



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

CC/pk

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2011

ORDRE DU JOUR :

1. 6350 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012
 - Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
 - Echange de vues avec les représentants du Trésor

2. Examen du document COM (2011) 594 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE
 - SEC (2011) 1102 COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT
 - SEC (2011) 1103 COMMISSION STAFF WORKING PAPER EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT

Le document précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de 8 semaines commence le 10 octobre et prend fin le 5 décembre 2011.

3. Approbation des projets de procès-verbal des 10, 14, 18, 21, 25 et 28 octobre 2011

*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Gast Gibéryen, M. Lucien Clement en remplacement de M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

M. Luc Frieden, Ministre des Finances

M. Georges Heinrich, Directeur du Trésor

Mme Sarah Khabirpour, Mme Pascale Toussing, du Ministère des Finances

Mme Carole Closener, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Norbert Hauptert

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. 6350 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012**

Echange de vues avec les représentants du Trésor

Le bilan financier de l'Etat (au 31 octobre 2011)

Il s'agit de la situation patrimoniale de l'Etat qui est un concept de stock, par opposition à la situation budgétaire qui est un concept de flux.

L'actif

L'actif s'élève à 6.285 MEUR et se décompose de la façon suivante :

- actif circulant : 2.455,5 MEUR
 - 1.441,7 MEUR au titre d'actif circulant liquide (en partie placés en dépôts bancaires et en partie investis dans des portefeuilles obligataires) ;
 - 1.013,8 MEUR qualifiés d'actif circulant non liquide (comprenant notamment un dépôt de 140 MEUR auprès de la BCL constitué lors de la création de la BCL, et un dépôt de 200 MEUR en contrepartie de la circulation monétaire) ;
- actif immobilisé : 3.829,5 MEUR
Ce montant comprend :
 - des participations de l'Etat dans
 - des sociétés cotées en bourse (Arcelor Mittal, SES Global, BNP Paribas et SEO) : 1.642,9 MEUR
 - des sociétés non cotées (à titre d'exemple : BGL, Luxair, Luxgaz, Luxconnect, Cargolux...) : 390,9 MEUR
 - des établissements publics : 1.665,7 MEUR (à titre d'exemple : BCL, CSSF...)
 - des institutions financières internationales : 124,8 MEUR (à titre d'exemple : FMI, BEI, BIRD)
- crédits octroyés par l'Etat : 5,2 MEUR.

La liste exhaustive des participations de l'Etat est publiée sur le site de la Trésorerie de l'Etat (<http://www.te.public.lu/participations/index.html>)

Entre le 31 décembre 2010 et le 31 octobre 2011, l'actif a baissé de 562 MEUR, dont 400 MEUR ont été utilisés pour financer le déficit courant de l'administration centrale.

Le passif

Le passif financier comprend essentiellement les fonds propres de l'Etat et les fonds de tiers/la dette publique.

- Dette publique : le montant total de 5.232 MEUR (taux moyen pondéré : 3,7%, échéance moyenne : 5 ans et 161 jours) comprend :

- l'emprunt « grand public » de 2.000 MEUR émis dans le contexte de Fortis BGL BNP Paribas (taux : 3,75 %, échéance : 4 décembre 2013)
- l'emprunt « investisseurs institutionnels » de 2.000 MEUR contracté en mai 2010 (taux : 3,375 %, échéance : 18 mai 2020)
- sept autres prêts pour un encours total de 1.232 MEUR et des échéances entre 2016 et 2018.

A titre de comparaison, la dette SEC 95 s'élève à 7.867 MEUR (soit 18,2% du PIB).

Il convient de préciser que la dette de la trésorerie (présentation nationale) se distingue de la dette publique (présentation SEC 95) notamment sur les points suivants :

- la dette SEC 95 comprend l'administration publique intégrale, c'est-à-dire l'administration centrale, les communes et la sécurité sociale (étant entendu que la dette de la sécurité sociale est en principe inexistante) ;
- la dette SEC 95 comprend, à côté des organes de l'Etat, la dette de certains établissements publics à comptabilité distincte. Ces organismes sont listés dans le volume III du projet de budget.

Le projet de budget 2012 comporte une autorisation d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant maximum de 500 MEUR dont 100 MEUR pour le fonds du rail et 150 MEUR pour le fonds des routes, le solde devant servir de marge en cas de besoin de financement inattendu (de dépenses courantes et de dépenses d'investissement).

Avec l'autorisation de 500 MEUR du budget 2011 (non utilisée), le montant total des autorisations s'élève à 1.000 MEUR. Plusieurs opérations pourraient nécessiter le recours à l'emprunt en 2012, parmi lesquelles on pourrait citer : le financement du déficit de l'administration centrale, une éventuelle augmentation du capital de la BCL, des appels de fonds du FMI ou encore la prise de participation de l'Etat dans la BIL.

Hors-bilan/Garanties de l'Etat

L'encours total du hors-bilan/garanties de l'Etat s'élevait au 31.12.2010 à 2.535 MEUR.

Ce montant comprend notamment :

- la garantie accordée en 2008 au Groupe Dexia S.A. (dont l'encours s'élevait au 31.12.2010 à 1.333 MEUR, mais qui - au 31.10.2011 - est inférieur à 1.000 MEUR), et
- la garantie accordée à EFSF (dont l'encours actuel est de l'ordre de 30 MEUR).

La liste des garanties financières de l'Etat est publiée sur le site de la Trésorerie de l'Etat (http://www.te.public.lu/garanties_financieres/index.html)

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Les membres de la Commission demandent au directeur du Trésor de préparer une présentation détaillée et chiffrée pour la réunion qui se tiendra dans le cadre de l'examen du projet de budget 2013.
- En ce qui concerne l'affirmation de la BCL (dans son avis sur le projet de budget 2012 P.25) selon laquelle « La garantie financière de trois milliards d'euros accordée au groupe Dexia en 2008 a pris fin au 30 juin 2010 à la demande même du groupe et ne représente donc plus aucun risque pour le niveau de la dette publique », le directeur du Trésor précise qu'au-delà de cette date aucune nouvelle garantie n'a été accordée, mais que certaines garanties accordées avant cette date sont toujours en cours.

- L'augmentation de capital de la BCL n'a pas pour objet de compenser d'éventuelles pertes matérialisées sur le marché secondaire. En revanche la faible capitalisation de la BCL influe le montant et la nature des transactions qu'elle peut être amenée à réaliser. L'augmentation de capital élargira ainsi son pouvoir d'intervention.
- A ce stade, aucune précision ne peut être donnée concernant la répercussion sur le budget de l'Etat de l'augmentation de capital de la BCL. En tout état de cause il s'agira d'une prise de participation qui n'aura pas d'impact sur le déficit.
- Les modalités exactes du remboursement de l'emprunt public de 2.000 MEUR émis dans le contexte de Fortis BGL n'ont pas été définies à ce jour.

2. Examen du document COM (2011) 594 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE

- SEC (2011) 1102 COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT
- SEC (2011) 1103 COMMISSION STAFF WORKING PAPER EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT

Présentation du document

Le secteur financier a joué un rôle important dans le déclenchement de la crise économique, mais ce sont les pouvoirs publics et les citoyens européens dans leur ensemble qui doivent en supporter le coût. En Europe et ailleurs dans le monde, il est largement admis que le secteur financier doit apporter une contribution plus équitable, compte tenu du coût de la gestion de la crise actuelle et de la sous-imposition dont il bénéficie actuellement. Plusieurs Etats membres de l'Union ont déjà pris des mesures divergentes dans le domaine de la taxation du secteur financier. La présente proposition de directive établissant un système commun de taxe sur les transactions financières (TTF) vise à définir une approche européenne commune compatible avec le marché intérieur et constitue une première étape en vue :

- d'éviter la fragmentation du marché intérieur des services financiers, compte tenu du nombre croissant de mesures fiscales non coordonnées mises en place par les Etats membres ;
- de faire en sorte que les établissements financiers participent de manière équitable au coût de la récente crise et de garantir une égalité de traitement fiscal par rapport aux autres secteurs ;
- de mettre en place les mesures appropriées pour décourager les transactions qui n'améliorent pas l'efficacité des marchés financiers, en complétant ainsi les mesures réglementaires destinées à éviter de nouvelles crises.

Le champ d'application de la taxe est large, car il vise à couvrir les transactions concernant tous les types d'instruments financiers, ces derniers étant souvent de proches substituts les uns des autres. Ainsi, il couvre les instruments négociables sur le marché des capitaux, les instruments du marché monétaire (à l'exception des instruments de paiement), les parts ou actions des organismes de placement collectif (qui incluent les OPCVM et les fonds d'investissement alternatifs) et les contrats dérivés. De plus, le champ d'application de la taxe ne s'arrête pas aux transactions réalisées sur les marchés organisés, comme les marchés réglementés et les systèmes multilatéraux de négociation; il couvre également d'autres types de transactions, comme les transactions de gré à gré.

Les transactions réalisées avec la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales sont toutefois exclues du champ d'application de la TTF afin d'éviter toute incidence négative sur les possibilités de refinancement des établissements financiers ou sur les politiques monétaires en général.

La taxe devient exigible au moment où la transaction financière a lieu. L'annulation ultérieure de la transaction ne peut être considérée comme un motif de non-exigibilité de la taxe, sauf en cas d'erreur.

L'échange d'actions et d'obligations serait taxé à un taux de 0,1% et les contrats dérivés à un taux de 0,01%. Les recettes s'élèveraient à environ 57 milliards d'EUR par an. L'achat, la vente ou le transfert de certains instruments financiers autres que les contrats dérivés, d'une part, et la conclusion, la modification, l'achat, la vente ou le transfert de contrats dérivés, d'autre part, sont de nature différente. De plus, les marchés sont susceptibles de réagir différemment à l'application d'une même taxe sur les transactions financières pour chacune de ces deux catégories. Pour ces raisons, et afin d'assurer une taxation largement équivalente, il convient de différencier les taux entre ces deux catégories.

De manière générale, les taux de taxation minimaux proposés (au-delà desquels il existe une marge de manœuvre pour les politiques nationales) sont fixés à un niveau suffisamment élevé pour que l'objectif d'harmonisation de la présente directive puisse être atteint. Dans le même temps, ils sont suffisamment bas pour réduire au minimum le risque de délocalisation. La proposition de directive prévoit des pouvoirs délégués permettant à la Commission de préciser ce qui précède.

Contrôle du principe de subsidiarité

Le document précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de 8 semaines débute le 10 octobre et prend fin le 5 décembre 2011.

La proposition de directive a pour base juridique l'article 113 du TFUE. Elle vise à harmoniser les législations relatives à l'imposition indirecte des transactions financières, cette harmonisation étant nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.

Une définition uniforme, au niveau de l'UE, des caractéristiques essentielles d'une TTF s'impose si l'on veut éviter la délocalisation inutile des transactions ou des acteurs du marché et la substitution des instruments financiers au sein de l'UE. En d'autres termes, cette définition uniforme est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence au sein de l'UE.

De même, une définition uniforme au niveau de l'UE pourrait contribuer de manière essentielle à réduire la fragmentation existante sur le marché intérieur, notamment en ce qui concerne les différents produits du secteur financier couramment utilisés comme substituts proches. La non-harmonisation de la TTF favorise l'arbitrage fiscal et crée un risque de double imposition ou de non-imposition, ce qui non seulement empêche que les transactions financières s'effectuent dans des conditions de concurrence égales, mais a également des incidences sur les recettes des Etats membres. De plus, la non-harmonisation fait peser des coûts de conformité sur le secteur financier en raison de différences trop marquées entre les régimes fiscaux.

Ce raisonnement est confirmé par des preuves empiriques. Les taxes nationales sur les transactions financières introduites à ce jour se sont traduites par une délocalisation des activités et/ou des établissements. Pour éviter ce risque, elles ont parfois été conçues de façon à ne s'appliquer qu'à des assiettes fiscales relativement peu mobiles, avec pour conséquence que les proches substituts des produits concernés n'étaient souvent pas taxés. L'harmonisation des notions clés et la coordination de la mise en œuvre à l'échelle de l'UE sont donc des conditions indispensables pour assurer la bonne application des taxes sur les

transactions financières et éviter les distorsions. Une telle action de l'UE favorisera également l'approche appropriée.

La présente proposition se concentre donc sur l'établissement d'une structure commune pour la taxe et de conditions communes d'exigibilité. Elle laisse ainsi une marge de manœuvre suffisante aux Etats membres en ce qui concerne la fixation des taux au-delà d'un minimum et l'établissement des obligations en matière de comptabilité et de fourniture d'informations ainsi que la prévention de la fraude, de l'évasion et des abus.

L'établissement d'un cadre commun de TTF dans l'UE est donc conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du TFUE. L'objectif de la présente proposition ne peut être atteint de manière suffisante par les Etats membres et peut dès lors, en raison de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, être mieux réalisé au niveau de l'Union.

Echange de vues

M. le Ministre indique que le Luxembourg n'est pas opposé à la mise en place d'une telle taxation. Toutefois, le texte proposé soulève une série de questions qu'il convient de clarifier :

- Le texte ne désigne pas clairement le redevable de la taxe. En principe, ce sont les établissements financiers qui devraient être les redevables de la taxe auprès des autorités fiscales. Toutefois, les Etats membres auraient la possibilité de considérer d'autres personnes comme solidairement responsables du paiement de la taxe, y compris lorsqu'une partie à une transaction a son siège social en dehors de l'Union européenne. La taxe serait en fin de compte répercutée sur le client.
- En raison de la crise économique, les établissements financiers ne cessent actuellement de rencontrer des difficultés. Aussi les banques devront-elles se recapitaliser en renforçant leurs fonds propres de 106 milliards d'euros pour atteindre un ratio de solvabilité de 9% d'ici à fin juin 2012. Beaucoup d'entre elles seront contraintes de faire appel aux aides étatiques afin de se conformer à ces nouvelles exigences. Ainsi, il est permis de s'interroger sur le caractère adéquat du *timing* pour la mise en place de la TTF.
- Le champ d'application géographique doit être précisé : zone euro ou UE des 27. Il paraît regrettable que le G20 ne soit parvenu à un accord sur cette question fondamentale. Un champ d'application restreint risque de provoquer une fuite ou une délocalisation des transactions financières. De nombreux Etats sont opposés à la mise en place de cette taxe, à titre d'exemple, on peut citer la Suisse, le Royaume-Uni, y compris certains Etats de la zone euro : l'Italie, l'Irlande, la Slovaquie, Chypre et Malte. Les Pays-Bas ont commandé la réalisation d'une étude d'impact avant de prendre position.
- Enfin, à l'heure actuelle, aucun accord ne semble exister sur la question de l'affectation de cette taxe : l'aide au développement, ou le budget de l'UE figurent parmi les pistes évoquées.

L'établissement de ce type de taxation doit être analysé dans le contexte très particulier du Luxembourg. En effet, la TTF risque d'y avoir un impact très différent par rapport à d'autres Etats membres qui ont des places financières moins développées. La réalisation d'une étude d'impact pourrait s'avérer intéressante à cet égard.

Le président du groupe parlementaire LSAP donne à considérer que son parti accueille favorablement l'idée de l'établissement de cette taxe, même s'il approuve, du moins partiellement, l'interrogation quant au champ d'application géographique.

Le président du groupe parlementaire « déi gréng » indique que son parti approuve globalement cette discussion qui s'inscrit dans le débat sur la répartition des charges de la crise et de la justice fiscale. Il s'oppose d'ores et déjà à la rédaction d'un avis motivé.

Le président du groupe parlementaire DP plaide pour un champ d'application incluant les 27 Etats membres. Il note par ailleurs qu'il y aurait une certaine incohérence à affecter le produit de la taxe au budget de l'UE alors que les charges de la crise ont été supportées par les Etats membres.

Le président de la sensibilité politique ADR est d'avis que la rédaction d'un avis motivé s'impose tant que les différentes questions n'ont pas été clarifiées. Par ailleurs, il plaide pour un champ d'application aussi large que possible.

Le président du groupe parlementaire CSV note que la définition d'un champ d'application le plus large possible lui semble primordiale.

*

En ce qui concerne l'opportunité d'adopter un avis motivé ou un avis politique, les membres de la Commission ont décidé de concerter les membres de leurs groupes parlementaires respectifs et de s'accorder un délai supplémentaire avant de prendre une décision en la matière. Le Gouvernement sera également invité à exposer sa position.

* * *

Suite notamment à la demande du groupe parlementaire « déi gréng » (cf. annexe), les membres de la Commission décident à l'unanimité d'ajouter le point suivant à l'ordre du jour :

Echange de vues avec Monsieur le Ministre des Finances sur la restructuration du groupe DEXIA

Conformément au paragraphe (9) de l'article 22 du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission décide de garder le secret des délibérations.

3. Approbation des projets de procès-verbal des 10, 14, 18, 21, 25 et 28 octobre 2011

Les projets de procès-verbal des 10, 14, 18, 21, 25 et 28 octobre 2011 sont approuvés.

4. Divers

Calendrier des réunions

Le 2^e échange de vues avec le STATEC au sujet des dernières prévisions économiques aura lieu le 24 novembre à 14h30.

Le projet de rapport sur le projet de budget 2012 sera présenté et adopté le 30 novembre à 9h.

Luxembourg, le 11 novembre 2011

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter

Annexe : Demande du groupe parlementaire « déi gréng » du 27 octobre 2011



**Monsieur Laurent Mosar
Président de la
Chambre des Député-e-s**

Luxembourg, le 27 octobre 2011

Concerne: Demande de mise à l'ordre du jour

Monsieur le Président,

Par la présente et conformément aux dispositions du règlement interne de la Chambre des Député-e-s, nous avons l'honneur de demander la mise à l'ordre du jour d'une des prochaines réunions de la Commission des Finances et du Budget du point suivant :

**Mise en place de la structure de défaisance Dexia
et coopération entre l'ACP et la CSSF**

Nous vous prions de bien vouloir y inviter Monsieur le Ministre des Finances afin de nous exposer l'état d'avancement de la mise en place de la structure de défaisance pour le gestion des effets toxiques de la Dexia, de la vente de Dexia-Bil. Nous voudrions à ce moment également aborder la question de l'analyse prudentielle faite par l'Autorité de Contrôle Prudentiel de la Banque de France à l'égard de la Dexia en août et septembre 2011 et le cas échéant des réactions de la CSSF.

Avec nos remerciements anticipés, nous vous prions d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de notre plus haute considération.

**François Bausch,
Président**

Transmis en copie pour information
- aux Membres de la Commission des Finances et du Budget
- aux Membres de la Conférence des Présidents
- à Monsieur le Ministre des Finances
- à Madame la Ministre aux Relations avec le Parlement
Luxembourg, le 28 octobre 2011
Pour le Secrétaire général de la Chambre des Députés
la Secrétaire générale adjointe,