatius,. Sint Maarten,	<ul style="list-style-type: none">- Anguilla,- les îles Cayman,- les îles Falkland,- Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud,- Montserrat,- Pitcairn,- Sainte-Hélène et ses dépendances,- le territoire de l'Antarctique britannique,- les territoires britanniques de l'océan indien,- les îles Turks et Caïcos,- les îles Vierges britanniques,- les Bermudes.

En troisième lieu, si tous les intérêts transfrontaliers payés à des personnes physiques dans la Communauté, sans tenir compte du lieu d'établissement du débiteur, entrent dans le champ de la directive, il en va différemment des dividendes et des pensions et prestations d'assurance. En revanche, les euro-obligations sont incluses, de même que les intérêts perçus indirectement par le biais d'organismes de placement collectif (OPCVM) ayant investi plus de 50 % de leur patrimoine dans des obligations et titres similaires.

2) *L'instauration du modèle de la coexistence : un compromis inévitable*

Le modèle de la coexistence repose sur la possibilité offerte aux Etats de choisir entre le régime de retenue à la source et le régime d'échange d'informations avec les Etats où les bénéficiaires d'intérêts sont résidents.

Le texte permet, en outre, aux Etats membres appliquant le régime de la retenue à la source de procéder aux échanges d'informations qui

⁽¹²⁾ La quatrième partie du Traité instituant la Communauté européenne porte sur l'association des pays et territoires d'outre-mer.

seraient prévus par des dispositions nationales ou des accords bilatéraux conclus avec d'autres Etats membres.

C'est aux Etats qu'il revient, en vertu du principe de subsidiarité, de définir les modalités les plus appropriées pour identifier les bénéficiaires effectifs et déterminer leur lieu de résidence fiscale.

Après l'échec de la proposition de directive de 1989, qui prévoyait d'instaurer un régime général de retenue à la source, cette proposition constitue un inévitable compromis entre les Etats attachés au régime de retenue à la source et ceux préférant celui de l'échange d'informations.

3) *Un nouveau régime de l'information*

Le projet prévoit que les pays qui auront opté pour le régime de l'information devront l'appliquer intégralement. Autrement dit, les Etats sont tenus de communiquer, spontanément et sans condition de réciprocité, les informations nécessaires à l'imposition du bénéficiaire des intérêts à tous les Etats membres, chacun pour ses propres résidents.

Ces informations « *consistent au moins dans l'indication du montant des intérêts payés, de la date de ce paiement, de l'identification du bénéficiaire effectif et de la résidence déclarée par celui-ci* ».

Il est également prévu que la fourniture d'informations a lieu au moins une fois par an et dans les six mois qui suivent la fin de l'année civile précédente pour les paiements d'intérêts effectués au courant de cette année.

4) *Un système de retenue à la source harmonisé*

Le principe de ce régime est que l'Etat membre de l'agent payeur des intérêts applique une retenue à la source d'un niveau minimum de 20 % sur les intérêts. Ces intérêts ne peuvent faire l'objet d'aucune autre retenue à la source. Mais la retenue n'est pas libératoire : elle n'empêche donc pas l'Etat où le bénéficiaire est résident d'imposer celui-ci à un taux correspondant au différentiel entre ce taux minimum et le taux pratiqué par cet Etat.

La Commission estime que ce taux minimum de 20 % constitue un juste équilibre entre la nécessité d'une harmonisation et le besoin de préserver la compétitivité du marché financier européen par rapport au marché mondial.

Toutefois, le bénéficiaire des intérêts a la faculté, s'il souhaite être imposé directement par l'Etat où il est résident, de remettre à l'agent payeur un certificat établi à son nom par l'autorité compétente de cet Etat, attestant qu'il a informé cette autorité du versement de ces intérêts. Les autorités compétentes des Etats membres sont tenues de délivrer ce certificat à leurs résidents dans un délai de deux mois, sur la base des informations que ceux-ci leur fournissent. Le certificat doit indiquer le nom du bénéficiaire effectif et de l'agent payeur, le montant des intérêts à recevoir et la date du paiement.

La directive prévoit que, lorsque le montant des intérêts payés excède celui indiqué par le certificat, une retenue à la source est effectuée sur la différence entre les deux montants.

5) *Le rôle clé de l'agent payeur*

Défini comme le dernier intermédiaire financier entre l'émetteur de titre et le bénéficiaire final des intérêts, l'agent payeur a, dans le système prévu, une responsabilité essentielle. C'est à lui qu'il revient de vérifier si l'intérêt est versé à une personne physique et de lui demander une preuve de sa résidence fiscale.

Si la directive prévoit que chaque Etat membre adopte et assure sur son territoire l'application des modalités permettant à l'agent payeur d'identifier les bénéficiaires effectifs et leur lieu de résidence, la Commission précise que, dans la mesure où ces règles sont destinées à être appliquées par les opérateurs des marchés, il est « *souhaitable que – au moins pour les opérations les plus courantes et les moins susceptibles de se prêter à des abus – ces modalités d'identification, tout en gardant un niveau d'efficacité permettant d'atteindre l'objectif de la directive, ne soient pas trop contraignantes* ».

Ce système présente plusieurs avantages selon la Commission. Il identifie clairement la personne juridiquement responsable de ces opérations. Il permet d'inclure les intérêts produits par des titres émis par des débiteurs établis en dehors de la Communauté, pour autant qu'ils sont payés dans un des Etats membres à une personne physique résidant dans un autre Etat membre. De ce fait, l'activité d'émission des entreprises européennes se trouve beaucoup moins affectée par la concurrence d'émetteurs extra-communautaires que si ce rôle était assumé par le débiteur, comme dans la proposition de 1989. En outre, et pour les mêmes raisons, ce système ne fait pas obstacle à l'inclusion des euro-obligations, dont le marché est en partie alimenté par des investisseurs ne résidant pas

dans la Communauté. Ce que ne permettait pas, là non plus, la proposition de 1989.

6) *L'élimination des doubles impositions*

Le projet prévoit un ensemble de dispositions visant à éviter que l'application du modèle de coexistence ne se traduise par des doubles impositions.

Il précise notamment que les Etats membres « *prennent les mesures nécessaires pour éliminer toute double imposition sur les intérêts couverts* » par la directive.

Par ailleurs, chaque Etat membre est tenu, lors de l'établissement de l'impôt sur le revenu relatif à ses résidents, de prendre en compte la retenue à la source opérée par un autre Etat membre en application de la directive. Inversement, lorsque la retenue à la source prélevée dans l'Etat membre de l'agent payeur est « *d'un montant supérieur au crédit d'impôt accordé au bénéficiaire effectif* » par son Etat de résidence, le premier Etat rembourse la différence au bénéficiaire.

7) *Le lancement de négociations avec les pays tiers*

Deux types de pays sont concernés.

En premier lieu, les principaux partenaires commerciaux. Afin de préserver la compétitivité du marché financier européen, le texte prévoit que la Communauté doit engager des négociations avec ses principaux partenaires commerciaux parmi les pays tiers, soit bilatéralement, soit sur le plan multilatéral. Et ce, dans le but d'assurer la taxation effective des revenus de l'épargne payés à des résidents fiscaux des Etats membres par des agents payeurs établis dans ces pays tiers.

Deuxièmement, les territoires dépendants ou associés des Etats membres. Il ressort de l'exposé des motifs de la proposition de directive que les Etats membres sont tenus de promouvoir l'application de dispositions équivalentes à celles de la directive sur les territoires exclus de son champ d'application. Il en est ainsi, notamment, pour les Etats ayant des territoires dépendants ou associés ou qui ont des responsabilités particulières ou des prérogatives fiscales sur d'autres territoires. Il est prévu que ces engagements soient fixés par une décision des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, dont un modèle est annexé au projet de directive (Cf. annexe 2).

D'ores et déjà, la présidence allemande a, avec l'ex-présidence autrichienne et la future présidence finlandaise, pris des « *contacts exploratoires* » avec la Suisse, d'une part, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et Andorre, d'autre part. Un rapport a été fait à ce sujet au Conseil Ecofin du 15 mars par le commissaire Mario Monti. Celui-ci a souligné que les cinq pays étaient très désireux de discuter de la proposition de directive. Il a insisté sur l'attitude très ouverte qu'ils ont adoptée. La Suisse a, en particulier, confirmé son intérêt pour la mise en place d'une taxation effective des revenus de l'épargne et la lutte contre l'évasion fiscale. Les pays tiers souhaitent, néanmoins, que des mesures équivalentes à celles de la directive soient appliquées dans les territoires associés et dépendants.

Toutefois, si ces « *contacts exploratoires* » sont encourageants, aucun accord précis n'est, à ce jour, en état d'être signé.

C. Des effets encore difficiles à évaluer

La Commission a joint à la proposition de directive une fiche d'évaluation de son impact prévisible. Mais force est de constater que cette évaluation, qui est la seule existante d'après les informations recueillies, est à la fois imprécise et incertaine.

1) Les estimations de la Commission

La fiche d'évaluation annexée à la proposition (Cf. annexe 3), qui porte sur l'impact du projet sur les entreprises, « *en particulier les petites et moyennes entreprises* », apporte en termes généraux des éléments de réponse aux principales questions suivantes :

- les raisons et les objectifs de la proposition ;
- les personnes « *affectées* » par le texte (secteurs d'entreprises, types d'entreprise en fonction de leur taille, zones géographiques où ces entreprises sont implantées) ;
- les mesures que les entreprises devront prendre pour se conformer au texte ;
- les effets économiques de la directive sur l'emploi, les investissements, la création d'entreprise et la compétitivité ;

- l'existence de mesures visant à tenir compte de la situation spécifique des petites et moyennes entreprises.

2) *Une évaluation encore imprécise et incertaine*

L'imprécision de cette évaluation tient, d'abord, au fait qu'elle ne porte que sur les entreprises et, en particulier les petites et moyennes. Or, la directive aura aussi, comme on l'a vu, des effets sur les administrations publiques et les particuliers. De plus, les entreprises concernées au premier chef seront les agents payeurs, c'est-à-dire des établissements bancaires et financiers, qui sont rarement des petites et moyennes entreprises !

Force est également de constater que des effets aussi essentiels que les modifications prévisibles du droit des Etats membres et de leur organisation administrative ne sont pas traités. De même que les conséquences sur l'évolution de l'épargne, à la fois du point de vue quantitatif et qualitatif, et de sa répartition. L'analyse de l'impact budgétaire, en termes de recettes pour les Etats membres, fait également défaut.

La question d'une possible délocalisation de l'épargne hors de l'Union européenne et des territoires qui seront formellement couverts par la directive mériterait aussi examen même si, pour le Rapporteur, la recherche d'une moindre taxation serait ralentie par la nécessité d'une prise de risque plus importante.

Enfin, les réponses apportées demeurent à un degré de généralité tel qu'elles ne permettent guère d'apprécier l'effet prévisible du projet. Comment décrire rigoureusement les effets économiques de la directive sur l'emploi, les investissements, les créations d'entreprise et la compétitivité en trois-quarts de page ?

Cette imprécision d'ensemble confère du même coup aux effets attendus de la directive un caractère incertain. Une telle brièveté est loin d'être inhabituelle pour les projets de textes communautaires. Elle n'en dénote pas moins une difficulté structurelle de la Commission à évaluer avec précision les effets des mesures qu'elle envisage.

TROISIEME PARTIE : UN DISPOSITIF A PRECISER ET A COMPLETER

Si la directive répond globalement à son objet, à savoir éviter de trop fortes distorsions de concurrence au sein de l'Union européenne sans mettre en cause *a priori* la compétitivité du marché financier européen, elle mériterait d'être précisée sur plusieurs points. De plus, elle n'aborde pas certains aspects qu'il paraît également nécessaire de traiter.

A. La proposition de directive gagnerait à être précisée sur plusieurs points

Cinq précisions paraissent particulièrement souhaitables.

1) *Un champ territorial à mieux définir*

Il est nécessaire de poursuivre sans relâche les négociations engagées avec les pays tiers. C'est particulièrement le cas des territoires associés ou dépendants d'Etats membres, notamment ceux qui pourraient s'apparenter à des paradis fiscaux.

La signature d'accords avec ces pays, garantissant l'application par eux de mesures équivalentes pour les résidents des Etats membres aurait, en effet, un double avantage : écarter les risques de délocalisation de l'épargne de certains résidents européens ; rassurer certains Etats, tels que le Luxembourg, et les établissements bancaires et financiers européens à cet égard. Ce processus paraît de plus en plus indispensable avec l'ouverture des frontières, tant il peut sembler inéquitable que des paradis fiscaux puissent capter une partie de l'épargne internationale aux dépens des besoins de l'économie réelle et que certaines personnes, en général les plus fortunées, puissent échapper à l'impôt par leur intermédiaire.

Aussi, l'article 11 du texte pourrait-il être complété par un article additionnel. Celui-ci pourrait préciser que les Etats membres ayant des territoires dépendants ou associés, ou qui ont des responsabilités particulières ou des prérogatives fiscales sur d'autres territoires, s'engagent à prendre des mesures appropriées pour assurer que des

dispositions équivalentes, concernant les paiements d'intérêts aux résidents de la Communauté, s'appliquent dans ces territoires. Inscrire ces obligations dans la directive plutôt que dans une décision intergouvernementale leur donnerait plus de force juridique, puisque, si elles n'étaient pas respectées, les Etats membres pourraient être condamnés par la Cour de justice des Communautés européennes. De plus, cela permettrait de simplifier le dispositif, qui serait concentré dans un acte communautaire au lieu de deux.

Mais il n'est pas souhaitable pour autant que l'adoption de cette directive soit subordonnée à la mise en œuvre de ces engagements ou à la conclusion d'accords internationaux. Ces démarches risquent, en effet, d'être relativement longues et pourraient conduire, si cette condition était retenue, à repousser toujours *sine die* cette adoption. *A contrario*, l'entrée en vigueur rapide du texte devrait inciter la Communauté et les Etats membres à les accélérer.

Cet article additionnel devrait donc indiquer explicitement que la réalisation de ces obligations ne constitue en aucune manière un préalable à l'adoption et à l'entrée en vigueur de la directive.

S'agissant des modalités de mise en œuvre de ces obligations, il serait opportun de s'inspirer, chaque fois que cela est possible, des conventions existantes, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales. Ainsi, pourrait-on, par exemple, s'agissant de Monaco, étendre aux autres Etats membres certaines des dispositions des conventions fiscales entre la France et la Principauté.

2) Les négociations avec les principaux partenaires commerciaux ne doivent pas être considérées comme un préalable à l'adoption du texte

Il est également nécessaire, afin d'éviter des risques de délocalisation de l'épargne, de parvenir aussi rapidement que possible à des accords avec les principaux partenaires commerciaux, notamment les pays de l'OCDE.

De même, et pour les mêmes raisons que celles invoquées au sujet des accords avec les territoires associés ou dépendants, l'article 11 pourrait-il préciser que l'aboutissement de ces négociations ne saurait constituer un préalable à l'application de la directive.

Au-delà, cette démarche permettrait d'amorcer plus largement un processus d'élaboration du droit international dans ce domaine.

L'article 11 pourrait être complété à cet égard. Il pourrait indiquer que la Communauté, au-delà de ces engagements, a pour mission de promouvoir l'élaboration d'un droit international tendant à éviter toute concurrence déloyale dans le domaine de la fiscalité de l'épargne. Ce qui ne l'empêcherait pas d'entreprendre des actions similaires dans d'autres domaines de la fiscalité.

3) *Un niveau de taux minimum qui reste à négocier*

Le taux minimum de 20 % proposé par la Commission constitue un compromis entre les Etats qui souhaitent un taux faible, comme le Luxembourg, et les Etats partisans d'un taux plus élevé, comme la France.

Le Rapporteur considère que si l'adoption d'un taux minimum de 20 % constituerait un progrès significatif par rapport à la situation actuelle, un taux de 25 % permettrait de lutter plus efficacement contre les distorsions de concurrence existantes et les pressions à la baisse de la fiscalité sur l'épargne, et ce, sans mettre en cause la compétitivité du marché financier européen.

Telle est d'ailleurs la position défendue par le Gouvernement.

Il serait donc souhaitable de convaincre l'ensemble des Etats membres de l'intérêt de porter ce taux à 25 %.

4) *La date de transposition doit être revue*

Compte tenu de l'échéance fixée par le Conseil européen de Vienne, à savoir l'adoption de la directive avant le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, il convient de modifier la date de transposition de la directive.

Ainsi, l'article 12 pourrait prévoir que les Etats membres adoptent et publient au plus tard le 31 décembre 2000, et non plus le 31 décembre 1999, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive.

De même convient-il de repousser la date d'application de ces dispositions du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2001. Six mois paraissent *a priori* suffisants pour ce faire, d'autant que les personnes concernées devraient savoir dès la fin de cette année, si l'échéance d'adoption est tenue, les obligations qu'elles auront à remplir.

Ces délais supplémentaires permettront aux Etats, aux entreprises et aux particuliers de mieux se préparer à l'application du texte. Ils donneront du même coup davantage de temps à la Communauté et aux Etats membres pour inciter les pays tiers à adopter des mesures équivalentes. Ils n'empêcheront pas pour autant l'application effective de la directive avant l'achèvement de la mise en place de l'euro.

5) *Mieux évaluer les effets de la directive*

Il est souhaitable que la fiche d'impact jointe à la proposition soit amplement complétée. Elle devrait porter sur tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse des Etats, des agents payeurs ou des épargnants. Elle devrait également traiter de façon détaillée des conséquences en termes de réglementation et d'organisation administrative, ainsi que sur l'évolution en volume de l'épargne, de sa composition et de sa localisation géographique. Les effets sur les budgets nationaux ne devraient pas être négligés. Enfin, l'impact sur la croissance, l'investissement, la création d'entreprise, l'emploi et la compétitivité devrait être évalué de manière plus approfondie.

Ces précisions, outre qu'elles permettraient d'assurer une meilleure préparation du texte, conduiraient à mieux anticiper ses effets. Elles renforceraient aussi sa crédibilité.

Il convient également d'améliorer l'évaluation *a posteriori* du texte. L'article 13 prévoit que la Commission présente au Conseil, avant le 1^{er} septembre 2004, un rapport sur « *le fonctionnement* » de la directive. Et que, sur la base de ce rapport, elle propose éventuellement les modifications nécessaires pour assurer une meilleure imposition effective des revenus de l'épargne et l'élimination des distorsions indésirables de concurrence. Il paraît souhaitable de rapprocher la date de ce rapport. Une étude deux ans après le début de l'application effective de la directive, à savoir, dans le scénario que l'on propose, le 1^{er} juillet 2003, paraît raisonnable. Ce délai est suffisamment long pour commencer à pouvoir sérieusement apprécier les effets du dispositif et, en même temps, assez rapide pour apporter les corrections nécessaires au moment de l'achèvement de la mise en place de l'euro.

La possibilité de prendre rapidement des mesures correctrices en cas de nécessité devrait, en outre, être de nature à rassurer ceux qui manifestent encore quelque scepticisme à l'égard du texte.

Il serait également opportun de préciser qu'il s'agira d'une évaluation, qui suppose *a priori* une analyse plus exigeante

scientifiquement que la notion de rapport. Par ailleurs, il serait préférable d'indiquer que la Commission propose toutes les améliorations qui lui paraissent justifiées, sans se limiter au fait d'assurer une meilleure imposition des revenus de l'épargne et d'éliminer des distorsions indésirables de concurrence.

B. Des mesures complémentaires seront ultérieurement nécessaires

La proposition ne traite pas de certaines questions essentielles que soulève le texte. Celui-ci devrait donc être complété sur les principaux points suivants.

1) La garantie d'un minimum d'imposition devrait être étendue aux autres formes de revenus de l'épargne

Deux importantes formes d'épargne sont exclues du champ de la directive : les dividendes et les pensions et prestations d'assurance, autrement dit l'assurance-vie.

Si l'on peut comprendre la démarche de la Commission, consistant à se limiter, dans un premier temps, aux principaux revenus de l'épargne sous forme d'intérêts, dans la mesure où les autres produits donnent généralement lieu à une imposition et pour ne pas trop retarder l'adoption du texte, ces exceptions soulèvent plusieurs inconvénients.

D'abord, il n'est pas logique, du point de vue juridique, que la directive ne concerne pas tous les produits de l'épargne. Deuxièmement, ces dérogations devraient entraîner en pratique des discriminations entre les épargnants, en fonction de la composition de leur portefeuille, de même qu'entre certains établissements, en fonction de leur spécialité. Ainsi, les organismes de placement collectif (OPCVM) seraient-ils soumis aux obligations de la directive lorsqu'ils auraient investi 50,1 % de leur patrimoine dans des obligations et titres similaires, tandis qu'ils y échapperaient lorsque ce patrimoine comprendrait 49,9 % de ces valeurs.

Des inconvénients économiques existent également. Cette différence de traitement entre les produits de l'épargne est de nature à favoriser ceux qui ne sont pas couverts par la directive aux dépens des autres. Une telle position peut être un choix s'il s'agit de favoriser les placements directs en actions par rapport aux produits financiers. Mais, pour ces derniers, il vaut mieux que l'orientation de l'épargne résulte, comme c'est

économiquement souhaitable, des besoins du marché, plutôt que d'être conditionnée par ces différences de régimes fiscaux.

2) *Un mécanisme de compensation des pertes de recettes fiscales dues à l'application du modèle de coexistence devrait être envisagé*

La mise en place du modèle de la coexistence devrait modifier, à volume et répartition de l'épargne constants, le montant des recettes budgétaires des Etats membres. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'entraîner de telles modifications. D'abord, le choix que les Etats feront entre le système de la retenue à la source et celui du régime d'information. En deuxième lieu, les différences de répartition de l'épargne des ressortissants des Etats dans les autres Etats : si les revenus de l'épargne - couverts par la directive - placés au Royaume-Uni par des résidents français sont deux fois plus importants que les revenus placés en France par des résidents britanniques et que les deux pays optent pour la retenue à la source, les recettes fiscales tirées de ce prélèvement devraient être, à taux d'imposition égal, deux fois plus importantes pour le Royaume-Uni. Dans le système actuel, si tous les épargnants déclarent leurs revenus comme le leur impose la loi, le résultat est inverse. Imaginons maintenant que la France opte pour l'échange d'informations et le Royaume-Uni pour la retenue à la source, le manque à gagner budgétaire pour la France serait encore plus grand : le Royaume-Uni percevrait le produit de la retenue sur les revenus de l'épargne française placée chez lui plus celui résultant de l'imposition de l'épargne britannique placée en France, grâce aux informations communiquées par l'administration française à l'administration britannique.

Certes, cette analyse mérite d'être nuancée à plusieurs égards. Les recettes budgétaires dépendront aussi du prélèvement supplémentaire que les Etats pourront opérer sur les revenus de leurs résidents au-delà de la retenue à la source ; elles dépendront aussi de l'efficacité respective des administrations fiscales face aux tentatives de fraude qui surviendraient dans le cadre de ce nouveau système, du nombre d'épargnants optant pour l'imposition dans leur pays de résidence ou des modifications des régimes fiscaux que la directive communautaire aurait pu susciter. Il n'en reste pas moins que le dispositif envisagé risque d'affecter, toutes choses égales par ailleurs, les recettes budgétaires respectives des Etats membres.

Il serait donc souhaitable, si l'on désire que la mise en œuvre de la directive ne pénalise pas certains Etats, de prévoir, au terme de la période d'évaluation prévue, la possibilité d'un mécanisme de compensation financière.

3) *La directive doit marquer le départ d'un vaste programme d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne dans son ensemble*

La proposition est loin de couvrir, on l'a vu, toute la fiscalité de l'épargne et son objet se limite à la fixation d'un taux minimum d'imposition.

Le bon fonctionnement du marché unique comporte d'autres exigences. Il convient d'examiner en quoi l'intérêt de la Communauté demande également l'adoption de mesures de convergence pour les autres modalités d'imposition de l'épargne : possibilité ou non d'opposer le secret bancaire, procédures de déclaration, règles de recouvrement, lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, déroulement des poursuites. Sans oublier l'imposition de personnes ou de produits de l'épargne qui ne seraient pas couverts par la directive.

Bref, il serait souhaitable, au-delà de ce texte, d'envisager les voies et moyens permettant une harmonisation d'ensemble de la fiscalité de l'épargne en Europe.

Au demeurant, cette démarche ne devrait pas se cantonner à l'épargne, mais s'étendre à la fiscalité dans son ensemble.

4) *Il serait souhaitable de définir un statut de résident communautaire*

Parmi les mesures d'harmonisation nécessaires, l'une d'elles apparaît particulièrement indispensable : la définition d'un statut de résident communautaire.

Aujourd'hui, chaque Etat a sa propre conception de la notion de résident. Il en résulte que les textes fiscaux communautaires ne s'appliquent pas exactement aux mêmes personnes d'un pays à l'autre, ce qui constitue une source d'inégalités de traitement et de distorsions de concurrence.

On gagnerait donc à forger des critères communs permettant de définir une notion de résident applicable dans toute la Communauté. Une réflexion avait déjà été lancée à ce sujet en 1989 à l'époque de la première proposition de directive. Au moment où la mise en place d'une imposition minimale des revenus de l'épargne semble sur le point d'aboutir, il serait particulièrement souhaitable que ce statut voie le jour.

5) *La réforme en cours des services financiers devrait assurer une plus grande sécurité aux épargnants*

A côté des distorsions liées à la fiscalité de l'épargne, se pose aujourd'hui le problème de la sécurité des épargnants. C'est en partie pour y répondre que le Gouvernement a déposé en décembre dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale le projet de loi relatif à l'épargne et à la sécurité financière⁽¹³⁾.

Cette initiative ne saurait cependant faire l'économie d'une réglementation au niveau communautaire. La directive devrait donc être suivie de mesures visant à mieux assurer cette sécurité. Des dispositions sont actuellement envisagées dans le cadre de la réforme des services financiers. Ainsi, le groupe de politique des services financiers, composé des représentants personnels des ministres des finances de l'Union, mène une réflexion notamment sur les règles prudentielles, les normes d'audit, le contrôle légal des comptes de l'entreprise et le « *gouvernement d'entreprise* ». De même que sur l'adoption de projets, déjà élaborés, tels que ceux relatifs à la vente à distance des services financiers, les faillites et liquidations d'entreprises ou la création d'un « *passport* » européen unique.

Le Rapporteur se félicite des travaux engagés dans ce domaine et souhaite qu'il donne lieu rapidement à la mise en place de mesures concrètes.

6) *Le passage à la règle de la majorité qualifiée en matière fiscale paraît de plus en plus opportune*

Dix ans ! C'est, dans le meilleur des cas, le temps qu'il aura fallu attendre pour arriver à se mettre d'accord au sein de l'Union européenne pour fixer un taux minimum d'imposition des revenus de l'épargne. Et tous les revenus de l'épargne risquent de ne pas être couverts !

A l'évidence, le rythme de la négociation communautaire en matière fiscale est décalé par rapport à celui de l'évolution monétaire et politique de l'Union européenne.

On en connaît la raison : la règle du vote à l'unanimité, applicable dans ces matières. Une règle qui permet à un seul Etat, aussi petit soit-il, d'empêcher la mise en œuvre d'une réforme jugée nécessaire par tous les autres.

⁽¹³⁾ Assemblée nationale, n° 1244.

Si cette règle n'est pas revue, d'autres blocages de ce type se produiront à l'avenir, aux dépens de la Communauté. La difficulté actuelle de faire progresser la réforme du régime de la taxe sur la valeur ajoutée est, entre autres, révélatrice.

Aussi, le Rapporteur considère-t-il que la France doit proposer à ses partenaires de substituer à la règle de l'unanimité celle de la majorité qualifiée dans les domaines fiscaux susceptibles d'affecter la concurrence entre les Etats membres de l'Union européenne. Celle-ci est d'ailleurs la plus courante au sein du Conseil aujourd'hui. En outre, d'autres pays seraient d'ores et déjà favorables à cette mesure. La position prise par le chancelier allemand Gerhard Schröder en faveur de la suppression de la règle de l'unanimité en décembre dernier en témoigne.

*
* * *

La fiscalité, et particulièrement la fiscalité de l'épargne, est un sujet sensible pour les Etats et leurs citoyens.

La globalisation financière mondiale touche au cœur les souverainetés nationales, remet en cause les marges de manœuvre des Etats, peut affecter dangereusement leur capacité à financer les biens et services publics indispensables à la cohésion sociale et à la solidarité.

Le maintien d'un modèle de société fondé sur l'existence du marché mais aussi d'une protection sociale, au sens large, élaborée, impose à l'Union européenne de définir en son sein un socle de règles fiscales communes et de se doter des moyens de les adopter.

La directive sur l'imposition minimale des revenus de l'épargne doit aboutir. Car elle est la première pierre d'un édifice qu'il devient urgent de construire.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le 8 avril 1999, sous la présidence de M. Maurice Ligot, Vice-président, pour examiner le présent rapport d'information.

Après l'exposé du Rapporteur, la Délégation a examiné le texte de la proposition de résolution présentée par le Rapporteur.

Les trois premiers *considérant* ont été adoptés sans modification. Le quatrième d'entre eux, selon lequel l'absence d'harmonisation « *instaure une pression à la baisse de la fiscalité, pouvant conduire à réduire les ressources consacrées au financement de certaines priorités collectives* » à fait l'objet d'un débat. **M. Maurice Ligot** s'est opposé à cette assertion, estimant que la baisse de la fiscalité était une bonne chose et qu'une pression fiscale excessive avait des effets négatifs sur l'activité et l'emploi.

Partageant ce point de vue et soulignant l'existence de distorsions dans d'autres domaines que celui de la fiscalité de l'épargne, notamment en matière sociale, **M. Pierre Lequiller** a demandé la suppression de ce *considérant*.

M. Jacques Myard s'est opposé au principe même d'une harmonisation de la fiscalité, mesure qui lui paraît relever de l'économie administrée. Rappelant qu'il n'y avait pas d'harmonisation fiscale aux Etats-Unis, il a estimé qu'il appartient aux Etats de prendre leurs responsabilités en ce domaine. Doutant, au surplus, de la possibilité de parvenir à un accord entre les Quinze sur une telle proposition de directive, il a ajouté que la mondialisation aurait pour effet de priver de portée, quant à la délocalisation de l'épargne, les efforts d'harmonisation européenne.

Mme Michèle Rivasi a soutenu la position du Rapporteur, soulignant qu'il convient d'éviter la pression à la baisse de la fiscalité, pour être en mesure de financer les priorités collectives. S'opposer à l'harmonisation de la fiscalité lui paraît donc contraire à l'idée européenne.

M. François Loncle a souligné, dans le même sens, que l'harmonisation fiscale éviterait aux économies des Etats membres de l'Union européenne d'être pénalisées par les déréglementations excessives et désordonnées.

Le Rapporteur a admis que l'on pouvait se prononcer en faveur d'une baisse de la pression fiscale ; mais encore faut-il que cette baisse résulte d'une décision volontaire des Gouvernements ; or, en l'absence d'harmonisation fiscale, ces derniers subissent la pression à la baisse, les capitaux se délocalisant au profit des Etats ayant la fiscalité la plus légère. Si l'on continuait dans cette direction, les Etats membres convergeraient vers une fiscalité de l'épargne à taux zéro, ce qui produirait une perte de recettes, une diminution des moyens d'action collective et une surtaxation des revenus du travail. L'Union européenne doit donc prendre des mesures en ce domaine. Quant à la mondialisation, l'exemple des fonds de pension, qui sont les principaux gestionnaires de capitaux étrangers, montre que ceux-ci privilégient la sécurité et la diversification des placements plutôt que la recherche exclusive de la fiscalité la plus faible.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté, à l'initiative du Rapporteur, une nouvelle rédaction, qui précise, pour tenir compte des observations présentées, que l'absence d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne conduit, quelle que soit la volonté des Etats, à une pression à la baisse de la fiscalité.

Le cinquième et dernier *considérant*, selon lequel l'absence d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne favorise les revenus du capital par rapport à ceux du travail, a également fait l'objet d'un large débat.

M. Maurice Ligot a demandé la suppression de ce *considérant*, qui ne lui paraît pas correspondre à la réalité.

Mme Michèle Alliot-Marie a fait valoir que l'avantage fiscal relatif qu'il mentionne concernait surtout certains revenus du capital placés à l'extérieur de l'Union européenne. Elle a jugé inapproprié de mettre l'accent sur le déséquilibre entre le traitement fiscal des revenus du capital et ceux du travail, car, dans certains pays dont la fiscalité de l'épargne est faible ou inexistante, celle du travail est également réduite. Elle s'est enfin demandée s'il n'y aurait pas lieu de se pencher sur les délocalisations dues aux disparités qui caractérisent la fiscalité successorale dans les Etats membres.

M. Gabriel Montcharmont a soutenu, à l'inverse, que ce *considérant* est cohérent avec le premier, qui souligne l'existence de distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté.

M. Jacques Myard a jugé utopique de prétendre drainer des capitaux par une harmonisation fiscale de l'épargne et souligné que cette proposition de directive suscitait de vives critiques de la part de certains universitaires.

M. Pierre Lequiller a fait part de son désaccord sur une rédaction qui prône une augmentation de la fiscalité de l'épargne pour permettre une diminution de celle du travail, alors qu'il se prononce, lui, pour une réduction du poids des dépenses publiques, qui permettrait une baisse de la pression fiscale globale. Il a cité à ce sujet l'exemple des Etats-Unis, où le travail est faiblement imposé et où le chômage est peu élevé.

Mme Nicole Feidt lui a objecté que certains Etats, comme le Luxembourg, drainaient l'argent d'un grand nombre de pays grâce à une fiscalité légère.

Le Rapporteur a considéré que, si les différences d'imposition de l'épargne entraînaient des pertes de recettes pour les Etats et étaient défavorables à l'emploi, la proposition de directive n'avait d'autre ambition que de constituer une première étape dans un long processus d'harmonisation fiscale, le débat sur la légitimité des fonctions collectives de l'Etat n'étant au demeurant que le reflet de divergences politiques. Sur la proposition de M. Maurice Ligot, et après les observations de **Mmes Nicole Feidt, Michèle Rivasi** et de **M. François Loncle**, la Délégation a réservé sa position sur ce *considérant*.

Elle a abordé l'examen du dispositif de la proposition de résolution.

Après l'adoption des quatre premiers paragraphes du dispositif, **Mme Michèle Alliot-Marie** s'est opposée au cinquième, qui propose de fixer à 25 % au lieu de 20 % le taux minimum de retenue à la source pour les non-résidents. Elle s'est interrogée sur la position des Etats membres sur le taux proposé, en rappelant que celui-ci représentait, dans plusieurs d'entre eux, un alourdissement de la pression fiscale.

M. François Loncle s'est interrogé sur l'opportunité de demander une augmentation du taux minimum. **Le Rapporteur** a souligné que si le Luxembourg serait disposé à accepter un taux de 10 %, tous les Etats membres n'avaient pas encore fait connaître leur position.

Après avoir adopté les paragraphes 5, 6 et 7 du dispositif, la Délégation a supprimé, au paragraphe 8, la disposition demandant, si la lutte contre les distorsions de concurrence l'exige, l'extension de l'imposition minimale aux autres formes de revenu de l'épargne. S'agissant des autres dispositions de ce paragraphe, **Mme Michèle Alliot-**

Marie a jugé inappropriée la notion de perte de recettes fiscales entraînée par l'application de la directive, puisque certains Etats membres n'en perçoivent pas actuellement à ce titre. Le mécanisme de compensation envisagé par le Rapporteur lui semble d'autant plus difficile à concevoir que les incidences économiques de la taxation de l'épargne sont impossibles à calculer.

Tout en convenant de la pertinence de ces observations, **le Rapporteur** a souligné que le mécanisme de compensation financière répondait à une revendication de certains Etats membres. De surcroît, la perspective de l'élaboration d'un dispositif de compensation serait de nature à rassurer les Etats membres qui redoutent la mise en vigueur de ce texte par crainte des pertes économiques qu'ils pourraient subir.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé qu'il serait paradoxal que la France soit obligée de compenser les pertes économiques qu'entraînerait l'application de ce texte pour des Etats comme le Luxembourg. Elle a jugé peu raisonnable la demande relative au passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour les questions fiscales susceptibles d'affecter la concurrence entre les Etats membres, soulignant que la France, compte tenu de sa fiscalité très lourde, serait rapidement mise en difficulté. Dès lors que les différences en matière de protection sociale affectent aussi la concurrence entre les Etats membres et que la mise en place d'une politique sociale harmonisée faciliterait la construction européenne, la proposition de résolution devrait également évoquer cet aspect.

Le Rapporteur, après avoir rappelé qu'un premier projet de directive ayant le même objet avait échoué à cause de la règle de l'unanimité, a craint que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets. Il a souligné la prudence de la rédaction qu'il propose et selon laquelle le passage à la règle de la majorité qualifiée devait être « envisagé » après l'adoption de la directive et pour les seules questions fiscales susceptibles d'affecter la concurrence entre les Etats membres.

M. Pierre Lequiller a exprimé son désaccord avec cette suggestion, dont il a souligné les dangers. Il a évoqué en outre l'existence de divergences entre les Etats membres, plus accentuées encore que dans le domaine fiscal.

M. Maurice Ligot s'est interrogé sur l'opportunité d'insérer pareille suggestion dans une proposition de résolution relative à la fiscalité de l'épargne.

Après avoir supprimé, à l'initiative de **Mme Michèle Alliot-Marie**, la première disposition du paragraphe 8 qui proposait d'étendre la fixation d'un minimum d'imposition aux autres formes de revenu de l'épargne lorsque la lutte contre les distorsions de concurrence l'exige, la Délégation a modifié, avec l'accord du Rapporteur, la rédaction des deux dispositions suivantes relatives respectivement à l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne et au mécanisme de compensation financière.

La Délégation est ensuite revenue au cinquième *considérant*, précédemment réservé. Celui-ci a été adopté dans une nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur et selon laquelle l'absence d'harmonisation favorise les revenus de l'épargne perçus dans certains pays de l'Union européenne par rapport à ceux du travail.

En conclusion de cette discussion, le **Rapporteur**, a estimé que la situation qui prévaut actuellement en matière de fiscalité de l'épargne défavorise l'emploi et considéré que l'examen de cette proposition de résolution met en lumière les différentes conceptions que l'on peut avoir du rôle de l'Etat dans l'économie.

M. Jacques Myard, tout en saluant la qualité du travail accompli par le Rapporteur, s'est insurgé contre la logique d'harmonisation qui l'a inspiré et qui ne peut conduire qu'à l'uniformisation, l'avènement d'une « *Europe carcan* » mettant en cause l'autonomie des Etats et des collectivités territoriales. Il a jugé préférable de laisser jouer la concurrence dans tous les domaines ; ainsi, pour l'épargne, la fiscalité constitue un facteur de flexibilité, qui sera bientôt perdu, ce qui portera préjudice à la place de Paris.

M. Pierre Lequiller s'est également prononcé contre la proposition de résolution, mais pour des motifs différents : pour lui, l'harmonisation des politiques n'est pas un but en soi, et ce n'est pas en fixant des taux moyens que l'on fera jouer la concurrence, mais en retenant les expériences nationales les plus efficaces. Opposé à l'uniformisation, il reste favorable à des mesures de rapprochement.

Le **Rapporteur**, tout en affirmant son opposition résolue à un processus d'uniformisation au sein de l'Union européenne, a jugé indispensable l'établissement d'un socle minimal de règles communes afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

La Délégation a décidé de déposer la proposition de résolution dont on trouvera le texte ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Conseil visant à garantir un minimum d'imposition des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté (COM(98) 295 final / n° E 1105),

Vu les conclusions du Conseil Ecofin du 1er décembre 1997,

Considérant que l'absence d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne entre les Etats membres de l'Union européenne donne lieu à des distorsions de concurrence entre les Quinze ;

Considérant qu'elle incite l'épargne à se localiser en fonction de la fiscalité des Etats, et non du développement économique ;

Considérant qu'elle entraîne une perte de recettes pour beaucoup d'Etats membres au profit des pays à faible fiscalité ou des paradis fiscaux ;

Considérant qu'elle conduit, quelle que soit la volonté des gouvernements, à une pression à la baisse de la fiscalité, pouvant amener à réduire les ressources consacrées au financement de certaines priorités collectives ;

Considérant qu'elle favorise les revenus de l'épargne perçus dans certains pays de l'Union européenne par rapport à ceux du travail ;

- 1. Approuve le principe d'un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne versés sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté ;**
- 2. Estime nécessaire de poursuivre les négociations engagées avec les pays tiers, afin de conclure dès que possible avec ceux-ci des accords garantissant l'application par eux de mesures équivalentes ;**
- 3. Considère que la progression de ces négociations ou la signature de ces accords ne sauraient constituer un préalable à l'adoption ou à l'entrée en vigueur de la directive ;**
- 4. Demande qu'un article additionnel, plutôt qu'une décision intergouvernementale, prévoie que les Etats membres ayant des territoires dépendants ou associés, ou qui ont des responsabilités particulières ou des prérogatives fiscales sur d'autres territoires, prennent des mesures appropriées pour assurer que ces territoires appliquent des mesures équivalentes ;**
- 5. Propose de fixer à 25 %, au lieu de 20 %, le taux minimum de retenue à la source, afin de mieux lutter contre les distorsions de concurrence ;**
- 6. Demande que la date limite de transposition de la directive soit reportée au 31 décembre 2000 et celle correspondant à son entrée en vigueur au 1er juillet 2001, afin que les Etats, les agents payeurs, les investisseurs et les particuliers puissent s'y préparer ;**
- 7. Souhaite que l'évaluation *a priori* du dispositif soit complétée et approfondie, qu'une évaluation *a posteriori* ait lieu dans les deux ans suivant son entrée en vigueur et qu'il soit précisé que la Commission proposera, à la suite de cette dernière évaluation, toutes les améliorations qui lui paraîtront utiles ;**
- 8. Demande que les mesures complémentaires suivantes soient envisagées après l'adoption de la directive :**
 - prendre les autres mesures d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne qui permettraient d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur ;**

- **étudier, si nécessaire, après la réalisation de l'évaluation *a posteriori*, un mécanisme de compensation financière entre les Etats ;**
- **définir un statut de résident fiscal communautaire, afin d'éviter des inégalités de traitement selon les nationalités et les complications administratives auxquelles elles donnent lieu ;**
- **remplacer la règle de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée dans les domaines fiscaux susceptibles d'affecter la concurrence entre les Etats membres de l'Union européenne.**

ANNEXES

Annexe 1 :
liste des personnes entendues

- **M. Stéphane AUSTRY**, conseiller technique de M. Dominique STRAUSS-KAHN, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- **Mme Nathalie BRIOT**, chargée des relations avec le Parlement de l'Association française des banques (A.F.B.) ;
- **M. Jean-Jacques CAPPELAERE**, directeur du service fiscal de l'A.F.B. ;
- **M. Charles CORNUT**, délégué général adjoint de l'A.F.B. ;
- **M. Patrick de FREMINET**, directeur des affaires fiscales de Paribas, président du comité fiscal de l'A.F.B. ;
- **M. Nicolas JACQUOT**, administrateur civil à la direction de la législation fiscale (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ;
- **Mme Martine MILLIET-EINBINDER**, administrateur principal à l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) ;
- **M. Germano MIRABILE**, administrateur à la Commission européenne ;
- **M. Mario MONTI**, ex-commissaire européen chargé du marché intérieur, des services financiers et de l'intégration, de la douane et des questions fiscales ;
- **M. Jeffrey OWENS**, chef des affaires fiscales de l'O.C.D.E. ;
- **M. Fernando PEREZ-ROYO**, député européen, rapporteur de la proposition de directive ;
- **M. Serge RECHTER**, secrétaire général de l'A.F.B. ;
- **M. Bruno ROUSSELET**, administrateur civil, chef du bureau C1 à la direction de la législation fiscale (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ;
- **M. Antoine de SALINS**, conseiller financier à la Représentation permanente à Bruxelles ;
- **M. Jacques SASSEVILLE**, administrateur principal à l'O.C.D.E. ;
- **M. Michel VANDEN ABBEELE**, directeur général de la DG XXI (direction générale de la Commission européenne chargée de la douane et de la fiscalité indirecte).

*

* *

Annexe 2 :
projet de décision des représentants des gouvernements
des Etats membres réunis au sein du Conseil

LES REPRESENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRES REUNIS
AU SEIN DU CONSEIL,

CONFIRMANT que, afin de tenir compte de la nécessité de préserver la compétitivité des marchés financiers à l'échelle mondiale, il est indiqué que les éléments convenus dans le texte en matière de fiscalité de l'épargne dans le cadre des conclusions du Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997 soient adoptés aussi largement que possible ;

RECONNAISSANT que la proposition de directive présentée le 20 mai 1998 par la Commission, en vue de garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté, est basée sur lesdits éléments ;

CONFIRMANT l'accord intervenu lors du Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997 sur le fait que les Etats membres devraient s'engager, parallèlement à la discussion de la dite proposition de directive, à promouvoir la mise en place de mesures équivalentes à celles de la directive dans les pays tiers ainsi que dans leurs territoires dépendants ou associés ou dans lesquels les Etats membres ont des responsabilités particulières ou des prérogatives fiscales et qui ne relèvent pas du champ d'application de la directive,

ADOPTENT LA DECISION SUIVANTE :

Article premier

Les Etats membres s'engagent, dans le respect de leurs compétences respectives et de celles de la Communauté, parallèlement à la discussion de la proposition de directive présentée le 20 mai 1998 par la Commission en vue de garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté, à promouvoir la mise en place de mesures équivalentes dans les pays tiers concernant les paiements d'intérêts aux résidents dans la Communauté.

Article 2

Les Etats membres qui ont des territoires dépendants ou associés ou qui ont des responsabilités particulières ou des prérogatives fiscales sur d'autres territoires s'engagent à prendre les mesures appropriées, le cas échéant dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles, pour assurer que des dispositions concernant les paiements d'intérêts aux résidents dans la Communauté, équivalentes à celles contenues dans la directive une fois adoptée, puissent être appliquées dans ces territoires.

*

* *

Annexe 3 :
fiche d'évaluation d'impact de la proposition de directive

**Impact de la proposition sur les entreprises, en particulier les petites
et moyennes entreprises (PME)**

Titre de la proposition : Proposition de directive du Conseil en vue de garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté.

Numéro de référence de l'évaluation d'impact sur les entreprises : 98006

La proposition :

1. Compte tenu du principe de subsidiarité, pourquoi une législation communautaire est-elle nécessaire dans ce domaine et quels sont ses principaux objectifs ?

L'objectif de la présente proposition de directive est de permettre un minimum d'imposition effective sur les intérêts payés dans chaque Etat membre à des personnes physiques qui ont leur résidence fiscale dans un autre Etat membre.

En l'absence d'une coordination des régimes nationaux, il est en effet actuellement possible pour les personnes physiques qui sont résidentes des Etats membres d'échapper à toute forme d'imposition sur les intérêts perçus dans un Etat membre différent de celui où ils résident. Ceci est à l'origine de distorsions dans le fonctionnement du Marché unique ainsi que de pertes de recettes fiscales pour les Etats membres.

L'espace financier européen, qui a été rendu possible par la libéralisation des mouvements de capitaux, ne peut pas produire pleinement ses effets bénéfiques, liés à la compétition accrue entre prestataires de services, si les décisions des épargnants sont prises en fonction de la possibilité d'échapper à l'impôt, plutôt que sur la base d'une comparaison entre les alternatives de placement qui tiennent compte de leurs qualités intrinsèques.

L'impact sur les entreprises

2. Qui sera affecté par la proposition ?

- quels secteurs d'entreprises ?

- quelles tailles d'entreprises (part des petites et moyennes entreprises) ?

- existe-t-il des zones géographiques particulières dans la Communauté où ces entreprises sont implantées ?

Aucune augmentation de la pression fiscale sur les revenus des entreprises n'est à prévoir, tous secteurs confondus, à la suite de l'introduction de la présente directive. En effet, pour éviter

des entraves aux activités économiques transfrontalières, qui ne seraient pas compatibles avec le Marché unique, les flux d'intérêts interbancaires et plus généralement entre des sujets qui ne sont pas des personnes physiques sont exclus du champ d'application de la directive. Quant aux entreprises individuelles, les intérêts transfrontaliers qu'elles perçoivent sont inclus dans le champ d'application de la directive, mais l'existence d'un mécanisme correctif, permettant d'éviter l'application des retenues à la source sur les revenus notifiés à l'administration fiscale de résidence, met ces entreprises à l'abri d'une double imposition.

L'impact de la proposition est donc centré sur le coût de la charge administrative supplémentaire demandée aux agents payeurs des intérêts, qui sont généralement des établissements financiers.

L'exécution des mesures est en effet confiée aux agents payeurs des intérêts, implantés sur le territoire de tous les Etats membres de la Communauté. Peuvent tomber dans cette catégorie, en principe, tous les sujets qui, n'agissant pas à titre privé en tant que personnes physiques, procèdent à des paiements d'intérêts relatifs à leur propre dette ou à la dette de tiers. Dans la pratique, les agents payeurs des intérêts ne sont que très rarement des petites et moyennes entreprises.

Aux fins de la présente directive, la qualité d'agent payeur est en outre acquise exclusivement par les entreprises ou professionnels qui paient des intérêts à des personnes physiques : la plupart des émetteurs de titres et des opérateurs de marchés ne subira donc aucune charge administrative supplémentaire.

3. Quelles mesures les entreprises devront-elles prendre pour se conformer à la proposition ?

Les sujets qui auront la qualité d'agent payeur sont normalement déjà tenus à des obligations d'identification des bénéficiaires de leurs paiements, et souvent aussi à des responsabilités de collecteurs d'impôts ou d'agents déclarants au bénéfice de leur propre administration fiscale nationale. Les obligations supplémentaires auxquelles ils seront soumis pour l'exécution des mesures introduites par la présente directive entraîneront sans doute une adaptation des procédures administratives et des programmes informatiques, mais les mesures ont été conçues de façon telle que le coût de cette adaptation ainsi que la charge administrative additionnelle puissent en principe être relativement limités. Les Etats membres devront tenir compte de cette nécessité lors de la transposition de la directive dans leur droit national.

4. Quels effets économiques la proposition est-elle susceptible d'avoir

- sur l'emploi ?

- sur les investissements et la création de nouvelles entreprises ?

- sur la compétitivité des entreprises ?

La prise en considération de tous les intérêts payés dans la Communauté, sans tenir compte du lieu d'établissement du débiteur, fait en sorte que les entreprises établies dans la Communauté ne soient pas désavantagées, lorsqu'elles empruntent des fonds, par rapport à leurs concurrentes des pays tiers. Les risques de délocalisation des activités d'émission des entreprises européennes en dehors de la Communauté, opérée dans le seul but d'éviter l'impôt sont donc également limités.

Le champ d'application de la directive est limité aux intérêts versés à des personnes physiques qui sont résidentes d'autres Etats membres que celui où les intérêts sont payés. Les coûts de refinancement des entreprises ne devraient donc ressentir que d'une façon marginale l'effet de la retenue à la source sur les intérêts.

En ce qui concerne les dividendes, la législation des Etats membres est déjà apte à atteindre l'objectif d'assurer un minimum d'imposition effective indépendamment du lieu de perception. Le fait de permettre un minimum d'imposition effective également sur les intérêts transfrontaliers ne pourra que contribuer à l'élimination des distorsions de concurrence entre les différents instruments pour le refinancement sous forme de dette. Le refinancement des entreprises sous forme de capital à risque sera en outre mis sur un plan d'équilibre avec le refinancement du secteur public par voie d'endettement.

En effet, le phénomène de la non-imposition des intérêts transfrontaliers, outre à provoquer une perte directe des recettes fiscales liées à ces intérêts, a aussi pour effet d'obliger certains Etats membres - pour éviter le risque d'une délocalisation massive de l'épargne - à réduire le taux d'imposition des intérêts domestiques en dessous du seuil qui aurait pu être choisi en absence d'un tel contexte.

Le fait de permettre un minimum d'imposition effective sur l'investissement transfrontalier de l'épargne peut également contribuer à l'effort des Etats membres visant à rééquilibrer le fardeau de l'imposition entre les différents facteurs de production et à parvenir par ce moyen à une réduction des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail, ce qui ne pourra que réduire les coûts d'exploitation des entreprises et avoir des effets positifs pour la création d'emplois et la résorption du chômage.

5. La proposition contient-elle des mesures visant à tenir compte de la situation spécifique des petites et moyennes entreprises (exigences réduites ou différentes, etc.) ?

L'impact de la proposition sur les entreprises porte essentiellement sur les agents payeurs qui sont très rarement des petites et moyennes entreprises.

Consultation

6. Organisations qui ont été consultées sur la proposition et exposé des éléments essentiels de leur position.

Les principes fondamentaux de la proposition ont été approuvés au Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997 et publiés au *Journal officiel* C2 du 6 janvier 1998. Aucune organisation n'a réagi à cette publication. Cependant, en mai 1997, la Confédération fiscale européenne (CFE) a publié une étude identifiant les différences majeures existant dans l'imposition des intérêts et des dividendes, et a conclu que l'élimination de telles différences est indispensable pour la création d'un marché européen uniforme des capitaux. La Fédération hypothécaire européenne, en réponse au rapport de la Commission « *La fiscalité dans l'Union européenne* »⁽¹⁴⁾, a indiqué avoir peur que l'harmonisation de la fiscalité des revenus du capital au niveau européen puisse être problématique et puisse détourner des capitaux dans des lieux situés en dehors de la Communauté où la fiscalité qui leur est appliquée est plus favorable. En mai 1997, la Fédération bancaire de l'Union européenne, en réaction au même rapport, a exprimé sa crainte d'une délocalisation des dépôts et des investissements en dehors de l'Union européenne comme conséquence de l'introduction d'une retenue à la source minimum commune. Le Groupement européen des Caisses d'épargne a reconnu, en juin 1997, la nécessité d'une harmonisation de la fiscalité des revenus de l'épargne et a déclaré être en faveur d'une transition en douceur vers une retenue à la source finale à un taux modéré.

⁽¹⁴⁾ COM(96) 546 final du 22 octobre 1996.