

L'APPLICATION DE LA TVA AUX SERVICES FINANCIERS : ÉVOLUTION OU RÉVOLUTION ?

Stéphane Buydens¹

Administrateur à l'Unité TVA du Centre de politique
et d'administration fiscales de l'OCDE

Abstract

In modern economies, banking and asset management services have a central role in general business infrastructure. In Europe, banking and insurance sector provides jobs for over 6 million people and the creation of a single financial services marketplace is well underway. The emergence of new financial services and cross-border mergers and consolidations have deeply changed the economic landscape. However, the current VAT exemption system for financial services, that was implemented in 1977, has never been updated over the last 30 years and is today completely out-dated. This article provides a detailed description of the scope, nature, and adverse effects of this exemption system, especially in the European Union. It reviews the available options to resolve the current difficulties and indicates the conditions for an effective reform.

KEYWORDS: VAT, financial services, taxation, European Union.

JEL CLASSIFICATION: G2, H2, H3.

¹ Les opinions exposées dans cet article sont celles de l'auteur et ne doivent pas être considérées comme représentant celles de l'OCDE.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	150
I. Le mécanisme de la TVA et les effets théoriques de l'exemption	152
I.1. Les principes de base	152
I.2. Les effets théoriques de l'exemption	155
a) Effets de l'exemption à la fin de la chaîne des transactions	156
b) Effets de l'exemption en amont dans la chaîne des transactions ...	157
c) Impacts théoriques de l'exemption sur les recettes fiscales et sur les prix.....	160
d) Effets de l'exemption sur la sous-traitance.....	160
e) Impact des taux de TVA en cas d'exemption	162
f) Impact de l'exemption en cas « d'exportation » de services.....	163
g) Synthèse des effets de l'exemption	165
II. L'exonération des services financiers.....	168
II.1. Origine et champ de l'exemption	168
a) La définition des services financiers.....	168
b) Les origines de l'exemption.....	170
<i>b.1. La difficulté technique.....</i>	<i>171</i>
<i>b.2. La difficulté conceptuelle.....</i>	<i>171</i>
<i>b.3. La difficulté politique.....</i>	<i>172</i>
c) Le champ de l'exemption	172
<i>c.1. L'exemption dans l'Union européenne.....</i>	<i>172</i>
<i>c.2. Le champ de l'exemption en dehors de l'Union européenne.....</i>	<i>182</i>
d) L'assujettissement des opérateurs.....	182
<i>d.1. Principes généraux.....</i>	<i>182</i>
<i>d.2. Opérations au sein d'une même entité juridique....</i>	<i>183</i>
<i>d.3. Le groupement TVA.....</i>	<i>183</i>
e) Le lieu des opérations imposables.....	185
f) Le droit à déduction	188
g) Synthèse	191
II.2. Les conséquences pratiques de l'exemption.....	192
a) L'impact économique	192
b) L'impact budgétaire	195
III. Les remèdes possibles aux effets indésirables de l'exemption.....	196
III.1. Principes de base.....	196
III.2. Les méthodes fondées sur l'imposition des services financiers à la TVA... 197	
a) La méthode de l'addition	198
b) La méthode de la soustraction.....	198
c) La méthode des flux de trésorerie	199
d) Une variante: la méthode dite « TCA » <i>(Tax Calculation Account).....</i>	<i>202</i>
e) Autoliquidation modifiée	203

f)	Synthèse	206
IV.3.	Méthodes basées sur la réduction des effets négatifs de l'exemption	207
a)	Australie	207
b)	Nouvelle-Zélande	208
c)	Afrique du Sud	208
d)	Union européenne	209
e)	Synthèse	214
Conclusion		214
Bibliographie		216

INTRODUCTION

L'Union européenne est l'un des acteurs majeurs de l'activité bancaire mondiale, avec les États-unis et le Japon. Selon les secteurs, elle détient entre 20% et 40% des marchés mondiaux. Les actifs gérés par les institutions financières ont aussi battu des records au cours des cinq dernières années. Ainsi, dans l'Union européenne, les actifs gérés par les fonds d'investissement ont quadruplé et dépassaient, en 2006, les 6,5 trillions d'euros. Avec les services d'assurance (qui ne font pas partie de cette étude), les services financiers génèrent six millions d'emplois en Europe. C'est donc un secteur en pleine évolution qui est considéré par certains comme « l'épine dorsale des économies modernes ».

Paradoxalement, depuis maintenant trente ans que le système commun de taxe sur la valeur ajoutée à été mis en place en Europe (par la Sixième Directive TVA du 17 mai 1977), la plus grande part de cette activité est exemptée de la TVA et cette exemption est souvent appliquée d'une manière très diverse par les États membres, en contradiction avec les objectifs du marché intérieur.

Dans un environnement où la concurrence mondiale est de plus en plus rude et fait peser des menaces sur les opérateurs un peu moins rentables ou un peu moins bien organisés, des voix nombreuses se sont élevées ces dernières années, du côté des entreprises comme des gouvernements, pour dénoncer les carences du système d'exemption de TVA actuel, notamment en ce qu'il crée des distorsions de concurrence et défavorise les petites entreprises financières par rapport aux plus grandes, les nouvelles par rapport aux plus anciennes et les entreprises européennes par rapport à leurs concurrentes étrangères.

Depuis 1977, le secteur financier a connu des transformations spectaculaires. Le recours accru à la sous-traitance, les nouveaux instruments financiers et la place des transactions internationales ont profondément modifié l'aspect et la nature de ces services. Dès lors, les tribunaux et la Cour européenne de justice sont régulièrement saisis d'affaires portant sur l'interprétation de dispositions anciennes, dont l'application aux situations nouvelles est de plus en plus malaisée.

Les réactions face au développement du secteur financier ont été diverses : la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont adopté des mesures pour atténuer l'effet de l'exemption tandis que l'Afrique du Sud a opté pour l'élargissement de l'assiette d'imposition. La Commission européenne a, quant à elle, entamé une procédure de consultation et d'étude en vue d'un réexamen des dispositions de la Directive TVA en ce qui concerne les services financiers.

Le présent article a pour objectif de mettre en lumière de manière plus précise l'étendue, la nature et les effets de l'exemption de TVA appliquée aux services financiers, en particulier dans l'Union européenne, de mesurer les difficultés posées par le

système actuel et d'examiner les options disponibles pour faire face à ces difficultés. Il est dédié aux questions générales posées par l'exemption des services financiers, principalement à l'échelle de l'Union européenne. Par contre, la législation belge ne fait pas, comme telle, l'objet de cette étude.

A des fins de cohérence et de lisibilité, les articles de la directive TVA auxquels il est fait référence dans ce texte sont ceux de la Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée² ci-après *la Directive TVA*.

2 Journal officiel de l'Union européenne L 347 du 11 décembre 2006.

I. LE MÉCANISME DE LA TVA ET LES EFFETS THÉORIQUES DE L'EXEMPTION

I.1. LES PRINCIPES DE BASE

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est l'impôt général sur la consommation le plus répandu dans le monde. Bien qu'elle existe depuis seulement 50 ans, elle est aujourd'hui une source essentielle de recettes publiques dans plus de 130 pays, à l'exception notable des États-Unis qui ont conservé un système de taxes de vente au stade de la consommation finale. Pour les pays de l'OCDE, elle constitue ainsi plus de 18% des recettes fiscales totales.

Malgré son nom, la TVA ne se veut pas une taxe sur la valeur ajoutée comme telle, mais plutôt un impôt sur la consommation. Elle tire son nom du mécanisme de paiement fractionné qui lui est caractéristique. Même si la mise en œuvre des divers systèmes de TVA dans le monde varie considérablement, il est possible de la définir comme suit :

Un impôt à large base d'imposition levé sur les ventes de produits, qui remonte au moins au stade de la production et qui prévoit la compensation systématique de l'impôt prélevé sur les produits achetés comme intrants [...] avec l'impôt dû sur la production³

ou

[...] un impôt général sur la consommation exactement proportionnel au prix des biens et des services, quel que soit le nombre des transactions intervenues dans le processus de production et de distribution antérieur au stade d'imposition.

A chaque transaction, la taxe sur la valeur ajoutée, calculée sur le prix du bien ou du service au taux applicable à ce bien ou à ce service, est exigible déduction faite du montant de la taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé directement le coût des divers éléments constitutifs du prix⁴.

Ces définitions font ressortir les principes essentiels de la TVA :

- **C'est un impôt sur la consommation et non sur les entreprises.** Les taxes sur la valeur ajoutée sont des impôts sur la consommation qui sont payés, en dernière instance, par les consommateurs finals et qui ne sont normalement pas supportés par les entreprises assujetties qui interviennent dans la chaîne de production ou de distribution (grâce au mécanisme de déduction).

3 Bodin, Ebrill, Keen, Summers, 2001, The Modern VAT (IMF).

4 Première directive TVA (67/227/CEE) du 11 avril 1967 JO L 71 du 14 avril 1967.

- **C'est un impôt qui repose sur une large base d'imposition.** Idéalement, la TVA devrait couvrir l'ensemble des biens et services consommés dans le pays, à la différence des accises par exemple, qui sont conçues pour ne couvrir que des produits spécifiques. Les exemptions et les systèmes particuliers ou dérogatoires devraient être les plus limités possibles.
- **Le montant de la TVA perçue par l'État est directement proportionnel au prix de vente au consommateur final.** Les transactions conclues à toutes les étapes de la production et de la distribution sont imposées, étant entendu que le montant de la taxe due est réduit du montant de la taxe payée sur les achats (droit à la déduction). Comme le consommateur final ne peut recouvrer la taxe, le montant de la taxe perçue par les autorités fiscales correspond en réalité à la TVA imputée par le dernier vendeur dans la chaîne des transactions (encadré 1).
- **La TVA est un impôt neutre vis-à-vis du mode de production et de distribution.** Le droit à déduction intégral de la taxe d'amont tout au long de la chaîne des transactions, à l'exception du consommateur final, assure la neutralité de la taxe quelle que soit la nature du produit, les taux de TVA applicables aux biens et services intermédiaires, la structure du réseau de distribution ou les moyens techniques mis en œuvre pour sa livraison (magasins, livraison à domicile, Internet).
- **La TVA est un impôt neutre vis-à-vis du commerce international.** L'application d'un taux zéro aux exportations (avec remboursement intégral de la TVA payée en amont) et l'imposition des importations sur la même base d'imposition et au même taux que la production intérieure assurent la neutralité de la TVA vis-à-vis du commerce international. Ces particularités mènent tout naturellement à la mise en œuvre du principe de destination selon lequel les revenus de la taxe doivent revenir à la juridiction dans laquelle la vente au consommateur final a lieu.

Ces principes ont été confirmés en ce qui concerne les services au niveau international par les *Principes directeurs internationaux applicables à la TVA/TPS* de l'OCDE⁵ qui prévoient que :

- Pour l'application des impôts sur la consommation, les échanges de services et de biens incorporels doivent être imposés selon règles applicables dans la juridiction de consommation ;
- La charge des taxes sur la valeur ajoutée elles-mêmes ne doit pas reposer sur les entreprises assujetties, sauf lorsque cela est explicitement prévu par la législation.

5 Principes directeurs internationaux applicables à la TVA/TPS, OCDE <http://www.oecd.org/taxation>. L'Allemagne et le Luxembourg ont émis des réserves sur ces principes.

Dans ce contexte, l'expression "sauf lorsque cela est explicitement prévu" signifie que les pays peuvent légitimement faire reposer la charge de la taxe sur la valeur ajoutée sur les entreprises, mais seulement dans la mesure prévue par des dispositions explicites (comme l'exemption des services financiers).

Dans l'Union européenne, il existe en principe un système commun de TVA reposant sur ces principes de base, mais leur transcription est souvent imparfaite du fait des nombreuses dérogations, exemptions, taux réduits et régimes spéciaux qui ont été accordés à la demande des États membres. Depuis 1977, ces règles ont été modifiées à de nombreuses reprises et ont fait l'objet d'une refonte totale en 2006 (Directive 2006/112/CE). Cette refonte n'apporte pas de changements majeurs dans les règles de TVA en vigueur et ne modifie en rien les dispositions applicables aux services financiers.

Le 4ème considérant de la Directive TVA décrit l'objectif visé par l'instauration du système commun de TVA de la manière suivante :

La réalisation de l'objectif de l'instauration d'un marché intérieur suppose l'application, dans les États membres, de législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ne faussant pas les conditions de concurrence et n'entravant pas la libre circulation des marchandises et des services. Il est donc nécessaire de réaliser une harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires au moyen d'un système de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ayant pour objet l'élimination, dans toute la mesure du possible, des facteurs qui sont susceptibles de fausser les conditions de concurrence, tant sur le plan national que sur le plan communautaire.

Dès lors, l'objectif essentiel, à la lumière duquel toute réforme de la Directive TVA doit être envisagée, est l'élimination des distorsions de concurrence et, par conséquent, des cas de double imposition et d'absence involontaire d'imposition qui résulteraient notamment de systèmes de TVA incohérents entre États membres.

Toutefois, les nombreuses options offertes par la Directive TVA ainsi que les pratiques et interprétations nationales souvent divergentes qui se sont développées au cours des trente dernières années ont abouti concrètement à des distorsions de concurrence incompatibles avec ces principes, notamment dans le secteur des services financiers en raison des exemptions diverses qui leur sont applicables.

Encadré 1 : mécanisme de la TVA

Afin de proposer une description aussi claire que possible du mécanisme de la TVA, prenons une chaîne de transactions simplifiée : A vend des services à B. A n'a pas de charges en amont et réalise une marge de 1000 €. B achète les services à A et fait une marge de 1000 €. C achète les services à B et fait une marge de 2000 €. C revend les services au consommateur final D. D consomme les services pour son usage privé et n'a aucun droit à déduction. Toutes les opérations ont lieu dans un seul pays, dont le taux de TVA est de 21%.

	Ventes + TVA (21%) (1)	TVA déductible (2)	TVA due (3)	TVA à payer à l'Etat (3) – (2)
Vendeur A				
Achats	-	-		
Marge	1000 €			
Ventes à B	1000 € + 210 €		210 €	210 €
Vendeur B				
Achats	1000 € + 210 €	210 €		
Marge	1000 €			
Revente à C	2000 € + 420 €		420 €	210 €
Vendeur C				
Achats	2000 € + 420 €	420 €		
Marge	2000 €			
Revente à D	4000 € + 840 €		840 €	420 €
Consommateur final D	Le prix de vente au consommateur final est de 4.840 € TVA comprise			
TVA totale perçue par l'État : La somme des montants de TVA due par les opérateurs tout au long de la chaîne des transactions, déduction faite de la TVA payée sur leurs intrants (210 + 210 + 420 = 840) correspond exactement à la TVA payée par le consommateur final sur le dernier prix de vente (4000 x 21% = 840)				840 €

I.2. LES EFFETS THÉORIQUES DE L'EXEMPTION

Il existe un certain nombre de cas dans lesquels les principes de base de la TVA ne sont pas appliqués. C'est en particulier le cas des prestations de services exemptées (qu'il ne faut pas confondre avec les « exemptions » à l'exportation qui ne sont pas de véritables exemptions, mais l'application d'un taux zéro avec droit à déduction de la taxe en amont).

Il y a exemption de la TVA lorsque les livraisons de biens et les prestations de services effectuées par une entreprise ne sont pas imposées à la TVA mais qu'en contrepartie la taxe payée en amont sur ses intrants n'est pas déductible (l'exemption est appelée *input tax* dans certains pays anglophones). Dans ce cas, l'entreprise se trouve dans une situation comparable à un consommateur final. Il s'agit d'une dérogation importante au principe de base qui sous-tend la TVA.

Presque tous les pays exemptent certains secteurs de l'économie, soit parce qu'ils sont considérés comme remplissant une mission sociale (santé, éducation, transports publics par exemple) soit pour des raisons pratiques (par exemple les services financiers ou d'assurance en raison de la difficulté à évaluer la base d'imposition) ou encore pour des raisons historiques (services postaux, immobilier, assistance juridique).

a) Effets de l'exemption à la fin de la chaîne des transactions

Lorsque l'exemption porte sur des prestations dont les clients sont des consommateurs privés, elle a pour effet de réduire la charge de la TVA qui pèse sur ceux-ci. En effet, le montant total de TVA perçue par les autorités fiscales est, dans ce cas, proportionnel aux intrants (grevés d'une TVA non déductible) de l'entreprise exemptée et non à son chiffre d'affaires à la sortie. Si l'on suppose que l'entreprise exemptée réalise une marge positive, la base d'imposition à l'entrée (sans droit à déduction) est inférieure au chiffre d'affaires à la sortie (prestations exemptées) (encadré 2). Les coûts administratifs de gestion de l'impôt sont aussi théoriquement moins élevés pour l'entreprise exemptée puisqu'elle ne doit pas comptabiliser de TVA déductible ni remplir de déclaration TVA, du moins lorsque l'ensemble de son activité est exemptée. Par contre, lorsqu'une partie seulement de son activité est exemptée, les coûts administratifs peuvent être plus élevés que pour une entreprise totalement imposée.

Encadré 2 : effets de l'exemption en fin de chaîne				
	Ventes + TVA (21%) (1)	TVA déductible (2)	TVA due (3)	TVA à payer à l'Etat (3) – (2)
Vendeur A				
Achats	-	-		
Marge	1000 €			
Ventes à B	1000 € + 210 €		210 €	210 €
Vendeur B				
Achats	1000 € + 210 €	210 €		
Marge	1000 €			
Revente à C	2000 € + 420 €		420 €	210 €
Vendeur C exempté				
Achats	2000 € + 420 €	000 €		
Marge	2000 €			
Revente à D	4420 €		000 €	000 €
Consommateur final D	Le prix de vente au consommateur final est de 4420 €. Si le vendeur exempté fait une marge bénéficiaire de 2 000€ il doit répercuter sur le consommateur final D la TVA non déductible de 420 € payée à son fournisseur B			
TVA totale perçue par l'État : ce montant correspond à la TVA non déductible que le vendeur exempté C a payée sur ses intrants, soit 420 €.				420 €

b) Effets de l'exemption à la fin de la chaîne des transactions

Lorsque l'exemption porte sur des opérations susceptibles d'intervenir plus en amont dans la chaîne des transactions (comme les activités financières par exemple), l'effet de l'exemption peut être très différent. En effet, la TVA non déductible sur les intrants de l'entreprise est répercutée sur les prix de vente à ses clients. Si ces derniers sont des entreprises assujetties avec droit à déduction, ils seront en réalité dans l'incapacité de déduire la taxe « rémanente » qui est incluse dans le prix de leurs achats à des opérateurs exemptés, puisque celle-ci n'apparaît pas comme telle. Cette taxe rémanente se répercutera ainsi tout au long de la chaîne des transactions jusqu'au consommateur final (encadré 3). Rompant ainsi avec le principe de neutralité de la TVA, le montant total de TVA perçue par les autorités fiscales ne sera plus exactement proportionnel au prix de vente au consommateur final, mais sera influencé par la nature et la structure de la chaîne des transactions. En outre, à la différence des exemptions en fin de chaîne, les exemptions qui interviennent plus en amont dans la chaîne des

transactions, et dont les clients sont des entreprises, peuvent avoir un effet positif sur les recettes publiques.

Encadré 3 : effets de l'exemption en amont dans la chaîne des transactions avec maintien des marges bénéficiaires				
	Ventes + TVA (21%) (1)	TVA déductible (2)	TVA due (3)	TVA à payer à l'État (3) – (2)
Vendeur A				
Achats	-	-		
Marge	1000 €			
Ventes à B	1000 € + 210 €		210 €	210 €
Vendeur B exempté				
Achats	1000 € + 210 €	000 €		
Marge	1000 €			
Revente à C	2210 €		000 €	000 €
Vendeur C				
Achats	2210 €	000 €		
Marge	2000 €			
Revente à D	4210 € + 884 €		884 €	884 €
Consommateur final D	Le prix de vente au consommateur final est de 5094 €. Si le vendeur exempté B maintient sa marge bénéficiaire de 2000 € il doit répercuter sur son client C la TVA non déductible de 210 € payée à son fournisseur A. Ce montant de TVA non déductible sera à son tour inclus dans la base d'imposition de la vente de C au consommateur final D, ce qui aura l'effet d'une taxe en cascade (taxe sur taxe). Dans ce cas de figure, le montant total de TVA perçue par l'État sera supérieur à celui qui aurait été perçu sans l'exemption.			
TVA totale perçue par l'État : même si la transaction entre B et C est exonérée, le montant total de TVA perçue par l'État est supérieur à celui qui serait perçu s'il n'y avait aucune exemption en raison de l'effet de taxe en cascade (taxe sur taxe) et du renchérissement conséquent du prix de vente au consommateur final (5094 € au lieu de 4420 €) provoqué par l'exemption de B en amont dans la chaîne des transactions				1094 €

L'effet de l'exemption peut aussi varier en fonction du degré de concurrence sur un marché donné. Selon que le marché sera plus ou moins concurrentiel, l'entreprise exemptée sera plus ou moins en mesure de répercuter la taxe non déductible sur ses clients et devra, lorsque cette répercussion n'est pas possible, réduire sa marge bénéficiaire d'autant (encadré 4). Il est à noter cependant que la TVA non déductible ayant grevé les intrants est susceptible d'être déduite de la base d'imposition à l'impôt des sociétés dans la mesure où elle constitue une charge professionnelle pour l'entreprise, mais ce facteur n'est pas pris en compte dans cette démonstration compte tenu de sa complexité.

Encadré 4 : effet possible de l'exemption sur la marge bénéficiaire				
	Ventes + TVA (21%) (1)	TVA déductible (2)	TVA due (3)	TVA à payer à l'Etat (3) – (2)
Vendeur A				
Achats	-	-		
Marge	1000 €			
Ventes à B	1000 € + 210 €		210 €	210 €
Vendeur B exempté				
Achats	1000 € + 210 €	000 €		
Marge	1000 € - 110 € = 890 €			
Revente à C	2100 €		000 €	000 €
Vendeur C				
Achats	2100 €	000 €		
Marge	2000 €		861 €	861 €
Revente à D	4100 € + 861 €			
Consommateur final D	Le prix de vente au consommateur final est de 4961 €. A la différence du scénario choisi à l'encadré 3, le vendeur exempté B ne peut pas répercuter la totalité de la taxe rémanente sur son client C en raison des conditions de concurrence sur le marché. Dans ses conditions, il doit réduire sa marge bénéficiaire, par exemple de 110 € afin de compenser partiellement l'effet de l'exemption. Lorsque cette réduction est partielle, elle réduit d'autant l'effet de cascade –et le montant de TVA perçu par l'État. Si cette réduction de la marge était suffisante pour absorber complètement le coût de l'exemption, l'effet de cette dernière sur la chaîne des transactions serait nul.			
TVA totale perçue par l'État : malgré l'absorption partielle du coût de l'exemption par la marge de B, le montant total de TVA perçue par l'État est supérieur à celui qui serait perçu s'il n'y avait aucune exemption, en raison de l'effet de taxe en cascade (taxe sur taxe) et du renchérissement conséquent du prix de vente au consommateur final (4961€ au lieu de 4420€) provoqué par l'exemption de B en amont dans la chaîne des transactions				1071 €

c) Impacts théoriques de l'exemption sur les recettes fiscales et sur les prix

Ainsi, en fonction de la structure et de la longueur de la chaîne des transactions ainsi que de l'étape lors de laquelle l'exemption intervient, l'impact peut être très variable sur les recettes fiscales nettes ainsi que sur le prix au consommateur (voir le tableau comparatif encadré 5).

Encadré 5 : Impacts théoriques de l'exemption sur les recettes fiscales et sur les prix		
	TVA totale perçue par l'État	Prix au consommateur final
Absence d'exemption (encadré 1)	840 €	4840 €
Exemption en fin de chaîne (encadré 2)	420 €	4420 €
Exemption en milieu de chaîne avec taxe rémanente non absorbée par la marge bénéficiaire (encadré 3)	1094 €	5094 €
Exemption en milieu de chaîne avec taxe rémanente partiellement absorbée par la marge bénéficiaire (encadré 4)	1071 €	4961 €

d) Effets de l'exemption sur la sous-traitance

L'introduction, par le biais de l'exemption, d'une TVA rémanente plus ou moins importante dans une chaîne de transactions peut aussi avoir un impact sur la manière dont les entreprises vont structurer cette chaîne, en réaction à l'effet de distorsion et à la charge fiscale (positive ou négative) induite. L'un des effets les plus marquants consiste à décourager l'externalisation (*outsourcing*) de certaines fonctions. En effet, les services qui sont produits à l'intérieur de l'entreprise ne donnent pas lieu à une opération imposable et dès lors ne peuvent générer de TVA rémanente. Par contre, lorsqu'une entreprise se fait fournir ces services par un prestataire extérieur, la TVA due en raison de cette opération ne pourra être déduite par l'acquéreur dans la mesure où il les utilise pour effectuer lui-même des opérations exonérées. Ainsi, l'exonération d'opérations qui interviennent dans une chaîne de transactions peut inciter les opérateurs à la modifier et faire varier la charge de TVA (éventuellement rémanente) qu'ils supportent.

L'encadré 6 montre que la charge de la TVA (non déductible) –et donc les coûts pour l'entreprise- varie en fonction de la manière dont son activité est structurée. Dans le cas présenté, la sous-traitance de la gestion du parc informatique, quoique moins onéreuse –hors TVA- pour l'entreprise (900 €) que la gestion en interne (1000€) coûte en définitive plus cher si l'on doit y inclure une TVA non déductible. Ainsi, l'exemption peut avoir un effet de distorsion sur l'activité économique comme, par exemple, sur le choix de recourir à des fournisseurs externes, et générer des inefficacités économiques. L'exemption a ainsi pour effet de favoriser l'intégration verticale.

Encadré 6 : effets de l'exemption sur la sous-traitance (outsourcing)			
	Coûts + TVA (21%)	TVA payée par B à ses fournisseurs	TVA non déductible perçue par l'État
Scénario 1 : B (assujetti exempté) ne sous-traite pas la gestion de son parc informatique			
Coût des inputs de B	10 000 € + 2100 €	2100 €	2100 €
Coût (interne) de la gestion du parc informatique	1000 €	-	-
Charges totales supportées par B	13 100 € dont 2100 € de TVA non déductible		
TVA totale perçue par l'État			2100 €
Scénario 2 : B sous-traite la gestion de son parc informatique à Z			
Coût des inputs de B			
Autres fournisseurs	10 000 € + 2100 €	2100 €	2100 €
Gestion du parc informatique	900 € + 189 €	189 €	189 €
Total			
Charges totales supportées par B	13 189 € dont 2289 € de TVA non déductible		
TVA totale perçue par l'État			2289 €

e) Impact des taux de TVA en cas d'exemption

Contrairement à ce qui résulterait de l'application intégrale des principes de la TVA (déduction totale de la TVA payée en amont tout au long de la chaîne des transactions), l'introduction d'une exemption crée une taxe rémanente proportionnelle au taux de TVA applicable aux inputs de l'entreprise exemptée. Plus le taux de TVA est élevé, plus la taxe rémanente (et ses effets en cascade) sera importante. Lorsque l'on se place dans un contexte international, les différences de taux applicables dans les pays des fournisseurs potentiels exercent donc une influence « parasite » sur les décisions des entreprises.

Prenons par exemple une banque belge B qui désire recourir aux services financiers d'une autre institution financière (D ou L), juridiquement indépendante. Supposons que, pour rendre ce service, le prestataire doit investir 200.000 € dans un logiciel spécifique et souhaite réaliser 200.000€ de marge brute (coût des salaires inclus). Si c'est un service financier exempté, le coût pour la banque belge sera différent selon qu'elle confie ce service à une institution financière danoise D (taux de TVA 25%) ou luxembourgeoise L (taux de TVA 15%).

Encadré 7 :			
Acquisition de services financiers avec taxe rémanente – Impact des taux			
	Prix hors TVA	TVA non déductible	Pays de perception de la TVA
Fournisseur danois D		25 %	
Coût du logiciel	200.000 €	50.000 €	
Marge (y compris coût du travail)	200.000 €		
Prix facturé à C		450.000 €	Danemark
Fournisseur luxembourgeois L		15 %	
Coût du logiciel	200.000 €	30.000 €	
Marge (y compris coût du travail)	200.000 €		
Prix facturé à C		430.000 €	Luxembourg

Même si la prestation fournie par D ou L est considérée comme ayant lieu en Belgique et imposable dans le chef de l'acquéreur C (articles 56 et 196 de la Directive TVA qui désignent le preneur comme redevable de la taxe dans l'État membre où il est établi), C ne devra acquitter aucune TVA en Belgique dans la mesure où il s'agit d'un service exempté (article 135 de la Directive TVA). Il en va autrement de la prestation de services informatiques qui est, elle, imposable dans le pays du fournisseur exempté de C, sans droit à déduction, puisqu'ils sont utilisés par D ou L pour fournir des prestations de services exonérées.

Ainsi, comme le montre l'encadré 7, le coût total du service pour C sera différent selon l'État membre où son fournisseur est établi. Les différents taux de TVA en vigueur dans les États membres ont donc un impact sur le coût du service et génèrent un effet de distorsion de concurrence en défaveur du pays où ce taux est le plus élevé. Dans notre exemple, le fournisseur danois devrait, pour rester compétitif, réduire sa marge bénéficiaire de 10%, soit 20.000 €. A défaut, il risque de perdre le marché. En outre, l'exemption a pour effet de déplacer les recettes nettes de TVA de l'État membre de consommation finale (ce qui devrait être normalement le cas) vers l'État membre du prestataire.

L'exonération de la TVA et la taxe rémanente qu'elle induit peuvent aussi défavoriser les opérateurs économiques plus petits dans les secteurs exemptés dans la mesure où ceux-ci ne disposent pas toujours des infrastructures nécessaires pour exécuter certaines fonctions complexes en interne, alors que les grands groupes disposent d'une palette de choix organisationnels plus larges.

f) Impact de l'exemption en cas « d'exportation » de services

Ce type de distorsion de concurrence n'a pas seulement un effet à l'intérieur de l'Union européenne, mais également vis-à-vis des fournisseurs et des clients établis en dehors de l'Union. La TVA rémanente – donc non déductible – qui grève les intrants des assujettis exonérés met en échec, au moins en partie, les dispositions prises pour assurer la neutralité de la TVA dans le commerce international par l'article 169 de la Directive TVA qui permet aux assujettis de déduire la TVA ayant grevé leurs intrants lorsqu'ils fournissent des services financiers à des preneurs établis en dehors de la Communauté européenne, même lorsque ces services sont exemptés dans la Communauté.

Si l'on reprend l'exemple décrit à l'encadré 3 et que l'on suppose que le consommateur final D est situé en dehors de la communauté européenne, on constate que la TVA rémanente due à une exonération plus en amont dans la chaîne des transactions continue à grever les « exportations » de services en dehors de la Communauté européenne.

Encadré 8 : effets de l'exemption sur les « exportations » de services				
	Ventes + TVA (21%) (1)	TVA déductible (2)	TVA due (3)	TVA à payer à l'Etat (3) – (2)
Vendeur A				
Achats	-	-		
Marge	1000 €			
Ventes à B	1000 € + 210 €		210 €	210 €
Vendeur B exempté				
Achats	1000 € + 210 €	000 €		
Marge	1000 €			
Revente à C	2210 €		000 €	000 €
Vendeur C				
Achats	2210 €	000 €		
Marge	2000 €			
Revente à D	4210 €		000 €	000 €
Consommateur final D en dehors de la Communauté européenne.	Le prix de vente au consommateur final est de 4210 €. Ainsi, même si C dispose d'un droit à déduction en amont, il ne pourra pas « nettoyer » son prix de vente à D de la TVA rémanente de 210 € incluse dans le prix payé à son fournisseur (exempté) B. A cet égard, peu importe que C soit un prestataire de services exonérés ou imposables dans la mesure où ceux-ci sont fournis à un preneur établi en dehors de la Communauté européenne.			
TVA totale perçue par l'État d'origine, malgré le fait que la consommation finale ait lieu en dehors de la Communauté européenne.				210 €

Une telle TVA rémanente peut donc créer des distorsions de concurrence en défaveur des opérateurs européens.

Outre la charge purement « fiscale » que fait peser l'exemption sur les assujettis, elle induit également une charge administrative, tout particulièrement lorsque, comme c'est très souvent le cas en ce qui concerne les entreprises du secteur financier, les opérateurs effectuent à la fois des opérations taxées et des opérations exonérées. Dans ce cas, elles doivent procéder à un calcul de prorata de droit à déduction ou procéder à une affectation réelle des intrants pour pouvoir déduire la TVA ayant grevé la part de leurs intrants utilisés pour réaliser des opérations taxables ou des exportations en dehors de la Communauté.

g) Synthèse des effets de l'exemption

La plupart des pays qui disposent d'un système de TVA ont introduit des dispositions d'exemption plus ou moins étendues pour des raisons pratiques, sociales ou culturelles. Cependant, toute exemption génère un certain nombre de conséquences négatives pour le bon fonctionnement de la TVA, créant une rupture de la chaîne des déductions et générant des distorsions de concurrence, en particulier lorsque l'exemption intervient en amont dans la chaîne des transactions.

En ce qui concerne les services financiers en particulier, on peut résumer les conséquences de l'exemption de la manière suivante :

1. Des prix plus élevés et/ou des marges réduites. Dans la mesure où l'exemption intervient en amont dans les chaînes de transaction, l'existence d'une TVA rémanente implique que les entreprises du secteur financier doivent supporter une part non négligeable de TVA, y compris par un effet de taxe en cascade, contraire aux principes de la TVA.

Ces entreprises sont également confrontées à des charges administratives plus onéreuses (par exemple gestion des prorata de droit à déduction), à une certaine incertitude quant aux conséquences fiscales de leur développement et à des risques de double imposition en cas de discordance entre les régimes d'exonération appliqués dans les différents pays.

Elles sont contraintes, soit de pratiquer des prix plus élevés, soit de réduire leurs marges bénéficiaires, ce qui peut réduire leurs capacités concurrentielles vis-à-vis des opérateurs établis dans des juridictions où il n'y a pas de TVA (elles sont rares, mais certaines sont importantes, comme les États-Unis) ou qui disposent d'un régime plus favorable (par exemple la Nouvelle-Zélande). Lorsque la taxe rémanente se répercute sur le consommateur final, le bénéfice supposé de l'exemption est réduit d'autant et la structure des prix moins transparente.

2. Une structure commerciale sous-optimale. Contrairement au principe de neutralité de la TVA vis-à-vis de la structure des entreprises, l'exemption incite les entreprises à modifier leur structure et leur réseau de fournisseurs, lorsque cela est compatible avec leur modèle commercial, pour bénéficier d'un traitement fiscal plus favorable, soit en raison du taux de TVA pratiqué dans le pays du prestataire, soit pour bénéficier de pratiques administratives plus favorables (comme le groupement TVA par exemple), ou encore pour profiter d'éventuelles incohérences entre les différents régimes d'exemption.

L'exemption peut aussi freiner le développement de nouvelles structures d'organisation plus compétitives telles que l'externalisation de certains services ou, au contraire, la centralisation de certaines fonctions dans des centres de gestion par exemple.

3. Des conditions de concurrence faussées. L'exemption provoque des distorsions de concurrence entre les entreprises en fonction de leur structure (avec intégration verticale ou avec externalisation de fonctions), du taux de TVA, du champ d'exemption ou des pratiques administratives applicables dans les différents pays (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne).

4. Un frein au développement du marché, en particulier pour le Marché intérieur de l'Union européenne. Les distorsions de concurrence, la diversité des régimes TVA et des taux applicables ainsi que les charges supplémentaires générées par l'exemption constituent un obstacle pour le développement d'un véritable marché des services financiers, en particulier au sein de l'Union européenne. A cet égard, La Commission européenne a entamé un processus de consultation qui vise à moderniser les règles de la Directive TVA applicables aux services financiers (voir chapitre III ci-après).

5. Pour les gouvernements, l'exemption implique une charge administrative accrue liée à la gestion des prorata de droit à déduction, des risques plus élevés de fraude fiscale ou de pratiques fiscales agressives ainsi qu'une concurrence fiscale accrue entre les pays en raison de leurs différences de taux de TVA et de pratiques administratives. Dans ce contexte, la complexité générale du système engendré par l'exemption peut rendre le contrôle fiscal des opérateurs financiers extrêmement difficile à opérer. Par contre, la limitation du droit à déduction qu'entraîne l'exemption et la taxe rémanente tout au long de la chaîne des transactions peut générer des recettes fiscales supplémentaires parfois importantes, même si celles-ci peuvent manquer de transparence et rester difficiles à évaluer.

En conclusion, l'exemption est contraire aux principes généraux de la TVA, en particulier dans la mesure où elle induit une imposition non transparente des entreprises et des consommateurs finals, réduit la base d'imposition, perd en lisibilité (le montant de la TVA perçue par l'État n'est plus directement proportionnel au prix de vente au consommateur final) et perd sa neutralité vis-à-vis du mode de production et de distribution ainsi que vis-à-vis du commerce international.

En réalité, les seules exemptions qui seraient justifiées au plan théorique sont celles qui touchent les biens et services qui sont exclusivement – ou essentiellement – fournis aux consommateurs finals et qui interviennent au dernier stade de distribution.

En conséquence, la logique du système de TVA voudrait que les exonérations soient aussi limitées que possible, clairement circonscrites et accompagnées des mesures nécessaires pour réduire les distorsions de concurrence au minimum.

Nous allons à présent examiner l'exonération des services financiers au regard de ces critères théoriques, tenter d'en évaluer l'impact et dégager, si possible, des pistes pour en améliorer le fonctionnement.

II. L'EXONÉRATION DES SERVICES FINANCIERS

II.1. ORIGINE ET CHAMP DE L'EXEMPTION

a) La définition des services financiers

Il n'existe pas de définition universelle des services financiers à des fins fiscales. La classification internationale qui sert de base à la tenue des comptes nationaux (*International Standard Industrial Classification of all Economic Activities – ISIC* tenue par les Nations Unies⁶) contient, depuis 2006, une définition détaillée des services financiers. Cette définition inclut les activités qui consistent à se procurer et à redistribuer des fonds à des fins autres que le financement des assurances ou des caisses de retraite. Cela comprend essentiellement :

- la réception de fonds en termes monétaires, l'octroi de crédits (à l'exception de la négociation et de la gestion des processus transactionnels) et les transferts de fonds ;
- les activités des sociétés holding ;
- les fiducies et fonds de placement ;
- le leasing financier ;
- les autres opérations de crédit (crédit à l'exportation, crédit industriel) ;
- les autres opérations financières (affacturation, swaps, options)

D'autres définitions internationales existent telles que celles données dans l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS 1995) ou dans la Directive européenne concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit⁷, mais leur étendue et leur précision varient en fonction de l'objectif propre des conventions auxquelles elles sont attachées. Il existe en outre des définitions nationales aux fins de régulation des marchés financiers.

6 ISIC REV 4 approuvée en mars 2006 par la Commission des Statistiques des Nations Unies.

7 Directive du Parlement et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit (2000/12/CE), JOCE L 126 du 26 mai 2000.

D'un point de vue conceptuel, on pourrait classer les opérations financières en quatre grandes catégories⁸:

- 1. Collecte et investissement de l'épargne :** par cette fonction, les institutions financières mobilisent l'épargne des entreprises et des particuliers, permettant aux épargnants d'accéder à des actifs qui seraient autrement hors de leur portée et canalisent ces ressources vers des investissements productifs. La rémunération de cette fonction est essentiellement constituée par des marges d'intermédiation. Notons que cette fonction peut aussi être exercée par des organismes qui ne sont pas des institutions financières à proprement parler mais des entités ad hoc telles que les fonds communs de placement ;
- 2. Gestion des liquidités et facilitation des échanges :** par cette fonction (qui inclut la tenue et la gestion des comptes, les transferts de fonds, les compensations, les chèques et autres traites, la gestion des cartes de crédit, les opérations de change mais aussi les crédits à la consommation et l'octroi de garanties), les institutions financières permettent l'échange des biens et services dans l'économie. Cette fonction inclut les opérations de crédit documentaire et à l'exportation qui ont pour fonction de fluidifier les échanges internationaux ;
- 3. Aide à la gestion du risque :** elles permettent aux entreprises, aux investisseurs et aux épargnants de gérer les différents risques inhérents à la vie économique à travers de multiples techniques de couverture, de mutualisation et de partage. L'explosion des encours des produits dérivés (swaps, options, futures) sur les marchés organisés témoigne de l'importance qu'a pris la gestion du risque dans le bilan des intermédiaires financiers ;
- 4. Aide à la gestion des entreprises :** cette fonction inclut notamment tous les services qui aident les entreprises (et les autorités publiques) à collecter des fonds sur les marchés financiers (émission d'actions ou d'obligations), à gérer des investissements collectifs ou conjoints ou à recouvrer leurs créances (assistance au recouvrement et affacturage).

Par ailleurs, la prestation de services financiers s'accompagne presque toujours d'une série de prestations accessoires, en amont ou en aval, qui ne remplissent pas directement des fonctions financières mais qui leur sont intimement liées. Ces services comprennent notamment la gestion administrative, la gestion de transferts et de fichiers informatisés, le conseil financier, les services d'intermédiation par des personnes autres que celles qui fournissent les services financiers et la location de coffres-forts.

8 Classification inspirée de Bernou, N et Sadni-Jallab, M, Le commerce des services financiers dans le monde: un état des lieux, CNRS, 2002.

On pourrait également fonder une distinction pratique entre deux types de services financiers en fonction de leur mode de rémunération : ceux qui sont rémunérés sur la base d'une commission explicite (par exemple pour l'émission et la gestion d'une carte de paiement, la tenue des comptes, la gestion administrative d'un fonds, la garde d'un portefeuille de titres) et celles qui sont rémunérées par une marge d'intermédiation (par exemple la différence entre taux créditeur et taux débiteur, cours vendeur et cours acheteur). Toutefois, la limite entre ces deux modes de rémunération peut fluctuer. Le prestataire peut répartir arbitrairement la part de la marge et celle de la commission explicite dans le prix total d'un service global par exemple, en offrant des taux d'intérêt réduits –voire nuls– à des détenteurs de comptes en contrepartie de commissions de tenue de compte plus élevées.

Comme on le voit, le vocable « services financiers » couvre une large gamme d'opérations qui vont en se complexifiant et prennent une part croissante dans les économies développées. En outre, la plupart des services financiers (et des services accessoires) sont rarement fournis isolément et forment le plus souvent un ensemble dont il est parfois difficile de dissocier les composantes.

Une définition fiscale propre à la TVA pourrait aussi être déduite du champ de l'exemption des services financiers tel qu'il est décrit à l'article 135 de la Directive TVA, mais celle-ci serait périmée et trop étroite. Une étude menée par l'OCDE en 1998⁹ a isolé 24 opérations tandis que l'étude Ernst and Young¹⁰ pour la Commission européenne les classe en cinq catégories. L'une des conclusions que l'on peut tirer de ces études est qu'il est difficile de trouver une définition analytique internationalement acceptable des services financiers susceptible de servir de base à une exemption uniforme.

b) Les origines de l'exemption

Depuis les origines de la TVA, les gouvernements ont été confrontés à des difficultés particulières pour appliquer cet impôt aux opérations financières. Ces difficultés sont de trois ordres : une difficulté technique pour la définition de la base d'imposition, une difficulté conceptuelle qui tient à la nature même des opérations qui portent sur la monnaie et une difficulté politique qui tient au coût du crédit.

9 Indirect tax treatment of financial services and instruments, OCDE, 1998.

10 Value Added Tax, A Study of Methods of Taxing Financial and Insurance Services, Commission européenne, 1998.

b.1. La difficulté technique

Le système de TVA en vigueur dans presque tous les pays (à l'exception en particulier du Japon) est basé sur la méthode de la facturation mise au point en 1954 par Maurice Lauré, « l'inventeur » de la TVA. Cette méthode d'imputation de la TVA est fondée sur l'application de l'impôt à chaque transaction. Chaque commerçant impute la TVA au taux prescrit sur chacune de ses ventes et remet à l'acheteur une facture détaillant le prix du bien ou du service et la taxe ainsi imputée. Pour pouvoir déduire la TVA sur ses intrants, l'acheteur assujéti doit détenir une facture émise par son fournisseur montrant la TVA qui lui a été payée. Cette méthode suppose l'existence de factures susceptibles en principe d'être vérifiées et corrélées à des transactions clairement identifiées pour détecter les crédits fictifs.

Cette méthode est difficilement applicable comme telle à nombre de services financiers, dans la mesure où ils sont rémunérés sur la base d'une marge d'intermédiation et non sur la base d'une commission explicite.

Par exemple, quelle est la base d'imposition applicable à une opération de change entre deux devises ? Est-ce le montant en monnaie nationale payé par le client à la banque en contrepartie des devises qu'il reçoit ? Est-ce la marge (différence entre le taux vendeur et le taux acheteur) pratiquée par la banque ? Quelle est la base d'imposition d'un prêt ? Est-ce le montant brut prêté ou la marge réalisée par le prêteur sur la différence entre taux créditeur et taux débiteur ? Dans ce cas, comment établir une relation directe et fiable entre la collecte des fonds et leur usage à des fins de prêt ? Cette évaluation devient encore plus complexe lorsque l'on entre dans la catégorie des services financiers complexes ou destinés à couvrir des risques comme par exemple, la couverture des risques de change. Deux banques peuvent aussi s'échanger des prêts portant sur des montants identiques, mais à des conditions d'intérêt différentes (par exemple un taux fixe contre un taux variable ou un prêt dans une devise contre un prêt dans une autre devise). Là encore, il est difficile de déterminer une base d'imposition individuelle pour chaque transaction à partir des méthodes classiques utilisées pour imposer les autres biens et services à la TVA.

b.2. La difficulté conceptuelle

La TVA est un impôt sur la consommation des biens et services par les consommateurs finals (particuliers et services publics au sens large). De ce point de vue, l'épargne ne constituerait pas un service consommé mais seulement une consommation différée, qui ne devrait être imposée à la TVA qu'au moment où la consommation réelle a lieu. En outre, si la rémunération de l'épargne (le taux d'intérêt payé au consommateur pour différer sa consommation) était imposée, cela pourrait déboucher sur une double imposition dans la mesure où la compensation pour différer la consommation serait imposée, puis imposée une nouvelle fois au moment où le montant épargné (y compris l'intérêt acquis, déjà taxé) serait finalement dépensé. Enfin, d'un point de vue économique, la question se pose de savoir si la TVA doit influencer directement le choix entre consommation immédiate ou consommation différée. Notons que,

en pratique, cette influence existe déjà au travers de la taxe rémanente subie par les consommateurs dans le système actuel d'exemption.

b.3. La difficulté politique

Dès les débuts de la mise en œuvre de la TVA en Europe, puis lors de son implantation ailleurs dans le monde, la question de l'imposition des services financiers à la TVA a posé la question de son impact sur les taux d'intérêt. Ainsi, l'idée d'imposer aux consommateurs le paiement d'une TVA sur les prêts a toujours constitué une question politiquement sensible. Par la suite, à chaque fois que de nouvelles méthodes ont été envisagées pour imposer les services financiers ou, tout au moins, réduire les effets négatifs de l'exemption, les gouvernements ont craint le possible impact budgétaire dû à la réduction de la taxe rémanente perçue par les autorités fiscales. Ainsi, de nombreux États qui envisagent d'élargir le champ d'imposition des services financiers posent comme exigence préalable que cette mesure soit neutre sur le plan budgétaire.

Ces difficultés ont amené tous les pays développés ayant mis en œuvre un système de TVA à prévoir et à maintenir une exemption plus ou moins large des services financiers. Toutefois, la mondialisation et l'évolution des services financiers modernes rendent nécessaire une nouvelle réflexion sur ce sujet.

c) Le champ de l'exemption

c.1. L'exemption dans l'Union européenne

Les premiers pays à mettre en œuvre des systèmes généralisés de TVA ont été ceux de l'Union européenne. En 1973, les gouvernements et les entreprises du secteur financier des six États membres de l'époque ont entrepris une étude afin d'évaluer la possibilité d'appliquer la TVA aux services financiers. Cette étude (le Rapport Hutchings), faite dans des conditions sensiblement différentes de celles qui prévalent aujourd'hui, arrivait à la conclusion que les objections les plus importantes à l'introduction de la TVA pour les services financiers étaient l'absence de mécanisme aisément identifiable pour ce faire et, le cas échéant, l'augmentation du coût du crédit qui en résulterait. Il recommandait toutefois, dans le cas où ces obstacles disparaîtraient et s'il était décidé d'appliquer la TVA aux services financiers, de veiller à maintenir au strict minimum les éventuelles exonérations dans ce domaine.

Il fut dès lors décidé, lors de la mise en œuvre de la Sixième directive TVA en 1977, d'exonérer les services financiers et d'assurance pour ces raisons pragmatiques. La solution qui consistait à exonérer les services financiers (avec un certain droit d'option pour la taxation ouvert aux États membres) était toutefois considérée comme provisoire en attendant qu'une solution technique satisfaisante soit trouvée pour leur imposition intégrale. Toutefois, le relatif cloisonnement des marchés financiers nationaux jusqu'au seuil des années 1990, l'absence d'intérêt des institutions finan-

cières ainsi que les préoccupations budgétaires des États membres n'ont pas poussé à la modernisation de ce régime, qui est resté presque inchangé jusqu'à aujourd'hui.

Le régime d'exemption actuellement en vigueur est défini par l'Article 135 de la Directive TVA. Cette disposition ne prévoit pas de définition générale des services financiers. Elle ne fait pas non plus référence aux définitions établies par les organismes de régulation spécialisés mais se limite à présenter une liste d'opérations exemptées. Cette absence de définition précise a engendré une certaine confusion pour les administrations fiscales et pour les entreprises. Si l'on y ajoute l'existence d'options et de dérogations pour les États membres, il en résulte des différences considérables dans la manière dont les services financiers sont traités au sein de l'Union européenne. Ce manque de précision et ces différences génèrent de l'incertitude pour les institutions financières, des risques de double ou d'absence involontaire d'imposition, des distorsions de concurrence, des coûts de discipline et d'administration fiscales élevés ainsi que des risques de fraude accrus.

L'article 135, paragraphe 1 de la Directive TVA

Cette disposition prévoit que les États membres exonèrent les opérations suivantes [...]:

- b) l'octroi et la négociation de crédits ainsi que la gestion de crédits effectuée par celui qui les a octroyés;*
- c) la négociation et la prise en charge d'engagements, de cautionnements et d'autres sûretés et garanties ainsi que la gestion de garanties de crédits effectuée par celui qui a octroyé les crédits;*
- d) les opérations, y compris la négociation, concernant les dépôts de fonds, comptes courants, paiements, virements, créances, chèques et autres effets de commerce, à l'exception du recouvrement de créances;*
- e) les opérations, y compris la négociation, portant sur les devises, les billets de banque et les monnaies qui sont des moyens de paiement légaux, à l'exception des monnaies et billets de collection, à savoir les pièces en or, en argent ou en autre métal, ainsi que les billets, qui ne sont pas normalement utilisés dans leur fonction comme moyen de paiement légal ou qui présentent un intérêt numismatique;*
- f) les opérations, y compris la négociation mais à l'exception de la garde et de la gestion, portant sur les actions, les parts de sociétés ou d'associations, les obligations et les autres titres, à l'exclusion des titres représentatifs de marchandises et des droits ou titres visés à l'article 15, paragraphe 2;*
- g) la gestion de fonds communs de placement tels qu'ils sont définis par les États membres.*

Devant le manque de précision de ce texte et face aux développements considérables que ce secteur a connu, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a été amenée à en préciser la portée à de nombreuses reprises (elle a rendu près de trente arrêts touchant à cette question en 25 ans).

Cinq principes de base sous-tendent la jurisprudence de la Cour :

- Les termes employés pour définir les exemptions visées à l'article 135 sont d'interprétation stricte étant donné qu'elles constituent des dérogations au principe général selon lequel la TVA doit être perçue sur tous les services effectués à titre onéreux par les assujettis dans les États membres. La taxation est donc la règle et les exonérations l'exception. Dès lors, celles-ci doivent s'interpréter de manière restrictive ;
- Ces exemptions doivent s'appliquer en fonction de la nature objective des opérations concernées et non en fonction de la nature du prestataire ou du destinataire. Le fait que les opérations de gestion et de garanties de crédits ne sont exonérées que lorsqu'elles sont effectuées par ceux qui les ont octroyés ne fait pas obstacle à ce principe. Ainsi, la plupart des services financiers sont exonérés, quel que soit le type d'établissement ou de personne morale qui les preste ou qui les reçoit et quel que soit leur mode de prestation ou la nature des prestations auxquelles elles contribuent ;
- Pour être exemptées, les opérations en cause doivent former un ensemble distinct, apprécié de façon globale, qui a pour effet de remplir les fonctions spécifiques et essentielles desdits services ;
- Pour être qualifiées pour l'exemption, les transactions en cause doivent inclure un « *changement de la situation juridique et financière* » ainsi que d'une contrepartie, sous une forme ou sous une autre, excluant ainsi les opérations purement matérielles ou administratives, même lorsqu'elles résultent d'un contrat de sous-traitance destiné à assister les institutions financières dans leurs tâches spécifiques.
- L'interprétation des dispositions d'exonération doit respecter les exigences du principe de neutralité fiscale inhérent au système commun de la TVA, ce qui signifie que des opérateurs qui effectuent des opérations identiques ne doivent pas être traités différemment. Dans ce cadre, les exemptions requièrent une définition autonome par le droit communautaire afin d'éviter les distorsions de concurrence.

Ainsi, dans l'arrêt C-281/91 *Muys 'en De Winter 's Bouw*, la Cour a considéré que « *Si les exonérations prévues [...] sont d'interprétation stricte (voir l'arrêt Stichting Uitvoering Financiële Acties, C-348/87), il n'en demeure pas moins qu'à défaut de précision de l'identité du prêteur ou de l'emprunteur, l'expression "octroi et négociation de crédits" est en principe suffisamment large pour inclure un crédit accordé par un fournisseur de biens sous la forme d'un sursis à paiement. Contrairement à*

l'affirmation de la Commission, une limitation de la portée de l'article 13, partie B, sous d) point 1 [l'ancêtre de l'actuel article 135, paragraphe 1, point B] aux seuls prêts et crédits octroyés par des organismes bancaires et financiers, ne résulte nullement des termes de cette disposition ».

Ce point a été confirmé et précisé dans l'arrêt C/2/95 *Sparkassernes Databcenter* (SDC). La Cour y a considéré que, en l'espèce, les prestations effectuées par un centre informatique dans le cadre d'opérations concernant des virements et des paiements, des actions, des parts de sociétés ou d'associations, des obligations et d'autres titres ainsi que des opérations relatives à la gestion des dépôts et des contrats d'achats et de crédits sont exonérées si elles forment un ensemble distinct, apprécié de façon globale, qui a pour effet de remplir les fonctions spécifiques et essentielles desdits services, même si le prestataire n'est pas une institution financière et même si elle n'a pas de rapports juridiques avec les clients finals des banques auxquelles elle rend ces services.

Ce principe de l'autonomie de l'exemption par rapport à la nature du prestataire ou du client est extrêmement important en ce qu'il exerce une influence décisive sur la manière dont seront imposés les services de sous-traitance. Ainsi, un opérateur non bancaire qui prête, pour une institution financière des services qui remplissent les « *fonctions spécifiques et essentielles* » des services exemptés devient à son tour un opérateur exempté en raison de ces opérations, avec toutes les conséquences que cela entraîne, par exemple, en matière de limitation de la déduction de la TVA en amont. La notion de « *fonctions spécifiques et essentielles* » des services exemptés, bien que large dans son principe, connaît toutefois certaines limites. Ainsi, le simple fait d'accorder un délai de paiement à un client moyennant le paiement d'intérêts dans le cadre d'une livraison de biens ou d'une prestations de services ne constitue pas la rémunération d'un crédit, mais un élément de la contrepartie obtenue pour la livraison du bien ou du service (arrêt *Muys* précité).

La CJCE a été également amenée à préciser, au fil de ses arrêts, la portée de chacune des exemptions visées.

Les services concernant les crédits, les prêts, les dépôts et les transferts de fonds (article 135, paragraphe 1, b à d). Ces dispositions exemptent de la TVA la plupart des services relatifs à l'octroi et à la négociation de crédits, y compris la gestion et la garantie de ces crédits, les transferts de fonds, la gestion des comptes courants et des moyens de paiement. Toutefois, les opérations de gestion et de garantie de crédits ne sont exemptées que si elles sont effectuées par le prêteur originel.

Ainsi, les opérations de recouvrement de créance ne sont pas exemptées. Cette notion inclut les services d'affacturage par lesquelles un opérateur rachète des créances en prenant à sa charge le risque de défaillance des débiteurs et, en contrepartie, facture à ses clients une commission (C 305/01 *MKG Kraftfahrzeuge-Factoring*).

La CJCE a également précisé la notion de transferts de fonds (paragraphe 53 de l'arrêt SDC précité) : « *le virement est une opération consistant en l'exécution d'un ordre de transfert d'une somme d'argent d'un compte bancaire à un autre. Il se caractérise notamment par le fait qu'il entraîne le changement de la situation juridique et financière existant, d'une part, entre le donneur d'ordre et le bénéficiaire et, d'autre part, entre ceux-ci et leur banque respective ainsi que, le cas échéant, entre les banques. En outre, l'opération qui entraîne cette modification est le seul transfert des fonds entre les comptes, indépendamment de sa cause. Ainsi, le virement étant seulement un moyen de transférer des fonds, les aspects fonctionnels sont décisifs pour déterminer si une opération constitue un virement au sens de la sixième directive* ».

A cet égard, la notion de « *changement de la situation juridique et financière* » est essentielle pour déterminer le champ de l'exemption, en particulier lorsque ce type de prestations est fourni par un tiers à l'institution financière dont le titulaire du compte est client.

Les opérations portant sur les devises (article 135, paragraphe 1, e). Ces dispositions exemptent de la TVA les opérations, y compris la négociation, portant sur les devises, les billets de banque et les monnaies qui sont des moyens de paiement légaux. En l'absence de davantage de précisions dans la Directive TVA, et compte tenu de la nature très particulière des opérations en cause qui portent, précisément, sur des moyens de paiement légaux qui sont normalement utilisés pour payer les autres biens et services, la CJCE a été appelée à définir ce qui constituait une opération portant sur les devises et quand elles devaient être considérées comme des transactions à titre onéreux.

En cette matière la Cour a précisé un certain nombre d'éléments importants dans son arrêt *First National Bank of Chicago (C-172/96 FNBC)*. Cette affaire concernait un différend sur le point de savoir si des opérations de change constituaient une prestation de services et si oui, quelle en était la base d'imposition. Par cet arrêt, elle a précisé que sont des prestations de services effectuées à titre onéreux les opérations de change, définies comme les opérations entre parties portant sur l'achat par une partie d'un montant convenu dans une devise contre la vente à l'autre partie d'un montant convenu dans une autre devise, aux termes desquelles les deux montants sont payables à la même date de valeur, même lorsqu'elles sont exécutées sans prélever de commission ou de frais directs.

En ce qui concerne la base d'imposition, la Cour note que la banque effectuant un grand nombre d'opérations portant sur des montants divers et impliquant des devises variées dont les cours fluctuent continuellement au fil du temps, elle ne peut normalement pas prévoir, lors de la conclusion d'une transaction isolée, à quel moment et à quel cours il pourra ultérieurement passer une ou plusieurs transactions permettant d'éliminer ou de fixer, à un montant certain, le risque de changement du cours auquel il est exposé à la suite de la première transaction. Touchant ici les limites

de l'exercice, elle est donc amenée à considérer (paragraphe 47) que « *la contrepartie, c'est-à-dire le montant dont la banque peut effectivement disposer pour son propre compte, est constituée par le résultat brut de ses opérations au cours d'une période donnée* ».

En définissant la contrepartie comme étant *la marge brute du prestataire au cours d'une période donnée*, la Cour permet d'inclure les opérations de change dans le champ d'application de la TVA, même si ces opérations sont exemptées. Toutefois, cet arrêt ne résout par réellement la question de la base d'imposition, au cas où il serait décidé de supprimer cette exemption dans la mesure où la détermination d'une marge brute au cours d'une période donnée ne permettrait pas le calcul d'une base d'imposition propre à chaque transaction, prise isolément, au moment où elle se produit. La Cour reconnaît implicitement qu'il n'est pas possible d'appliquer comme telle la méthode de la facturation à ce type d'opérations.

Les opérations portant sur les actions, parts de sociétés et autres titres.

L'article 135, paragraphe 1, f) exempte de la TVA les opérations y compris la négociation mais à l'exception de la garde et de la gestion, portant sur les actions, les parts de sociétés ou d'associations, les obligations et les autres titres, à l'exclusion des titres représentatifs de marchandises ou de propriété de biens immeubles. Les termes « autres titres » est apparemment très large et peut couvrir une large gamme de produits financiers.

A cet égard, la CJCE (arrêt *CSC Financial Services* C-35/00) a précisé que les termes « *opérations portant sur les titres* » visent les opérations susceptibles de créer, de modifier ou d'éteindre les droits et obligations des parties sur des titres, établissant en cela un parallèle avec l'arrêt SDC dans lequel les opérations de virement exemptées se caractérisaient par le fait qu'elles entraînent un changement de situation juridique et financière.

Par contre, la Cour a exclu de ces opérations celles réalisées par un holding « passif » dont l'objet unique est la prise de participations dans d'autres entreprises sans s'immiscer directement ou indirectement dans la gestion de ces entreprises (arrêt C 60/90 *Polysar*). Elle a en effet considéré que la simple acquisition et la simple détention de parts sociales ne doivent pas être considérées comme une activité économique au sens de l'article 9 de la Directive TVA, conférant à son auteur la qualité d'assujéti dans la mesure où « *la simple prise de participations financières dans d'autres entreprises ne constitue pas une exploitation d'un bien visant à produire des recettes ayant un caractère de permanence parce que l'éventuel dividende, fruit de cette participation, résulte de la simple propriété du bien* ». Dans ce cas, la société n'a pas la qualité d'assujéti à la TVA et n'a, par conséquent, aucun droit à déduction des taxes payées en amont.

La gestion de fonds communs de placement tels qu'ils sont définis par les États membres (Article 135, paragraphe 1, g). Bien que les fonds communs de placement (FCP) ne puissent pas s'immiscer dans la gestion des entreprises dont ils détiennent les titres, leur objet est fondamentalement différent de celui des holdings passifs. Leur activité ne se limite pas à la seule détention des titres mais essentiellement dans la gestion active d'un portefeuille dans le but d'en tirer « un revenu ayant un caractère de permanence » au sens de l'article 9 de la Directive TVA. Ce sont donc des assujettis (arrêt C-8/03 *Banque Bruxelles Lambert*), mais leurs prestations sont en général exemptées.

A défaut d'une définition commune des FCP, l'article 135, paragraphe 1, g) se borne à exempter la gestion des FCP « tels qu'ils sont définis par les États membres ». Ainsi, chaque État membre applique sa propre définition et, par voie de conséquence, son propre champ d'exemption. Notons que, une fois encore, ce n'est pas la personnalité du prestataire qui confère l'exemption mais la nature objective des opérations. Ce point est confirmé par le libellé de l'article 135, 1.g) qui exempte « la gestion des fonds communs de placement » et non « les fonds communs de placement » eux-mêmes.

La Cour a été appelée récemment à préciser l'étendue de cette exemption (affaire C 169/04 *Abbey National*). Elle a souligné que la notion de «gestion» de fonds communs de placement constituait une notion autonome du droit communautaire dont les États membres ne peuvent modifier le contenu et qui inclut à la fois les opérations de gestion financière et les opérations de gestion administrative et comptable des fonds, le cas échéant fournis par un gestionnaire tiers, « *s'ils forment un ensemble distinct, apprécié de façon globale, et sont spécifiques et essentiels pour la gestion de ces fonds* ».

Malgré ces précisions, de nombreux opérateurs réclament que davantage de clarté soit faite sur la notion de «gestion de fonds commun de placement» notamment en ce qui concerne le type de véhicules concernés et la nature des prestations de gestion exemptées afin de lever les risques d'imposition en cascade qui pèsent encore sur la sous-traitance de certaines fonctions. Cette question est d'autant plus importante que les actifs gérés par ces fonds sont en constante augmentation et que les types de véhicules utilisés se multiplient. De plus, on assiste à un fractionnement des services de gestion entre des prestataires séparés, ce qui peut rendre difficile l'application de l'arrêt *Abbey National* précité.

Les opérations de négociation de services financiers. Les termes « *les opérations, y compris la négociation* » apparaissent dans la plupart des exemptions visant les services financiers. Les arrêts *SDC* et *FNBC* précisent les notions de «transactions» dans le domaine financier. En particulier, ils soulignent la nécessité d'un « changement de la situation juridique et financière » ainsi que d'une contrepartie, sous une forme ou sous une autre. En ce qui concerne la notion de négociation, la

Cour a considéré (arrêt *CSC*) que les activités de « *négociation portant sur des titres* » couvraient les activités distinctes d'entremise qui consistent à négocier au nom et pour le compte du client les détails des prestations réciproques en vue d'amener les parties à conclure un contrat, sans que le négociateur ait un intérêt propre quant au contenu du contrat. La Cour relève (paragraphe 38 de l'arrêt *CSC*) que « *les termes «y compris la négociation» ne visent pas à définir le contenu principal de l'exonération prévue par cette disposition, mais ont pour objet d'élargir le champ d'application de celle-ci aux activités de négociation* ».

Par contre, la Cour exclut de la notion de « *négociation portant sur des titres* » les opérations matérielles confiées à un sous-traitant telles que les services se limitant à fournir des informations sur un produit financier et, le cas échéant, à réceptionner et à traiter des demandes de souscription des titres correspondants, sans les émettre (comme le ferait, par exemple, un simple service de centre d'appels).

Notons au passage que la Cour n'exige pas, pour que l'opération de négociation entre dans le champ de l'exemption, que la transaction principale aboutisse ou génère un « changement de la situation juridique et financière » des parties au contrat principal.

L'option pour la taxation

En vertu de l'article 137 de la Directive TVA, les États membres peuvent octroyer à leurs assujettis le droit d'opter pour la taxation des services financiers visés à l'article 135, paragraphe 1, points b) à g). Compte tenu des problèmes soulevés par l'exemption (rémanences de taxe, taxe en cascade, distorsions de concurrence, problèmes de délimitation du champ de l'exemption, effets sur le recours à des prestataires extérieurs), on pourrait s'attendre à ce que l'option soit largement utilisée, en particulier pour les services facturés sous forme de commissions explicites. Or, seuls cinq pays de l'Union européenne ont ouvert à leurs entreprises un droit d'option pour l'imposition à la TVA des services financiers : l'Allemagne (option ouverte pour la plupart des opérations), la Belgique (option ouverte uniquement pour les opérations de paiement et d'encaissement), l'Estonie (option ouverte pour la plupart des services financiers), la France (option ouverte pour la plupart des opérations, à l'exception des opérations de crédit) et la Lituanie (option ouverte pour les opérations de crédit). En outre, dans ces pays, l'usage de l'option est resté relativement limité. En France, où de nombreuses banques avaient opté pour la taxation à la TVA à la fin des années 1970 pour échapper à la taxe sur les encours (taxe supprimée depuis), on assiste à un phénomène massif de sortie de l'option depuis que celle-ci est devenue révoquée (elle était irrévocable jusqu'en 2006).

Comment expliquer ce succès très mitigé de l'option pour la taxation? Au premier abord, il semble logique pour les opérateurs économiques de préférer une imposition sur les inputs (qui résulte d'une exemption sans droit à déduction) à une imposition sur les outputs, puisque ces derniers sont normalement supérieurs aux

inputs dans toute entreprise qui fait des bénéfices. Il est probable que la principale difficulté réside dans la définition de la base d'imposition de la plupart des services financiers selon les règles actuelles (régime de la facturation). En outre, les choix des entreprises dans ce domaine sont soumis à de très fortes pressions concurrentielles dans un monde bancaire de plus en plus ouvert.

Les services non exemptés

Par définition, en vertu du fait que les exemptions citées plus haut sont à interpréter de manière stricte, tous les services qui ne sont pas repris dans la liste établie par l'article 135 de la Directive TVA (ainsi que ceux qui ont fait l'objet d'une option pour l'imposition) sont imposés à la TVA et ouvrent un droit à déduction de la taxe ayant grevé les intrants qui s'y rapportent.

Ainsi en est-il des services explicitement exclus de l'application de l'article 135 de la Directive TVA tels que la gestion des crédits et des garanties de crédits par une personne autre que celle qui les a octroyés, le recouvrement de créances, les opérations sur les pièces et monnaies qui ne sont pas des moyens de paiement légaux, les opérations sur des titres représentatifs de marchandises, la garde et la gestion des titres et la location de coffres-forts.

Sont également imposés à la TVA toute une série de services qui sont habituellement prestés par les institutions financières mais qui sont implicitement exclus de l'exemption en raison du fait qu'ils n'entrent pas dans le champ de l'article 135 de la Directive TVA. Sont à inclure dans cette catégorie les services de conseil (y compris, par exemple, le conseil fiscal), sauf lorsqu'ils sont considérés comme des services de négociation de services financiers visés ci avant, les services de gestion de données (sauf lorsqu'ils sont considérés comme remplissant des « *fonctions spécifiques et essentielles* » des services exemptés) et les opérations portant sur l'or autre que l'or de placement (ce dernier étant exempté par l'article 346 de la Directive TVA).

Peuvent également échapper à l'exemption un certain nombre de services financiers, lorsqu'ils sont considérés comme accessoires à des livraisons de biens ou à des prestations de services taxées, dans la mesure où les prestations accessoires suivent le régime appliqué à la prestation principale. A cet égard, la CJCE a précisé que, pour déterminer si une prestation de services qui se compose de plusieurs éléments doit être considérée comme une prestation unique ou comme deux ou plusieurs prestations distinctes devant être appréciées séparément, il importe de tenir compte de la double circonstance que, d'une part, chaque prestation de services doit normalement être considérée comme distincte et indépendante et que, d'autre part, la prestation constituée d'un seul service au plan économique ne doit pas être artificiellement décomposée pour ne pas altérer la fonctionnalité du système de la taxe sur la valeur ajoutée (arrêt C-349/96 *Card Protection Plan*). Ainsi, il existe une seule prestation lorsque l'un ou plusieurs éléments sont considérés comme le service principal, tandis que les autres éléments ne constituent, par contraste, que des éléments accessoires. Un service doit

être considéré comme accessoire au service principal lorsqu'il ne constitue pas un but en soi pour le client, mais seulement un moyen de mieux bénéficier du service principal. Dans ces circonstances, lorsqu'un client bénéficie d'un crédit ou de facilités de paiement pour l'achat d'un bien, la valeur de ce crédit ne sera exemptée, en principe, que si ce crédit fait l'objet d'un prix et d'une facturation distincts. Inutile de dire que le traitement de ces services accessoires donnent lieu à de nombreuses contestations et constituent une source d'incertitude pour les entreprises.

Au fil des cas qui lui ont été soumis par les tribunaux nationaux, la CJCE a été amenée à préciser les contours des exemptions visées à l'article 135 de la Directive TVA. Rappelons toutefois que la Cour ne peut que rechercher une interprétation commune aux textes existants en fonction des cas particuliers qui lui sont soumis. Le monopole des propositions de modification de la Directive TVA appartient à la Commission européenne et ces modifications doivent, pour entrer en vigueur, obtenir l'assentiment de l'unanimité des 27 États membres de l'Union. Ce dispositif institutionnel ne facilite évidemment pas l'adaptation de la Directive TVA aux évolutions économiques.

Si ses arrêts ont permis, au cas par cas, de résoudre un certain nombre de différences dans l'interprétation de ces exemptions entre les États membres, la Cour – et ce n'était pas son rôle – n'a pas réglé un certain nombre de points essentiels :

1. Aucune définition globale ou modernisée des services financiers n'a été donnée. Ainsi, on en reste à une situation où les textes applicables sont anciens et où leur logique est basée sur une approche analytique (logique d'opération) alors même que l'activité bancaire et financière a profondément évolué en trente ans et peut nécessiter des solutions plus globales (logique économique);
2. Aucune réponse satisfaisante n'est donnée aux problèmes posés par la sous-traitance croissante de nombre de fonctions financières ou administratives, notamment en ce qui concerne l'effet de taxe en cascade et les risques liés à des définitions trop datées ;
3. Le sort des nombreux produits dérivés (notamment en matière de couverture de risques) n'est pas réglé de manière satisfaisante face à l'essor considérable qu'ils ont pris depuis une vingtaine d'années ;
4. Les limites de l'exemption sont de plus en plus difficiles à établir de manière sûre et précise. Dès lors, les différences d'interprétation peuvent donner lieu à des doubles impositions ou à des absences d'imposition involontaires ;
5. Enfin, la rédaction actuelle de la Directive TVA suscite des interprétations et des pratiques administratives très diverses d'un État membre à l'autre, y compris en ce qui concerne l'interprétation des arrêts de la CJCE.

c.2. Le champ de l'exemption en dehors de l'Union européenne

La plupart des systèmes de TVA qui ont été mis en œuvre en dehors de l'Union européenne s'inspirent très largement du modèle européen et ont donc été confrontés aux mêmes difficultés pour appliquer la méthode de la facturation aux services financiers, en particulier ceux qui sont rémunérés par des marges d'intermédiation. Dès lors, tous les pays exemptent plus ou moins largement les services financiers. Toutefois, dans la mesure où ces systèmes sont plus récents, ils ont intégré un certain nombre de dispositifs destinés à réduire les inconvénients posés par cette exemption. C'est notamment le cas de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Afrique du Sud, dont les régimes sont décrits au chapitre III ci-après.

d) L'assujettissement des opérateurs

d.1. Principes généraux

Une fois posés les champs respectifs des opérations financières taxables et exemptées, encore faut-il, pour que la TVA s'y applique que leur prestataire ait la qualité d'assujetti à la TVA. L'article 9 de la Directive TVA prévoit qu'est considéré comme assujetti à la TVA :

« Quiconque exerce, d'une façon indépendante et quel qu'en soit le lieu, une activité économique, quels que soient les buts ou les résultats de cette activité. Est considérée comme « activité économique » toute activité de producteur, de commerçant ou de prestataire de services, y compris les activités extractives, agricoles et celles des professions libérales ou assimilées. Est en particulier considérée comme activité économique, l'exploitation d'un bien corporel ou incorporel en vue d'en tirer des recettes ayant un caractère de permanence ».

La prestation de services financiers est une activité qui confère la qualité d'assujetti à la personne du prestataire, même lorsque ces prestations sont exemptées. Ainsi, les institutions financières et autres prestataires de services financiers sont-ils des assujettis à la TVA, mais ils ne doivent soumettre à la taxe qu'une partie de leurs activités (celles qui tombent en dehors du champ de l'exemption) et ne bénéficient, en contrepartie, que d'un droit à déduction limité de la TVA ayant grevé leurs intrants.

Ainsi, si la simple acquisition et la simple détention de parts sociales ne doivent pas conférer la qualité d'assujetti (arrêt *Polysar* précité), cette situation est à différencier de celle des fonds communs de placement dont l'activité consiste essentiellement dans la gestion active d'un portefeuille dans le but d'en tirer un revenu ayant un caractère de permanence (arrêt *Banque Bruxelles Lambert*).

Cette question est importante dans la mesure où l'absence d'assujettissement implique non seulement l'absence de tout droit à déduction et –le cas échéant– du droit

à opter pour l'imposition de certaines prestations, mais il exerce aussi un impact sur le lieu d'imposition des prestations de services réalisées pour ces organismes.

d.2. Opérations au sein d'une même entité juridique

L'article 2 a) de la Directive TVA dispose que « *Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée: les livraisons de biens et les prestations de services, effectuées à titre onéreux à l'intérieur du pays par un assujetti agissant en tant que tel* » tandis que l'article 9 précise que l'assujetti est celui qui accomplit, « *d'une façon indépendante et quel qu'en soit le lieu* » une activité économique.

En outre, pour qu'une opération soit imposable, il faut qu'il existe entre le prestataire et le preneur un rapport juridique. Ceci implique que des prestations de services rendues par une maison-mère à sa succursale (faisant partie de la même entité juridique), établie dans un autre État membre, ne sont pas susceptibles de constituer des opérations imposables au titre de la TVA. (arrêt C-210/04 *FCE Bank*).

Cette définition de l'opération imposable a des conséquences significatives en ce qui concerne les prestations bancaires et financières. En effet, dans la mesure où les prestataires de services financiers n'ont qu'un droit à déduction limité sur leurs inputs, l'application de la TVA à leurs opérations internes aurait généré un effet de taxe en cascade important. L'arrêt *FCE Bank* peut cependant avoir des effets pervers en ce qu'il pourrait être utilisé à des fins de planification fiscale abusive.

d.3. Le groupement TVA

L'article 11 de la Directive TVA prévoit que :

Après consultation du comité consultatif de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après dénommé «comité de la TVA»), chaque État membre peut considérer comme un seul assujetti les personnes établies sur le territoire de ce même État membre qui sont indépendantes du point de vue juridique mais qui sont étroitement liées entre elles sur les plans financier, économique et de l'organisation.

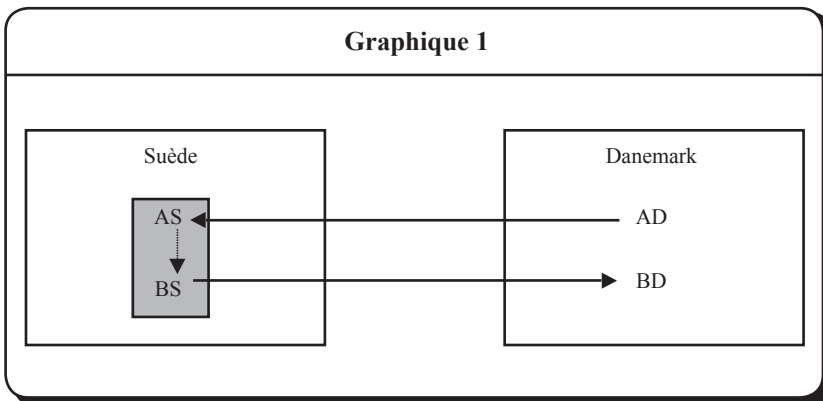
Un État membre qui fait usage de la faculté prévue au premier alinéa peut prendre toutes mesures utiles pour éviter que l'application de cette disposition rende la fraude ou l'évasion fiscales possibles.

Cette disposition permet aux États membres qui le souhaitent de ne pas considérer comme des opérations imposables les transactions entre entités juridiques distinctes, lorsqu'elles constituent un groupe au plan économique et financier. Cette disposition permet d'éviter les charges administratives induites par les nombreuses opérations qui peuvent se produire entre des entreprises étroitement liées. Elle est

particulièrement utile aux assujettis qui ne disposent que d'un droit à déduction limité, dans la mesure où elle permet d'éviter les rémanences de taxe. Le développement de flux logistiques complexes a rendu les opérations intra-groupe de plus en plus fréquentes sur la période récente, ce qui a conduit un nombre d'États membres croissants à ouvrir cette faculté à leurs assujettis (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, Suède).

Toutefois, le groupement TVA ne concerne que des assujettis établis à l'intérieur d'un même État membre ou, le cas échéant, aux établissements et filiales d'entreprises étrangères disposant d'établissements dans cet État. En outre, chaque État membre a posé ses propres limites et conditions pour l'application de ce régime, ce qui en fait un régime très peu harmonisé sur le plan européen.

L'application combinée du groupement TVA et de l'arrêt *FCE Bank* (qui considère comme hors champ les prestations de services rendues entre deux établissements appartenant à la même entité juridique) peut donner lieu à des effets complexes. Par exemple, une société de services informatiques danoise (AD) fournit normalement ses services à une banque danoise (BD). Ces services n'étant pas exemptés, ils devraient être imposés à 25% de TVA danoise, que la banque BD ne peut pas déduire (elle est un assujetti exempté). Afin de contourner cette TVA rémanente, ces deux opérateurs vont utiliser le groupement TVA dont ils sont tous les deux membres en Suède. La société AD fournit donc ses services à sa succursale AS en Suède (opération hors champ car entre deux établissements d'une même entité juridique). La prestation est ensuite rendue de AS à BS. Cette opération n'est pas imposable car elle est rendue au sein d'un groupement TVA en Suède. Les services sont enfin rendus de BS à BD. Ces services ne sont pas non plus imposés car l'opération est hors champ puisqu'elle a lieu entre deux établissements d'une même entité juridique. L'opération échappe donc à toute imposition.



e) Le lieu des opérations imposables

Compte tenu de la nature mondiale des marchés financiers, une part croissante des activités dans ce domaine incluent des opérations internationales. Dans l'Union européenne, le lieu d'imposition de ces prestations est réglé par les articles 43 et 56 de la Directive TVA :

Article 43 :

Le lieu d'une prestation de services est l'endroit où le prestataire a établi le siège de son activité économique ou dispose d'un établissement stable à partir duquel la prestation de services est fournie ou, à défaut d'un tel siège ou d'un tel établissement stable, au lieu de son domicile ou de sa résidence habituelle.

Article 56 :

1. Le lieu des prestations de services suivantes, fournies à des preneurs établis en dehors de la Communauté ou à des assujettis établis dans la Communauté mais en dehors du pays du prestataire, est l'endroit où le preneur a établi le siège de son activité économique ou dispose d'un établissement stable pour lequel la prestation de services a été fournie ou, à défaut, le lieu de son domicile ou de sa résidence habituelle:

[...]

c) les prestations des conseillers, ingénieurs, bureaux d'études, avocats, experts comptables et autres prestations similaires, ainsi que le traitement de données et la fourniture d'informations;

[...]

e) les opérations bancaires, financières et d'assurance, y compris celles de réassurance, à l'exception de la location de coffres-forts;

[...]

k) les services fournis par voie électronique, notamment ceux visés à l'annexe II.

Ce mécanisme a été conçu à la fin des années 1960 avec pour objectif de trouver le meilleur moyen d'imposer les services dans l'État membre de consommation (puisque la TVA est un impôt sur la consommation). A l'époque, il a été reconnu que définir systématiquement le lieu de consommation ou d'usage effectif des services comme lieu d'imposition soulevait des problèmes pratiques considérables (notamment lorsqu'un service est utilisé par le preneur dans plusieurs lieux différents, en dehors de toute intervention du prestataire). En conséquence, il a été décidé, comme règle générale, de rattacher le lieu d'imposition au siège du prestataire (article 43).

Toutefois, comme l'application systématique de cette règle conduirait à des distorsions significatives (notamment en raison des grandes disparités de taux de TVA entre les États membres et les difficultés que pose la récupération d'une TVA étrangère), un grand nombre d'exceptions ont été prévues (articles 45 à 56). La plupart des services matériels sont imposés dans le pays où ils sont physiquement exécutés (location de voitures, travaux immobiliers, transport de passagers) tandis que les services immatériels (prestations intellectuelles, conseil, services électroniques, services financiers) sont imposés soit dans le pays d'établissement du preneur, lorsque ce dernier est un assujetti établi dans la Communauté européenne, soit là où se trouve le consommateur lorsque ce dernier est établi en dehors de la Communauté.

Lorsque les prestations de services sont imposées dans le pays du preneur, la TVA est perçue au moyen du mécanisme appelé « autoliquidation ». Habituellement, les contribuables qui prestent des services dans des pays autres que ceux où ils sont établis doivent s'identifier à la TVA et remplir toutes les obligations qui en découlent dans ces pays. Le mécanisme de l'autoliquidation prévoit, pour éviter que les prestataires étrangers aient à supporter cette charge administrative, que c'est le client assujetti qui devra appliquer la TVA sur les biens et services qu'il reçoit de ses fournisseurs étrangers. Ce mécanisme est appliqué dans la Communauté européenne comme dans la plupart des pays qui ont recours à la méthode de la facturation.

Notons que, si cette règle produisait un résultat fiscal satisfaisant dans les années 1970-1980, elle est aujourd'hui remise en cause par la combinaison du progrès techniques dans le domaine des communications (Internet, etc...) et par le développement des marchés européen et mondial des services. La réforme de ce mécanisme est d'ailleurs actuellement en discussion et le projet présenté par la Commission européenne [COM (2005) 334] propose comme critère de base l'imposition dans l'État membre du preneur lorsque ce dernier est un assujetti (avec des exceptions) et dans l'État membre du prestataire lorsque le preneur n'est pas un assujetti (sauf pour certains services fournis à distance). Cette proposition ne couvre toutefois pas les services financiers, dont la plupart sont actuellement exemptés, ces services devant faire l'objet d'une proposition globale.

Ainsi, dans le régime actuel, un prestataire de services financiers établi en Belgique doit distinguer quatre types de situations en fonction de la personne à laquelle il fournit ses services :

- a) Si c'est une personne établie en dehors de la Communauté européenne, sa prestation est réputée se situer en dehors de la Communauté et n'est pas imposée en Belgique. Toutefois, elle lui offre un droit à déduction de la TVA ayant grevé les intrants qui s'y rapportent (article 169 de la Directive TVA) ;
- b) Si c'est une personne établie en Belgique et si la prestation est exemptée, la TVA n'est pas due à l'occasion de cette prestation et le prestataire n'a pas droit à déduction de la TVA ayant grevé les intrants qui s'y rapportent ; si

elle ne tombe pas dans le champ de l'exemption, elle est imposée et ouvre un droit à déduction correspondant;

- c) Si c'est un assujetti établi dans un autre État membre, elle est réputée se situer dans cet autre État membre et aucune TVA n'est due en Belgique. Si la prestation est exemptée, cette opération n'ouvre pas droit à déduction de la TVA sur les intrants qui s'y rapportent ; si elle ne tombe pas dans le champ de l'exemption, elle ouvre un droit à déduction correspondant;
- d) Si c'est une personne qui est établie dans un autre État membre, mais qui n'est pas assujettie, la prestation est réputée avoir lieu en Belgique et la règle décrite sous b) s'applique.

Ces règles de localisation complexes ne peuvent fonctionner correctement que si les États membres les appliquent de manière cohérente et que, de plus, le champ de l'exemption et celui de l'assujettissement sont définis de manière identique. À défaut, les incohérences peuvent déboucher sur des cas de double imposition ou d'absence involontaire d'imposition.

Si, par exemple, une banque établie en Belgique fournit des prestations de conseil imposables (non exemptées) à une société d'investissement à capital variable à (SICAV) établie au Luxembourg, le lieu d'imposition de ces prestations dépend de la nature du preneur. Si ce dernier est un assujetti à la TVA, elles sont imposables au Luxembourg (article 56, 1, e de la Directive TVA). S'il n'est pas considéré comme un assujetti (au motif, par exemple, qu'il s'agit d'un holding passif), la prestation est imposable en Belgique (article 43 de la Directive). Un cas d'absence d'imposition involontaire peut survenir en cas d'interprétation divergente de la Directive entre les États membres. Si les SICAV sont assujettis à la TVA en Belgique, la banque prestataire peut considérer que l'article 56, 1, e de la Directive s'applique et facturer ses services à taux zéro (avec droit à déduction en amont). Si, dans le même temps le Luxembourg omet d'imposer le preneur en raison de cette prestation (parce qu'il considère, lui, que la SICAV n'est pas un assujetti), il y a une absence involontaire d'imposition de cette prestation. Notons que ce cas a été tranché par la CJCE dans l'arrêt C-8/03 *BBL* en considérant que les SICAV étaient des assujettis à la TVA et que la prestation devait être imposée au Luxembourg.

Une différence dans le champ d'application de l'exemption entre deux États membres peut créer une situation similaire. Ce sera le cas, par exemple, lorsqu'une banque A, établie en Allemagne, fournit des services de transfert et de négociation portant sur des parts de société à l'une de ses succursales B, entité juridiquement distincte, établie en Italie. Si, en application de l'article 137 de la Directive TVA, l'Allemagne a autorisé la banque Allemande à opter pour l'imposition de ces opérations, A aura un droit à déduction total de la TVA payée en amont sur les intrants liés à cette prestation. Toutefois, la prestation étant rendue à un preneur identifié à la TVA dans un autre État membre, le lieu de la prestation sera réputé se situer, dans ce cas, en Italie (article 46 de la Directive TVA). Or, l'Italie exempte ces prestations. La

prestation de ce service a donc donné lieu à un droit à déduction en Allemagne, alors qu'elle n'est pas imposée en Italie. Elle bénéficie donc artificiellement d'un taux zéro, alors qu'elle est consommée dans l'Union européenne.

Des distorsions similaires peuvent apparaître dans des opérations entre opérateurs établis dans et en dehors de la Communauté européenne.

Par exemple, si une banque A établie dans la Communauté fournit des services exemptés à une banque B établie en Suisse, qui les fournit ensuite à des consommateurs finals dans la Communauté, la banque A peut déduire la TVA sur les intrants liés à ces services (l'article 169 de la Directive TVA), tandis que la banque suisse fournit ces services financiers à des consommateurs finals dans la Communauté sans acquitter aucune TVA (ils sont considérés comme rendus au siège du prestataire en vertu de l'article 43 de la Directive TVA).

Il convient toutefois de considérer que, dans la réalité, la situation est souvent beaucoup plus complexe pour les opérateurs économiques, compte tenu des implications réglementaires et fiscales (notamment en matière de définition de la base imposable à l'impôt des sociétés) que ce type de « montages » impliqueraient.

f) Le droit à déduction

L'un des principes de base qui assure la neutralité de la TVA, est celui de la déduction de la taxe payée en amont par l'assujéti sur ses intrants (c'est-à-dire la TVA facturée à l'assujéti par ses fournisseurs ou payée par l'assujéti en raison de l'acquisition de biens ou services auprès de fournisseurs étrangers). Le préambule de la Directive TVA souligne que « *Le régime des déductions devrait être harmonisé dans la mesure où il a une incidence sur le niveau réel de perception et où le calcul du prorata de déduction doit s'effectuer de manière similaire dans tous les États membres* ».

Le régime des déductions est défini aux articles 167 à 192 de la Directive TVA. L'article 168 établit le principe général selon lequel l'assujéti peut déduire de la taxe dont il est redevable la taxe due ou acquittée sur ses intrants dans la mesure où ils sont utilisés pour les besoins de ses opérations taxées. Cela signifie que la TVA ayant grevé les intrants utilisés pour effectuer des opérations financières exemptées n'est pas déductible, sauf lorsque ces intrants sont utilisés pour les besoins de ses opérations exonérées par l'article 135, paragraphe 1, points a) à f), lorsque le preneur est établi en dehors de la Communauté ou lorsque ces opérations sont directement liées à des biens qui sont destinés à être exportés en dehors de la Communauté (article 169). Cette dernière disposition est destinée à « nettoyer » de la TVA les services exportés en dehors de la Communauté. Elle n'y parvient cependant que partiellement en raison d'une certaine part de TVA rémanente qui subsiste inévitablement en raison des exemptions de services financiers rendus en amont dans la chaîne des transactions.

Il résulte des limites de l'exemption décrites ci-avant et du régime de droit à déduction que la plupart des prestataires de services financiers disposent en général d'un certain droit à déduction lié soit à leurs opérations taxées (parce qu'elles sortent du champ de l'exemption) soit aux services financiers exportés en dehors de la Communauté qui bénéficient d'une exemption avec droit à déduction. Cette proportion de droit à déduction de la TVA payée en amont est appelée le « prorata de droit à déduction ». L'article 173 de la Directive TVA dispose que, en ce qui concerne les biens et les services utilisés par un assujetti pour effectuer à la fois des opérations ouvrant droit à déduction et des opérations n'ouvrant pas droit à déduction, la déduction n'est admise que pour la partie de la TVA qui est proportionnelle au montant afférent aux premières opérations. Ceci implique en général le calcul d'un prorata de droit à déduction basé sur une fraction comprenant :

- au numérateur, le montant total, déterminé par année, du chiffre d'affaires, hors TVA, afférent aux opérations ouvrant droit à déduction ;
- au dénominateur, le montant total, déterminé par année, du chiffre d'affaires, hors TVA, afférent aux opérations figurant au numérateur ainsi qu'aux opérations qui n'ouvrent pas droit à déduction.

L'article 173 exclut de cette fraction les dividendes perçus, les opérations relatives aux biens d'investissement et les revenus des opérations financières et immobilières « accessoires ». Par ailleurs, la CJCE (arrêt C-77/01 *EDM*) a considéré que les opérations en dehors du champ d'application de la TVA (comme par exemple la vente d'actions ou de titres) devaient également être exclus du calcul du prorata de droit à déduction.

L'article 173 reste cependant silencieux sur la manière dont le chiffre d'affaires est calculé (en particulier celui afférent aux opérations exemptées), bien que cela puisse avoir des conséquences très importantes sur la détermination du prorata de droit à déduction. Ainsi, selon que l'on prend en compte pour le dénominateur les intérêts bruts perçus par la banque ou la marge brute, déduction faite des intérêts payés aux déposants, le prorata de droit à déduction peut varier considérablement, comme le montre l'exemple ci-dessous.

Encadré 9:

Soit une banque B qui reçoit des dépôts pour un montant de 1000. Elle rémunère ces dépôts au taux de 4%. B utilise ces dépôts pour effectuer des prêts au taux de 9%. Elle effectue également des opérations taxées pour 200.

Intérêts payés aux déposants	400
Intérêts reçus des emprunteurs	900
Marge brute	500
Chiffre d'affaires des opérations taxées	200

Calcul du prorata de droit à déduction selon la méthode de l'intérêt brut

Selon cette méthode, le chiffre d'affaires pris en compte pour le dénominateur est le montant brut des recettes des prêts exemptés (900) et des opérations taxées (200).

$$\frac{200}{1.100 (900 + 200)} \times 100 = 18\%$$

Calcul du prorata de droit à déduction selon la méthode de la marge brute

Selon cette méthode, le chiffre d'affaires pris en compte pour le dénominateur est la marge brute des prêts exemptés calculée en déduisant les intérêts payés aux déposants (400) des intérêts reçus des emprunteurs (900) et des opérations taxées (200).

$$\frac{200}{700 (900 - 400 + 200)} \times 100 = 29\%$$

Ce silence a ouvert la porte à des interprétations différentes selon les États membres. A première vue, il semble logique de reprendre la méthode de l'intérêt brut, puisque l'article 173 parle de « chiffre d'affaires » et non de marge ou de bénéfice. Toutefois, l'approche de la CJCE dans l'arrêt C-172/96 *FNBC* peut laisser penser que, lorsque aucune commission explicite n'est calculée, la marge brute peut constituer une base d'imposition alternative. Dans cet arrêt elle a en effet considéré que la base d'imposition des opérations de change était non pas le montant brut de la devise échangée, mais que « *la contrepartie, c'est-à-dire le montant dont la banque peut effectivement disposer pour son propre compte, est constituée par le résultat brut de ses opérations au cours d'une période donnée* ».

Cela étant, l'article 173 offre un certain degré de flexibilité aux États membres en permettant aux États membres de :

- b) autoriser l'assujetti à déterminer un prorata pour chaque secteur de son activité, si des comptabilités distinctes sont tenues pour chacun de ces secteurs;
- c) obliger l'assujetti à déterminer un prorata pour chaque secteur de son activité et à tenir des comptabilités distinctes pour chacun de ces secteurs;
- d) autoriser ou obliger l'assujetti à opérer la déduction suivant l'affectation de tout ou partie des biens et services;

- e) *autoriser ou obliger l'assujetti à opérer la déduction, conformément à la règle prévue au paragraphe 1, premier alinéa, pour tous les biens et services utilisés pour toutes les opérations y visées;*
- f) *prévoir, lorsque la TVA qui ne peut être déduite par l'assujetti est insignifiante, qu'il n'en sera pas tenu compte.*

En pratique, les calculs auxquels doivent procéder les institutions financières pour déterminer leur prorata de droit à déduction aboutissent souvent à l'adoption de méthodologies complexes pour maximiser leur taux de droit à déduction. Outre des distorsions de concurrence, ces méthodologies génèrent des coûts de discipline fiscale et des coûts administratifs importants pour le secteur des services financiers et pour les administrations fiscales et aboutissent à de nombreux différends. Elles peuvent aussi encourager une planification fiscale abusive visant à maximiser la part de la taxe qui est récupérée, au-delà des procédures légales de minimisation de l'imposition. En outre, la flexibilité offerte aux États membres dans ce domaine génère inévitablement des différences de traitement entre opérateurs en fonction du pays où ils sont établis, ce qui cause des distorsions (et des incertitudes) additionnelles.

g) Synthèse

Les études récentes montrent qu'il existe une grande diversité dans le traitement des services financiers au regard de la TVA dans les États membres de l'Union européenne et au-delà. Ces différences sont dues à un certain nombre de facteurs tels que l'absence de méthode avérée pour l'imposition des services financiers selon la méthode de la facturation, l'absence de définition commune des services financiers et les différences d'interprétation qui en résultent, l'usage divers des options pour l'imposition, les pratiques administratives différentes, la diversité des méthodes de calcul du prorata de droit à déduction et les différences dans la mise en œuvre des arrêts de la CJCE. Ces différences génèrent des incertitudes pour les entreprises et peuvent impliquer de nombreux cas de double imposition et d'absence d'imposition involontaires au sein même d'un marché européen des services financiers en voie d'harmonisation sur le plan de la concurrence.

Dans un environnement où les prestations transfrontières deviennent la norme plutôt que l'exception, et où nombre de prestations complexes sont échangées, notamment en vertu de contrats de sous-traitance, il apparaît de plus en plus difficile de maîtriser les effets négatifs des règles d'exemption actuelles. Outre les difficultés liées à l'exemption proprement dite, en particulier dans un secteur comme celui des services financiers, les différences, voire les divergences d'interprétation des règles de TVA ont conduit à un système qui se révèle de plus en plus insatisfaisant pour l'ensemble des acteurs en cause, qu'il s'agisse des entreprises ou des administrations fiscales.

II.2. LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE L'EXEMPTION

a) L'impact économique

Dans les années 1990, la libéralisation accélérée des marchés et les premiers pas vers un marché européen des services financiers ont provoqué un regain d'intérêt pour la question de leur exemption. Le développement des marchés européen et mondial, l'adoption de la TVA par un nombre croissant d'États (de 15 en 1977 à plus de 150 aujourd'hui) ainsi que la constitution d'entreprises multinationales ont renforcé et rendu plus visibles les effets négatifs de l'exemption, qui pèsent désormais de manière croissante sur le développement et la compétitivité du secteur des services financiers.

Partant du postulat que les règles européennes devraient être rendues compatibles avec celles en vigueur au niveau international afin de développer le potentiel économique de l'Union européenne, le premier Plan d'action européen pour les services financiers (PASF 1999 – 2005) avait pour objectif d'instaurer un marché unique des services financiers de gros (notamment par la création d'un marché intégré des valeurs mobilières et d'instruments dérivés), de rendre accessibles et sûrs les marchés de détail et de renforcer les règles de surveillance prudentielle. Sur le plan législatif, le bilan du PASF est positif puisque 40 des 42 mesures prévues ont été adoptées par les États membres avant la fin du plan. Sur le plan pratique toutefois, les résultats sont plus nuancés puisque des différences se sont fait jour dans la manière dont les directives européennes ont été transposées par les États membres et dans la mesure où un certain nombre de barrières réglementaires ont été maintenues. En ce qui concerne le marché de détail, ce dernier est resté très fragmenté, les mesures adoptées se limitant à garantir la fourniture d'informations fiables et l'existence de procédures de recours efficaces en cas de litige.

Dans un contexte où les transactions internationales comptent pour plus de 60% de la valeur de l'ensemble des activités dans le domaine des services financiers, le Conseil européen a décidé de poursuivre ses efforts d'harmonisation du marché et a adopté en mai 2006 les objectifs stratégiques présentés par la Commission européenne dans son Livre blanc sur la politique des services financiers pour la période 2005-2010¹¹. Ce plan est essentiellement axé sur un renforcement de la coopération des États membres et des autorités de régulation pour permettre une application plus harmonisée des directives. Sur le plan fiscal, le Livre blanc note que « *l'insécurité des règles fiscales et en particulier la TVA liée aux restructurations constitue un obstacle majeur à l'intégration des services financiers* ». Il prévoit dès lors que « *la Commission, après une large consultation de toutes les parties intéressées, présentera une proposition législative visant à adapter les règles en matière de TVA sur les services financiers à l'évolution du marché unique des services financiers* ».

11 COM(2005)629 final.

Au-delà de l'Union européenne, l'adoption de règles internationales destinées à favoriser le développement d'un marché mondial des capitaux de plus en plus libre et fluide ont pour conséquence logique un renforcement de la concurrence entre les institutions financières. Cette concurrence ne porte pas seulement sur les prix et les services offerts aux consommateurs mais aussi sur les sources de financement et l'actionnariat des institutions financières elles-mêmes. Ces règles internationales induisent donc des politiques de réduction des coûts et d'augmentation de profitabilité pour garantir l'émergence ou le maintien d'entreprises européennes dans ce secteur stratégique de l'économie. Or, même si le développement du marché européen, les nouvelles technologies et la consolidation ont permis au secteur bancaire européen d'améliorer sa profitabilité au cours des dernières années, cette dernière reste inférieure à celle des entreprises établies dans d'autres parties du monde, notamment aux États-Unis. L'une des raisons de cette situation est le maintien d'un régime TVA obsolète, qui favorise les opérateurs établis dans les pays tiers à l'Union européenne et risque de contribuer au déplacement des emplois et des centres de décision en dehors de l'Union.

Il reste toutefois très difficile de chiffrer avec précision l'impact économique de l'exemption des services financiers en raison de quatre facteurs principaux :

- l'existence de très grandes disparités nationales dans l'application de l'exemption, malgré l'existence de règles de base communes (la Directive TVA et les arrêts de la CJCE) ;
- les différences dans la structuration des marchés nationaux, malgré une amorce de convergence due à l'intégration du marché européen ;
- la diversité des institutions financières, notamment en ce qui concerne la taille (nationale, européenne ou mondiale), les activités (banque de gros, banque de détail, gestion de fonds d'investissement, banque et assurance) et la structure (avec des filiales ou des succursales, avec d'autres entreprises liées, avec recours plus ou moins intensif à la sous-traitance) ;
- la complexité des opérations comptables qui seraient nécessaires pour déterminer le montant de TVA rémanente en l'absence, dans les institutions financières, des outils adéquats pour ce faire. La TVA non déductible est en effet le plus souvent comptabilisée comme une charge parmi d'autres et n'a pas fait l'objet, jusqu'à présent, d'une comptabilisation séparée.

Le rapport publié en 1997 par l'OCDE¹² sur l'exemption des services financiers conclut également à la difficulté d'obtenir des données suffisamment fiables pour mesurer l'importance de la TVA rémanente qui résulte des régimes d'exemption et pour évaluer avec précision l'impact économique des distorsions de concurrence.

L'impact économique de l'exemption comprend en réalité quatre composantes :

- le poids de la taxe rémanente, c'est-à-dire le poids des taxes non déduites en amont dans la chaîne des transactions et les effets de cascade conséquents pour les opérateurs en aval (notons cependant que la TVA en amont non déduite par le prestataire de services financiers est en principe déductible de la base d'imposition à l'impôt des sociétés de ce dernier à titre de charges) ;
- le poids économique qui résulte de la distorsion des structures des entreprises et des chaînes de valeur, notamment en raison du poids de la TVA non déductible en cas de sous-traitance de certaines opérations non exemptées ;
- la charge administrative supportée par les entreprises, à la fois en termes d'incertitudes quant au statut fiscal de certaines opérations et en termes de coût du respect des obligations fiscales complexes générées par l'absence plus ou moins étendue de droit à déduction ;
- l'impact négatif sur la rentabilité des institutions financières et sur leur position concurrentielle vis-à-vis de leurs clients et de leurs actionnaires.

L'étude menée en 2006 par PriceWaterhouseCoopers pour la Commission européenne¹³ a confirmé que la diversité des régimes d'exemption applicables au sein de l'Union européenne et la complexité inhérente au secteur des activités financières rendait très difficile la mesure de l'impact économique de l'exemption. Elle conclut néanmoins que les marges bénéficiaires de ces entreprises du secteur financier pourraient être accrues de 5 à 10% si les effets de taxe rémanente induits par l'exemption étaient éliminés.

En outre, il s'avère que les règles d'exemption actuelles auront un impact certain sur le recours à la sous-traitance, compte tenu des effets de rémanence de taxe importants, en particulier pour les services qui échappent à l'exemption. Or, ce recours à la sous-traitance est appelé à se développer considérablement au cours des prochaines années et est considéré comme crucial pour la compétitivité future des entreprises du secteur. Dès lors, l'exemption de TVA, telle qu'elle est mise en pratique actuellement, peut freiner les efforts de compétitivité des entreprises, en particulier pour les moins grandes qui ne peuvent pas avoir recours à la sous-traitance en interne ou au sein d'un groupe. Le même raisonnement peut aussi s'appliquer, mutatis mutandis aux centres de services partagés (*shared service centres*).

En conclusion sur ce point, on peut dire que si l'impact économique du système actuel d'exemption reste difficile à mesurer dans l'Union européenne, le développement d'un marché plus concurrentiel et plus intégré, avec davantage de prestations transfrontalières, va renforcer l'impact de la TVA rémanente et des différentiels de traitement fiscal, créant des distorsions de concurrence accrues et davantage d'opportunités d'arbitrages dans ce domaine.

13 Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services, 2006, PriceWaterhouseCoopers.

b) L'impact budgétaire

En principe, toute exemption de TVA devrait avoir un impact négatif sur les recettes fiscales dans la mesure où elle équivaut à une taxe sur les intrants alors que la base d'imposition des intrants est forcément plus faible que la base d'imposition sur le chiffre d'affaires à la sortie si l'entreprise réalise une marge bénéficiaire, ce qui est indispensable à sa survie. Ainsi que nous l'avons montré au début de cette étude, cette perte budgétaire est d'autant plus grande que l'exemption touche des biens ou des services directement destinés aux consommateurs finals. Lorsque l'exemption touche des prestations rendues plus en amont dans la chaîne des transactions, cette perte de recettes est réduite, voire transformée en recettes additionnelles, par l'effet de la TVA rémanente.

A la différence de l'impact sur la compétitivité que peut avoir l'impôt sur les sociétés ou des taxes spécifiques sur certaines opérations financières par exemple, l'impact de la TVA rémanente n'est pas transparent puisqu'il se répercute d'une manière qui est contraire à la logique d'ensemble du système TVA.

L'impact budgétaire de l'exemption est assez complexe, voire impossible à calculer avec précision. D'abord, il faut prendre en compte un certain nombre de facteurs positifs et négatifs. Dans la catégorie des effets positifs (pour le Trésor), on peut compter l'imposition des intrants par le biais de la limitation du droit à déduction et le gonflement de la base d'imposition en aval due à la taxe rémanente. Dans la catégorie des effets négatifs, on doit évidemment compter le manque à gagner causé par l'exemption des prestations à la sortie, les coûts administratifs de la gestion de l'exemption pour les administrations et les entreprises et la réduction des performances économiques liées aux distorsions induites dans la chaîne des transactions (notamment sur la sous-traitance). Les effets de l'exemption peuvent aussi varier en fonction de la structure du marché et d'autres facteurs tels que l'élasticité de l'offre et de la demande, l'impact sur les autres impôts ainsi que l'effet d'attractivité éventuel de l'exemption ou de l'imposition pour certaines entreprises.

L'impact budgétaire de toute modification du système d'exemption (élargissement ou réduction du champ d'imposition, mise en place de groupements TVA, application de taux zéro) devra se calculer en tenant également compte de cet ensemble de facteurs. De plus, cet impact pourrait être extrêmement variable d'un État membre à l'autre en fonction de l'importance du secteur financier dans l'économie.

Ceci dit, compte tenu du caractère essentiellement dynamique des marchés, en particulier dans les économies ouvertes, il est important de souligner que le maintien d'un régime d'exemption inadapté implique aussi des coûts budgétaires induits notamment par la perte de compétitivité du secteur, les structures organisationnelles sous optimales, les distorsions de concurrence et les coûts administratifs accrus.

III. LES REMÈDES POSSIBLES AUX EFFETS INDÉSIRABLES DE L'EXEMPTION

III.1. PRINCIPES DE BASE

Depuis une dizaine d'années, nombre d'organisations internationales, d'universitaires et d'autorités fiscales ont entrepris des recherches afin d'identifier les remèdes possibles aux effets indésirables du système d'exemption actuel. En tout état de cause, il existe un certain consensus autour du fait que le système actuellement en vigueur dans l'Union européenne n'est pas satisfaisant et nécessite une réforme d'une certaine importance.

Cependant, il est vrai aussi que toute réforme dans ce domaine est à la fois sensible et complexe. Il est clair que, pour les États membres, la sécurisation des recettes fiscales jouera un rôle clé dans le processus de décision et toute réforme qui entraînerait des conséquences budgétaires devrait, en contrepartie, offrir des avantages significatifs. Toutefois, l'absence de réformes implique, elle aussi, ses propres risques budgétaires. Les arrêts de la CJCE peuvent aussi avoir des conséquences importantes sur les recettes fiscales (comme par exemple l'arrêt *FCE Bank*, qui met hors champ les transactions entre maisons-mères et succursales). La distorsion des chaînes de valeur, la perte de compétitivité et la planification fiscale agressive induites par un régime fiscal inadapté au contexte économique peuvent aussi avoir des conséquences néfastes sur les recettes fiscales des États membres.

Face à cette situation, il existe un consensus autour de l'idée qu'il est nécessaire de trouver, aussi rapidement que possible, une solution à la mesure des problèmes posés. En tout état de cause, pour être considérées comme réalistes, les solutions envisagées doivent satisfaire à un certain nombre de critères :

- elles doivent être suffisamment aisées à mettre en œuvre pour tous les opérateurs ;
- elles doivent apporter des solutions durables ;
- elles doivent permettre de réduire de manière significative ou de supprimer les effets négatifs du régime actuel d'exemption (taxe rémanente, distorsion des structures commerciales, distorsions de concurrence, incertitude juridique, disparités de mise en œuvre entre États membres) ;
- elles doivent apporter une réduction significative du coût de gestion de l'impôt à la fois pour les entreprises et pour les administrations fiscales ;
- elles doivent permettre de limiter les risques de fraude et d'abus ;
- elles doivent être cohérentes avec les principes généraux de la TVA.

Au cours des quinze dernières années, un certain nombre de chercheurs, d'économistes et d'organisations internationales se sont penchés sur cette question. De manière synthétique, on peut regrouper les solutions possibles en trois grandes familles :

- **la suppression de l'exemption**, c'est-à-dire l'imposition intégrale des services financiers à la TVA qui permettrait de résoudre à la fois l'ensemble des problèmes posés par la définition des limites de l'exemption, par les différences d'application entre les États membres et par les effets de distorsion de concurrence induits ainsi que par les effets indésirables de la taxe rémanente sur la structure des entreprises. Les difficultés principales de cette option concernent la méthode de calcul de la base d'imposition, et l'influence sur les prix au consommateur final (notamment sur le coût du crédit);
- **le maintien de l'exemption, assorti de mesures destinées à limiter ses conséquences négatives**, notamment par une définition plus précise et plus efficace de ses limites, de dispositions destinées à atténuer les effets de TVA rémanente et de distorsions de concurrence, notamment en ce qui concerne le recours à la sous-traitance, et des mécanismes appropriés pour pallier aux risques de différences d'interprétation et de mise en œuvre de l'exemption ;
- **l'application d'un taux zéro intégral**, y compris jusqu'au stade de la vente au consommateur final, avec application d'une taxe spécifique (étrangère à la TVA) afin de compenser la perte budgétaire correspondante.

III.2. LES MÉTHODES FONDÉES SUR L'IMPOSITION DES SERVICES FINANCIERS À LA TVA

La solution qui apparaît comme la plus logique pour résoudre les problèmes générés par l'exemption des services financiers est sans conteste celle de leur imposition intégrale à la TVA. La suppression de l'exemption permettrait en effet d'éliminer toutes les difficultés et les incertitudes liées à la définition de la limite entre services exemptés et services imposés, de supprimer les effets de taxe rémanente (avec les distorsions de concurrence qui en résultent) et de réduire significativement les coûts de discipline et d'administration fiscales générés par la gestion d'une exemption partielle, avec les difficultés de calcul de prorata de droit à déduction qui en découlent. Toutefois, la mise en œuvre de cette solution implique que soient résolues les difficultés techniques et politiques qui ont présidé à l'exemption des services financiers il y a trente ans.

La difficulté principale provient du fait que s'il est possible d'appliquer la méthode classique de la facturation aux services financiers qui sont rémunérés par une commission explicite, ce n'est pas le cas de ceux qui sont rémunérés par une marge d'intermédiation (par exemple la différence entre le taux créditeur et le taux débiteur). Cette difficulté technique ne consiste pas tant à calculer la valeur ajoutée globale des services financiers produits par un assujetti (ce qui peut être fait par le biais des méthodes de soustraction et d'addition) mais d'identifier, pour chaque transaction prise isolément, une base d'imposition fiable. Un certain nombre de travaux ont été

menés au cours de la décennie écoulée, principalement à l'initiative de la Commission européenne et du Fonds Monétaire International afin d'identifier des méthodes appropriées permettant l'imposition des services financiers à la TVA.

a) La méthode de l'addition

De manière très résumée, cette méthode consiste à estimer de manière globale la « valeur ajoutée » produite par l'institution financière et de soumettre cette valeur ajoutée à la TVA. Cette méthode part de l'idée que la valeur ajoutée au sens de la TVA peut être définie comme la différence entre le chiffre d'affaires et le montant brut des inputs (TVA comprise), hors charges salariales. Dans cette méthode, la base d'imposition à la TVA est dès lors constituée de l'addition des charges salariales et du bénéfice. Dans cette méthode, les institutions financières n'ont aucun droit à déduction de la TVA ayant grevé leurs intrants puisque cette dernière est déjà déduite, de manière globale, de la base d'imposition.

Cette méthode n'a jamais été considérée comme véritablement utilisable car, si elle permet de soumettre, d'une certaine manière, les services financiers à la TVA, elle est loin de résoudre les problèmes liés à l'exemption puisqu'elle maintient l'absence de droit à déduction de la TVA sur les intrants, avec tous ses inconvénients. En outre, elle est contraire au principe de destination (le montant de la TVA payée par le consommateur final doit revenir à la juridiction de consommation des biens et services), qui constitue la norme internationale en la matière puisqu'elle ne permet pas de différencier les services fournis à des clients dans et hors du pays.

b) La méthode de la soustraction

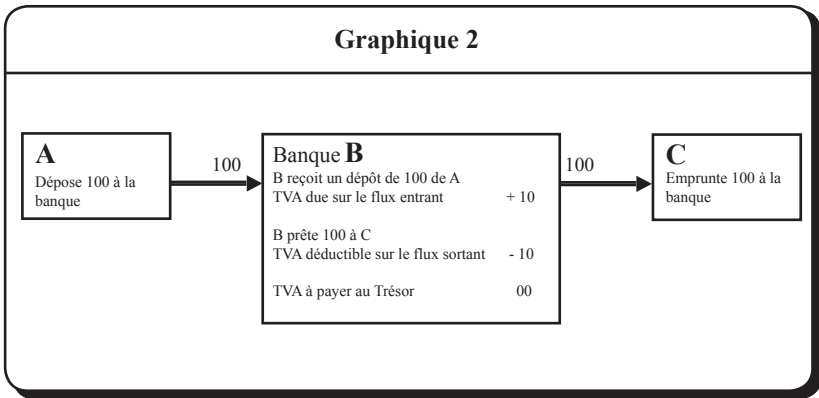
A la différence de la méthode de la facturation selon laquelle chaque commerçant impute la TVA au taux prescrit sur chaque vente et remet à l'acheteur une facture détaillant la taxe ainsi imputée, la méthode de la soustraction (« méthode fondée sur l'entité ») prévoit que la taxe est perçue globalement en fonction d'une valeur ajoutée calculée à partir des comptes de chaque entreprise en déduisant de la TVA applicable au chiffre d'affaires taxable la TVA applicable aux achats admissibles. Cette méthode permettrait d'imposer globalement la valeur ajoutée des entreprises du secteur financier. Toutefois, elle poserait des problèmes de compatibilité avec la méthode de la facturation appliquée au reste de l'économie. En outre, la méthode de la soustraction est moins bien adaptée aux structures qui prévoient l'application d'exemptions partielles et d'une multiplicité de taux de TVA, comme c'est le cas dans l'Union européenne.

c) La méthode des flux de trésorerie

D'une manière simplifiée, on peut dire que cette méthode est basée sur l'idée que l'on peut imposer les flux de trésorerie liés aux opérations financières. Dans ce cadre, les flux monétaires entrants sont considérés comme des produits et entraînent le paiement de la TVA tandis que les flux sortants sont considérés comme des charges et entraînent un crédit de TVA.

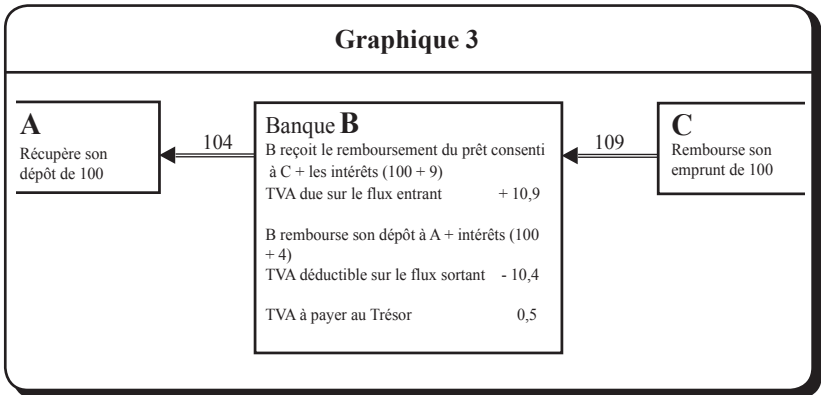
L'approche retenue peut être illustrée par l'exemple simple suivant: on considère un dépôt de 100 auprès d'une banque B par un consommateur final (non assujetti) A. La banque accorde un prêt de 100 à un autre consommateur final C. Le taux d'intérêt sur les dépôts est de 4 %, celui sur les prêts de 9 %. La marge d'intermédiation est donc de 5 %. Supposons que le taux de TVA soit de 10 %.

En première période, la banque reçoit le dépôt et accorde le prêt :



- le dépôt fait par A auprès de la banque B est un flux entrant pour B et, à ce titre, entraîne une TVA due de 10% dans le chef de B.
- le prêt consenti par B à C est un flux sortant de 100 pour la banque et, à ce titre, entraîne un droit à déduction de 10% pour B.

En seconde période, C rembourse son emprunt de 100 à la banque et lui paie en outre un intérêt de 9. A retire son dépôt de 100 et la banque lui paie un intérêt de 4.



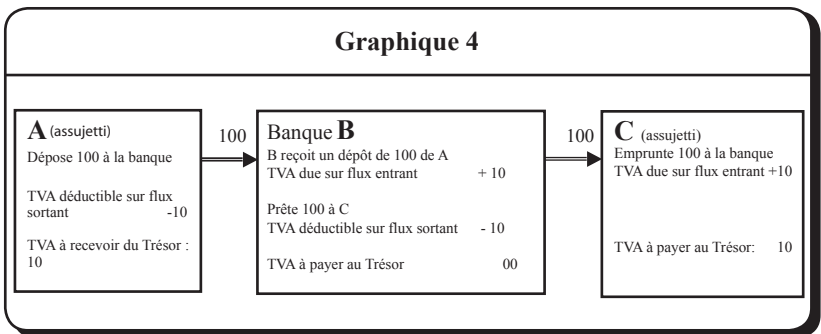
TVA totale perçue par l'État en fin de période : $(10,9 - 10,4) = 0,5$

- le remboursement du prêt, avec intérêts, représente un flux entrant pour B. Ce flux entrant entraîne une TVA due pour B de 10,9 (109 x 10%).
- le remboursement du dépôt, avec intérêts, représente un flux sortant pour B. Ce flux sortant entraîne un droit à, déduction de 10,4 (104 x 10%) pour B.

En seconde période, la banque verse donc 0,5 de TVA au Trésor, soit 10 % de la valeur ajoutée des services financiers rendus à des consommateurs finals. Comme A et C sont des consommateurs finals (sans droit à déduction) il est logique que le Trésor perçoive un montant net proportionnel à la « valeur » du service consommé (ici, l'intermédiation de la banque, dont la valeur est calculée sur sa marge d'intermédiation).

Cette méthode est également applicable lorsque le prêteur A et/ou l'emprunteur C sont des assujettis à la TVA. Dans ce cas, ils appliquent également la méthode des flux de trésorerie à leurs propres opérations financières :

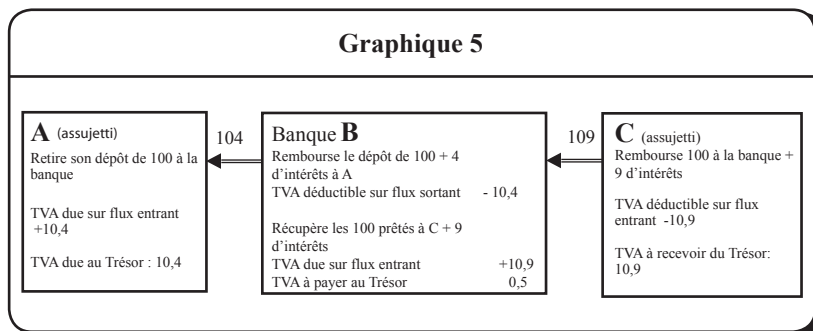
En première période, la banque reçoit le dépôt et accorde le prêt :



Total perçu par le Trésor en fin de période 1 $(-10 + 00 + 10) = 00$

- le dépôt fait par A auprès de la banque B est un flux entrant pour B et, à ce titre, entraîne une TVA due de 10% dans le chef de B. Ce même dépôt constitue un flux sortant pour A et entraîne pour lui un droit à déduction de 10.
- le prêt consenti par B à C est un flux sortant de 100 pour la banque et, à ce titre, entraîne un droit à déduction de 10 pour B. Ce même prêt constitue un flux entrant pour C et entraîne pour lui une TVA due de 10.

En seconde période, C rembourse son emprunt de 100 à la banque et lui paie en outre un intérêt de 9. A retire son dépôt de 100 et la banque lui paie un intérêt de 4.



Total perçu par le Trésor en fin de période 2 ($+ 10,4 + 0,5 - 10,9$) = 00

- le remboursement du prêt, avec intérêts, représente un flux entrant pour B. Ce flux entrant entraîne une TVA due pour B de 10,9 (109 x 10%). Ce même flux est un flux sortant pour C, ce qui lui permet de bénéficier d'un droit à déduction de 10.
- le remboursement du dépôt, avec intérêts, représente un flux sortant pour B. Ce flux sortant entraîne un droit à déduction de 10,4 (104 x 10%) pour B. Ce même flux est un flux entrant pour A, ce qui entraîne pour lui une TVA due de 10,4.

En seconde période, comme on le constate, la TVA nette encaissée par le Trésor est nulle, ce qui est parfaitement normal puisqu'il s'agit d'opérations intermédiaires sans consommation finale lorsque A et B sont des assujettis à la TVA qui utilisent les opérations financières aux fins de leurs opérations imposables.

Cette méthode est aussi applicable lorsque soit le prêteur, soit l'emprunteur sont des consommateurs finals.

La méthode des flux de trésorerie permet donc d'imposer la marge d'intermédiation, l'exemple qui précède pouvant être généralisé à des situations plus complexes. Par contre, lorsque les opérations sont facturées aux clients sous forme de

commissions explicites (et non comme marge d'intermédiation), elles sont imposées sur la base de la commission facturée, selon la méthode classique. Cette méthode rétablit la chaîne de la TVA, dans la mesure où les transactions entre l'établissement financier, l'emprunteur et le déposant sont désormais taxables et génèrent des droits à déduction (si l'emprunteur ou le déposant sont assujettis). Le principe de destination est aisément respecté à condition que les transactions avec les non-résidents ne soient pas taxées.

d) Une variante : la méthode dite « TCA » (*Tax Calculation Account*)

L'inconvénient majeur de la méthode du cash flow est de créer des difficultés de trésorerie pour les entreprises non financières emprunteuses : en effet, pour disposer d'un prêt de 100, il est désormais nécessaire, pour un taux de TVA de 10 %, d'emprunter 110 (valeur TTC du prêt) afin de payer la TVA correspondante.

Pour cette raison, un perfectionnement de la méthode des flux de trésorerie consiste à reporter le paiement de la TVA au moment du dénouement des opérations, en évitant tout versement dépendant directement des flux financiers en capital (montants des prêts et dépôts). La TVA due ou déductible est alors inscrite dans un compte d'attente dit « compte de calcul de la taxe » ou *tax calculation account* (TCA).

La TVA due sur une entrée de liquidités vient débiter le TCA, sans versement effectif de TVA. La TVA déductible sur une sortie de liquidités vient créditer le TCA. La TVA n'est effectivement payée que sur le solde, au dénouement de chaque opération.

Le problème de l'effet de trésorerie peut ainsi être résolu, mais au prix d'une complexité additionnelle du mécanisme. En particulier, le report dans le temps des versements (ou des crédits) de TVA suppose une actualisation des montants concernés, ce qui implique la définition d'un taux et d'une périodicité d'actualisation. La tenue des TCA peut au total se révéler d'une grande technicité. Enfin, une série de problèmes spécifiques (traitement des créances douteuses, des opérations portant sur des fonds propres, des cessions d'actifs sur un marché secondaire, etc.) devraient encore être résolus. En ce qui concerne le montant de la TVA due sur les opérations entre entreprises et consommateurs finals, elle devrait apparaître dans les charges du consommateur d'une manière qui ne révélerait pas la marge réalisée par les institutions bancaires.

L'adoption d'une méthode dite *TCA tronquée* permettrait de limiter l'application de cette méthode aux institutions financières de manière à éliminer les inconvénients de la méthode TCA pour les assujettis non financiers.

Bien que la faisabilité technique du système ait été confirmée par son expérimentation dans certaines institutions financières, elle n'a pas été retenue pour remplacer l'exemption actuelle au motif que « *la complexité apparente de ce système constituait un élément dissuasif majeur tant pour les administrations que pour les entreprises du secteur. Le consensus général était que les avantages qui en résulteraient ne justifiaient pas une modification aussi profonde du système initial* »¹⁴.

Apparemment, malgré le développement de solutions informatiques plus puissantes et de normes comptables plus modernes, il semble qu'aucun pays n'ait jusqu'à présent mis en œuvre cette méthode, bien que le Conseil fédéral Suisse ait récemment considéré que ce type de méthode constituait « *la solution la plus ambitieuse et la meilleure du point de vue de l'efficacité* »¹⁵.

e) **Autoliquidation modifiée**

Ce système a été proposé dans une étude publiée par le Fonds Monétaire International en 2004.¹⁶ A la différence de la méthode des flux de trésorerie, elle ne prend pas les flux de trésorerie comme base d'imposition mais les intérêts bruts sur les prêts. Si, selon cette méthode, tous les intérêts perçus sur les prêts sont soumis à la TVA, elle tient compte du fait que cette imposition entraînerait des charges trop lourdes lorsque ces intérêts seraient perçus par des déposants (assujettis ou non) auprès des banques. Elle propose donc d'appliquer un mécanisme d'autoliquidation à la banque (c'est-à-dire un mécanisme couramment utilisé en TVA dans d'autres domaines qui consiste à rendre le preneur d'un service redevable de la TVA en lieu et place du prestataire). Ainsi, la TVA sur l'intérêt versé par la banque à ses clients sera payée par la banque elle-même via le mécanisme de l'autoliquidation. En ce qui concerne les prêts consentis par la Banque, si l'emprunteur est un assujetti, il pourra déduire la TVA sur les intérêts, comme toutes celles ayant grevé ses intrants. Si c'est un consommateur final, il supportera en définitive la TVA comme faisant partie du prix du service.

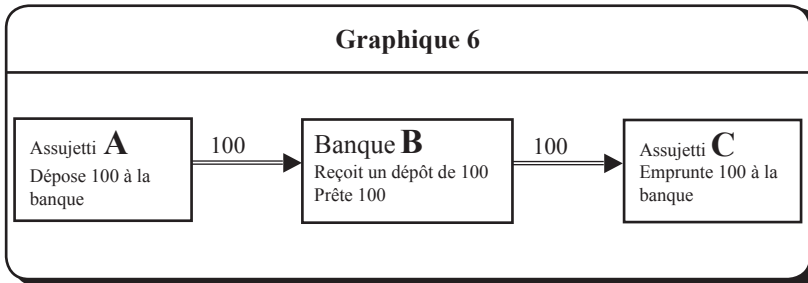
L'approche retenue peut être illustrée par l'exemple simple suivant: on considère un dépôt de 100 auprès d'une banque par un assujetti à la TVA. La banque accorde un prêt de 100 à un autre assujetti. Le taux d'intérêt sur les dépôts est de 4 %, celui sur les prêts de 9 %. La valeur du service financier proprement dit (et l'assiette à taxer) est de 5 % des montants déposés. Supposons que le taux de TVA soit de 10 %.

14 Document de consultation sur la modernisation des obligations TVA concernant les services financiers et d'assurance, 2006, Commission européenne.

15 Rapport du Conseil fédéral sur les améliorations de la TVA, 2006, Conseil fédéral Suisse, p.48.

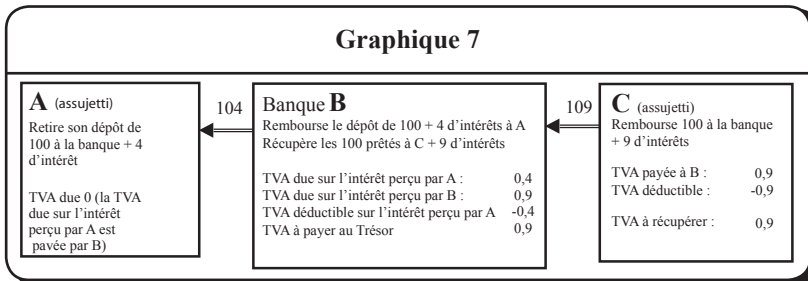
16 Zee, H, A New Approach to Taxing Financial Intermediation Services Under a Value-Added Tax, 2004 (IMF).

En première période, la banque reçoit le dépôt et accorde le prêt :



A la différence de la méthode des flux de trésorerie, ceux-ci ne sont pas imposés et aucune TVA n'est due à ce stade.

En seconde période, C rembourse son emprunt de 100 à la banque et lui paie en outre un intérêt de 9. A retire son dépôt de 100 et la banque lui paie un intérêt de 4.

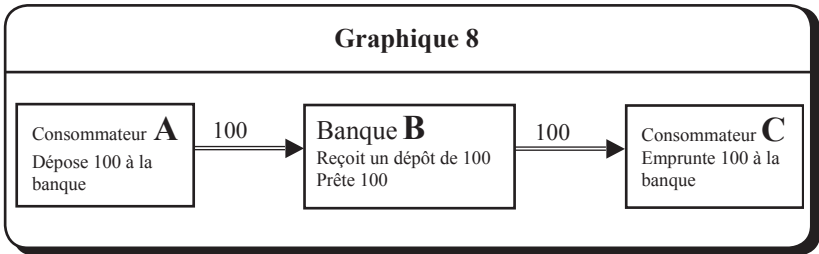


Total perçu par le Trésor en fin de période 2 $(0,9 - 0,9) = 00$

- La banque B est redevable de $(4 \times 10\%) = 0,4$ de TVA au Trésor au titre de l'autoliquidation de la TVA due sur l'intérêt perçu par A ;
- B est également redevable de $(9 \times 10\%) = 0,9$ de TVA au Trésor en raison des intérêts perçus sur le prêt consenti à C ;
- C étant un assujetti, il peut déduire la TVA de 0,9 qui lui est facturée par B ;
- Aucune TVA n'est due par A sur cette opération. C'est B qui s'en charge au titre de l'autoliquidation.

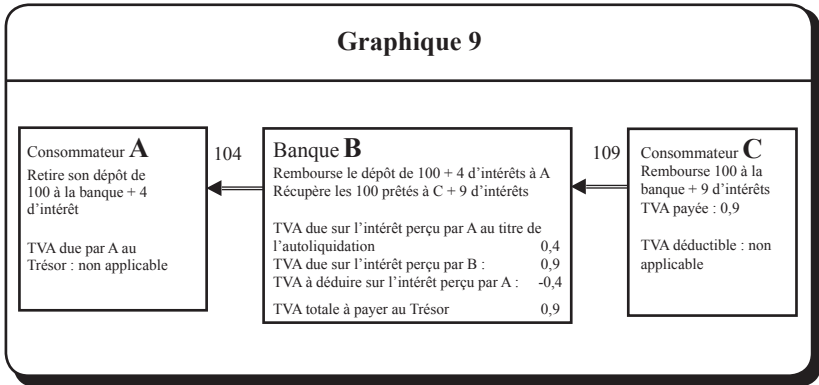
En seconde période, la TVA nette encaissée par le Trésor est nulle, ce qui est parfaitement normal puisqu'il s'agit d'opérations intermédiaires sans consommation finale lorsque A et B sont des assujettis à la TVA qui utilisent les opérations financières aux fins de leurs opérations imposables.

Si l'on prend le même cas, mais avec cette fois A et C qui sont des consommateurs finals, sans droit à déduction, on a, en première période, la banque qui reçoit le dépôt et accorde le prêt :



Les flux de trésorerie ne sont pas imposés et aucune TVA n'est due à ce stade.

En seconde période, C rembourse son emprunt de 100 à la banque et lui paie en outre un intérêt de 9. A retire son dépôt de 100 et la banque lui paie un intérêt de 4.

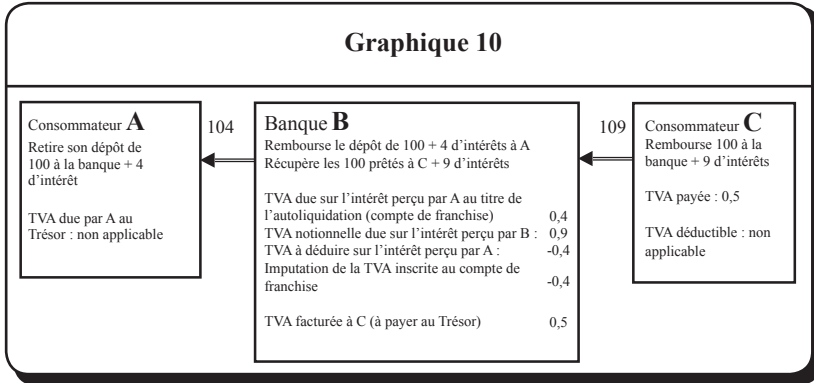


Total perçu par le Trésor en fin de seconde période: $+0,4 - 0,4 + 0,9 = 0,9$

Comme on le constate, à conditions égales, le système d'autoliquidation aboutit dans ce cas au paiement par le consommateur final d'une TVA (0,9) supérieure à la marge d'intermédiation de la banque (0,5), parce qu'elle inclut la TVA sur l'intérêt versé au prêteur sur son dépôt (0,4), ce qui est illogique. Afin de résoudre cette difficulté, ce système prévoit d'imputer la TVA due sur les dépôts sur la TVA due

sur les crédits via un mécanisme de « compte de franchise » (*franking account*).

Ainsi, la deuxième période de l'opération précédente donnerait lieu au calcul suivant :



Total perçu par le Trésor en fin de seconde période : $+0,4 - 0,4 + 0,9 - 0,4 = 0,5$

Selon cette méthode, le compte de franchise fonctionnerait comme un compte d'amortissement permettant d'affecter, par unité monétaire prêtée, la TVA à imputer liée aux dépôts en amont sur la TVA due sur les prêts en aval, même en cas de fluctuation des taux de crédit et de dépôt. Pour éviter que ce système ne fasse peser la totalité de l'impôt sur la consommation sur l'emprunteur C, comme si le consommateur A ne consommait, lui, aucun service d'intermédiation, ce qui est inexact, il est proposé d'inclure un processus de répartition de la charge entre déposant et emprunteur. Selon son auteur, la méthode de l'autoliquidation modifiée peut être adaptée à tous les types de produits financiers et évite les complexités générées par la méthode TCA, destinée à compenser les graves inconvénients de la méthode des flux de trésorerie.

f) Synthèse

Comme on peut le constater, des recherches ont été menées depuis une dizaine d'années pour rechercher des méthodes fiables pour imposer les services financiers, y compris ceux qui sont rémunérés par une marge d'intermédiation. Si ces systèmes sont inévitablement complexes, à l'image des services financiers eux-mêmes, l'évolution des systèmes comptables et d'information financière gérés par des solutions informatiques plus puissantes, désormais accessibles même aux opérateurs économiques de dimension modeste, devrait en faciliter le fonctionnement.

L'imposition des services financiers à la TVA aurait l'avantage d'offrir une solution générale aux principaux problèmes posés par l'exemption actuelle (disparition des distorsions, des taxes rémanentes, des taxes en cascade et des problèmes liés à la définition de l'exemption) y compris au-delà des pays de l'Union européenne. Bien sûr,

leur mise en œuvre générerait inévitablement des charges administratives spécifiques, mais elles seraient compensées par la disparition des charges et des distorsions liées à l'exemption actuelle.

Malgré les avantages considérables de l'assujettissement des opérations financières, force est de constater qu'elle n'a –à notre connaissance- été réalisée complètement nulle part. Un certain nombre de facteurs expliquent sans doute cette situation. D'abord, tous les systèmes fiscaux offrent une certaine résistance au changement, surtout lorsqu'il s'agit d'un changement en profondeur. Les gouvernements et les assujettis hésitent généralement à bouleverser des systèmes et des pratiques établies de longue date tant qu'ils ne sont pas confrontés à des difficultés supérieures à celles posées par le changement. Ensuite, et c'est particulièrement vrai pour l'Union européenne où les directives fiscales doivent être adoptées à l'unanimité des 27 États membres, toute réforme substantielle de l'imposition des services financiers entraînerait inévitablement des gains ou des pertes (en termes de recettes, mais aussi d'attractivité) différents selon les États membres, ce qui peut rendre la négociation plus difficile. Les gains ou les pertes peuvent aussi être très différents selon les établissements financiers eux-mêmes. De plus, il ne faut pas négliger l'impact possible d'une imposition des services financiers à la TVA sur d'autres impôts tels que l'impôt des sociétés (via les prix de transfert pour l'attribution des bénéfices entre entreprises liées) ou d'autres taxes spécifiques qui affectent le secteur. Enfin, leur imposition à la TVA pourrait entraîner une augmentation de leur prix pour le consommateur final, mais cette augmentation serait très limitée, compte tenu des diminutions de coût hors taxes entraînées par la suppression des charges induites par l'exemption.

En tout état de cause, il serait assez logique que des études plus approfondies en termes techniques et en termes d'impact économique et budgétaire soient menées avant que soit porté un jugement définitif sur la faisabilité et sur l'opportunité de l'imposition des services financiers.

IV.3 MÉTHODES BASÉES SUR LA RÉDUCTION DES EFFETS NÉGATIFS DE L'EXEMPTION

Dans les circonstances actuelles, compte tenu des difficultés réelles ou supposées du passage à l'imposition des services financiers, et face aux difficultés croissantes posées par l'exemption, un certain nombre de juridictions mettent en oeuvre ou envisagent des méthodes destinées à en réduire les effets les plus indésirables. Ainsi, des solutions pratiques ont émergé dans un certain nombre de pays qui ont adopté la TVA postérieurement à l'Union européenne.

a) Australie

L'Australie, lorsqu'elle a adopté la Taxe sur les produits et services (la TPS est l'équivalent de la TVA) en juillet 2000, a pris en compte l'effet dissuasif qu'exerce l'exemption des services financiers sur la sous-traitance et a instauré un dispositif de

déduction limitée et uniforme de la taxe sur les intrants («*Reduced Input Tax Credit Scheme*»). Ce dispositif autorise les prestataires de services financiers à comptabiliser un pourcentage fixe de droit à déduction (actuellement 75%) de la taxe ayant grevé une liste exhaustive d'intrants. Malgré sa simplicité de principe, ce mécanisme peut poser des problèmes complexes pour l'imputation de la taxe sur les intrants à des services spécifiques et quant à la détermination d'un taux de déduction de la taxe sur les intrants qui ne peuvent être imputés à aucun service en particulier. Cette solution implique aussi des coûts de discipline fiscale élevés, mais le secteur en question préfère sans doute supporter ces coûts dans la mesure où ils sont compensés par une déduction plus importante de la taxe sur les intrants.

b) Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande, qui a adopté la TPS en 1984 a pris des mesures plus radicales avec les modifications qu'elle a apportées en janvier 2005 au traitement des services financiers. D'une manière synthétique, on peut dire que la nouvelle législation a introduit un taux zéro (c'est-à-dire une exonération de TPS assortie d'un droit à déduction total de la taxe sur les intrants) aux services financiers lorsque ceux-ci sont fournis à un client dont 75 pour cent au moins du chiffre d'affaires est imposable à la TPS. Par conséquent, une banque qui fournit des services financiers à une entreprise manufacturière ou à un détaillant dont le chiffre d'affaires est imposable à la TPS peut déduire la totalité de la taxe ayant grevé ses intrants lorsqu'ils sont utilisés pour prêter ces services, sans facturer de TVA à la sortie. Cela se traduit par un taux global de déduction de la taxe en amont sensiblement plus élevé que dans un système d'exemption des services financiers classique. Toutefois, une banque qui fournit des services financiers à une autre entreprise de services financiers exemptée ou à un consommateur final, ne peut toujours pas, en principe, déduire la taxe en amont ayant grevé les intrants correspondants. Bien qu'il s'agisse d'un pas important dans la suppression du problème de la taxe rémanente, cette mesure implique inévitablement un coût budgétaire important. En outre, ces dispositions ne résolvent pas le problème posé par le vieillissement des définitions actuelles des services financiers, qui devront encore être modernisées. Toutefois, les recettes supplémentaires générées par l'adoption concomitante de règles imposant les services importés par des assujettis sans droit à déduction totale (services qui étaient restés, jusque là, en dehors du champ de la TPS), ont permis de compenser en partie cette perte budgétaire.

c) Afrique du Sud

L'Afrique du Sud a instauré une TVA sur le modèle de l'Union européenne en 1991, y compris en ce qui concerne l'exemption des services financiers. Elle est toutefois revenue partiellement sur cette exemption en 1999 et applique depuis lors la TVA au taux normal à une série de services financiers lorsqu'ils sont facturés aux clients sur la base de commissions explicites. Cette mesure a permis de faire entrer dans le champ d'application normal de la TVA les prestations de services financiers pour lesquelles il existait une base d'imposition claire. Suite à cette mesure, certains prestataires de services financiers ont modifié la tarification de leurs prestations, en élargissant le nombre de celles qui faisaient l'objet de commissions explicites, surtout

pour celles qui sont habituellement fournies à des clients assujettis à la TVA avec droit à déduction. Ils ont ainsi substantiellement accru leur taux de droit à déduction.

d) Union européenne

Dans l'Union européenne, à la suite du séminaire Fiscalis réunissant les États membres et les opérateurs économiques à Dublin en décembre 2004, il a été considéré qu'il y avait encore peu d'intérêt pour l'introduction d'une imposition généralisée des services financiers, considérant que cette dernière pourrait générer des perturbations disproportionnées par rapport aux avantages de l'imposition. Dès lors, il semble que la Commission européenne s'oriente davantage vers le maintien du régime d'exemption, tout en examinant les mesures législatives qui devraient être prises pour en réduire les effets les plus négatifs au regard de cinq objectifs :

- la suppression des cas de double imposition et d'absence involontaire d'imposition ;
- la réduction des charges administratives supportées par les administrations et par les opérateurs économiques ;
- la mise en place d'une sécurité budgétaire pour les administrations et d'une sécurité juridique pour les opérateurs économiques ;
- la suppression des incohérences existant entre les règles de la TVA établies en 1977 et l'objectif de la réalisation d'un marché intérieur des services financiers, notamment au regard du Plan d'Action pour les Services Financiers ;
- la suppression des distorsions de concurrence potentielles ou réelles entre États membres et vis-à-vis des pays tiers.

La modernisation et l'harmonisation des définitions des services financiers exemptés ne représente qu'une partie du dispositif à mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs, ces dernières étant considérablement influencées par les choix structurels ou techniques qui seront faits (élargissement/restriction du champ de l'exemption, suppression d'options, introduction d'une logique de chaîne économique ou de groupe).

Ce faisant, la Commission reconnaît qu'à défaut d'introduire une imposition généralisée des services financiers, « *certaines incohérences fondamentales inhérentes au régime d'exonération sont susceptibles de persister* »¹⁷.

17 Document de consultation sur la modernisation des obligations TVA concernant les services financiers et d'assurance, Commission européenne, 14 mars 2006.

En 2006, la Commission européenne a lancé un vaste processus de consultation avec tous les acteurs concernés. Un document de consultation a été publié en mars¹⁸, une conférence européenne organisée en juin à Bruxelles et une étude réalisée par un consultant spécialisé en novembre¹⁹. Un séminaire Fiscalis s'est en outre tenu en mars 2007 à Rotterdam.

Les premiers résultats de ce processus confirment l'absence de volonté des gouvernements de supprimer l'exemption des services financiers. L'application d'un taux zéro de TVA aux prestations de services financiers fournies à d'autres assujettis (sur le modèle néo-zélandais) n'a pas non plus été retenu, en raison de son incompatibilité avec l'intégrité du système TVA et de son impact budgétaire (ce système a été introduit en Nouvelle-Zélande dans le cadre d'une réforme plus globale du système assortie de mécanismes de compensation des recettes).

Par contre, il est clair, tant pour la Commission européenne que pour les opérateurs économiques que, quelle que soit la solution choisie, il est impératif qu'elle débouche sur une application beaucoup plus harmonisée des règles de TVA au niveau européen. Les entreprises et les praticiens de la TVA (experts privés et fonctionnaires nationaux) s'accordent en effet de plus en plus mal de la situation actuelle, dominée par une tension croissante entre d'une part l'intégration économique du marché européen et, d'autre part, le maintien d'un système « commun » de TVA décliné en 27 législations et 27 pratiques administratives différentes. A cet égard, l'étude menée par PriceWaterhouseCoopers recommande l'adoption d'un « *livre bleu* » destiné à donner des interprétations de la Directive TVA uniformes et obligatoires pour tous les États membres. Ce *livre bleu* pourrait être élaboré en coopération avec les professionnels du secteur et devrait être approuvé par le Conseil.

En outre, l'éventuelle modernisation des dispositions d'exemption devra tenir compte des principes généraux qui se dégagent des arrêts de la CJCE et viser à réduire l'insécurité juridique et les cas de double imposition tout en assurant une certaine adaptabilité à l'évolution du marché.

18 Op. cit.

19 Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services, 2006, PriceWaterhouseCoopers.

Dans le cadre de ces contraintes, trois solutions techniques sont encore envisageables :

Extension du champ des exonérations aux prestations de services effectuées par d'autres assujettis aux prestataires de services financiers : selon cette option, les services rendus par d'autres assujettis à des prestataires de services financiers exemptés seraient eux-mêmes exemptés. Cette solution aurait l'avantage de réduire le montant de la taxe rémanente et donc les distorsions qui y sont associées, notamment en ce qui concerne la structure de l'entreprise (en filiales ou en succursales) et le recours à la sous-traitance ou à des centres de services communs. Par contre, cette solution risquerait de se trouver en contradiction avec les principes de base de l'exemption puisque celle-ci serait appliquée en fonction du statut du preneur et non plus en fonction de la nature objective de l'opération elle-même. En outre, l'application de ce type d'exemption pourrait générer une insécurité juridique accrue pour les prestataires dans la mesure où il peut être malaisé de définir la nature exacte des clients, notamment lorsque ces derniers ne sont pas des institutions financières à proprement parler mais dont une part au moins de l'activité consiste en opérations financières exemptées. Enfin, si le problème de rémanence de taxe est réduit, il est tout de même en partie reporté en amont dans la chaîne des transactions.

Extension et modernisation de la définition des exemptions : une autre manière de réduire l'impact de la TVA rémanente, les incertitudes juridiques et les cas de double imposition ou d'absence d'imposition involontaire serait de s'appuyer sur les arrêts de la CJCE pour clarifier, harmoniser et, le cas échéant, étendre le champ des exemptions. La notion de services « formant un ensemble distinct, spécifiques et essentiels » aux prestations de services financiers exemptés pourrait ainsi être précisée et étendue, par exemple dans le domaine de la gestion des fonds communs de placement. Même si cette solution ne résout pas vraiment les problèmes de distorsions liés à la taxe rémanente, elle permettrait d'en réduire l'impact et d'améliorer la sécurité juridique des opérateurs. En outre, il serait plus cohérent avec la logique de la Directive TVA et des arrêts de la CJCE de donner une définition commune des services financiers exemptés au niveau communautaire. Par contre, il faut garder à l'esprit que tout élargissement du champ d'application de ces définitions aurait inévitablement un impact budgétaire. En tout état de cause, quelle que soit la solution choisie, il faudra clarifier autant que possible les limites de l'exemption dès lors qu'on se refuse à envisager une imposition complète des services financiers.

Extension uniforme de l'option pour la taxation des services financiers entre entreprises : cette solution consisterait à imposer aux États membres d'autoriser leurs assujettis à opter pour l'imposition des prestations de services financiers. Afin de réduire les distorsions de concurrence, cette option devrait être mise en œuvre de manière aussi uniforme que possible dans les États membres. Outre le fait qu'elle réduirait les effets de TVA rémanente, cette solution permettrait une plus grande neutralité fiscale. Pour être pleinement efficace, elle devrait s'accompagner des règles de droit à déduction adaptées et plus uniformes. En outre, lorsqu'il est fait usage de

l'autoliquidation pour les prestations transfrontalières, le prestataire doit faire savoir qu'il a opté pour la taxation afin que les autorités fiscales dans l'État membre du destinataire puissent exercer un contrôle fiscal adéquat. Si l'option pour l'imposition peut facilement être appliquée aux services rémunérés par des commissions explicites, elle reste très limitée pour ceux qui sont rémunérés par une marge d'intermédiation. En outre, dans la mesure où il n'existe pas de définition commune des bases d'imposition pour ces derniers, de nouvelles distorsions de concurrence risquent d'apparaître.

Dispositif de déduction limitée et uniforme de la taxe sur les intrants : ce système, apparemment introduit avec succès par l'Australie, autorise un pourcentage fixe de droit à déduction de la taxe sur certains intrants déterminés. Cette solution est simple dans son principe et n'offre que peu d'espace à des traitements différenciés entre États membres. Toutefois, ce mécanisme peut poser des problèmes pour l'imputation précise de la taxe sur les intrants à des services spécifiques. En outre, à la différence de l'Australie, la détermination d'un taux uniforme et son application à tous les opérateurs dans tous les États membres peut s'avérer problématique dans la mesure où trente années de pratique ont abouti à des taux de droit à déduction qui varient considérablement pour des raisons parfois complexes. De plus, la diversité des taux de TVA dans l'Union ne facilitera pas la définition d'un taux commun.

Application uniforme du groupement TVA : cette solution imposerait à tous les États membres d'autoriser leurs entreprises à constituer des groupements TVA en fonction de critères uniformes et moyennant des règles anti-abus communes. Ce système, qui permet de ne pas considérer comme des opérations imposables les transactions entre entités juridiques distinctes qui sont liées sur le plan juridique et financier, permet de réduire considérablement les effets de taxe rémanente et les charges administratives pour les membres du groupement. De plus, elle permet d'éliminer les distorsions de concurrence entre les opérateurs organisés en filiales et ceux organisés en succursales. Elle pourrait en outre bénéficier à d'autres secteurs d'activité que le secteur financier ou des assurances, dans la mesure où la possibilité de créer un groupement TVA devrait être ouverte à tous les types d'entreprises.

Le groupement TVA pourrait également être étendu à des groupements transfrontaliers. Un tel développement aurait une certaine cohérence avec le développement d'entreprises transnationales sur le marché unique européen, développement qui devrait être rendu encore plus aisé avec la mise en place progressive de la Societas Europea. Les recherches menées par PriceWaterhouseCoopers montrent que les opérateurs économiques sont très favorables à la mise en place d'un groupement TVA européen qui permettrait de réduire sensiblement à la fois leurs coûts de gestion et l'impact de la taxe rémanente. Les États membres sont cependant plus prudents vis-à-vis de cette solution en raison des pertes budgétaires que cela peut représenter et des risques de fraude ou d'abus. En effet, le contrôle des groupements TVA (surtout s'ils couvrent plusieurs pays) peuvent poser des défis aux administrations fiscales en matière de contrôle dans la mesure où le périmètre des groupes de sociétés est susceptible de connaître dans un temps restreint des variations considérables. Toutefois, des mé-

thodes de contrôle modernes, basées sur l'analyse des risques, pourraient réduire ces difficultés. En outre, l'utilisation de la documentation requise pour l'application des prix de transfert dans le cadre de l'impôt des sociétés pourrait également renforcer l'efficacité du contrôle sur les groupements TVA.

Compte tenu de ces éléments, il est clair que la mise en place de groupements TVA, en particulier s'ils sont transfrontaliers, ne peut se faire de manière sûre pour les finances publiques que si elle est accompagnée de procédures de contrôle et d'échanges d'informations transfrontaliers adéquates.

Clarification et application harmonisée de l'exemption des mécanismes de partage des coûts (cost sharing arrangements) : l'article 132, f) de la Directive TVA exonère :

les prestations de services effectuées par des groupements autonomes de personnes exerçant une activité exonérée ou pour laquelle elles n'ont pas la qualité d'assujetti, en vue de rendre à leurs membres les services directement nécessaires à l'exercice de cette activité, lorsque ces groupements se bornent à réclamer à leurs membres le remboursement exact de la part leur incombant dans les dépenses engagées en commun, à condition que cette exonération ne soit pas susceptible de provoquer des distorsions de concurrence.

L'application de cette disposition aux services financiers n'a pas encore été examinée par la CJCE et son champ d'application éventuel n'apparaît pas encore clairement. En outre, tous les États membres n'ont pas appliqué cette mesure de manière égale, notamment à l'égard des services financiers. Compte tenu du recours croissant à de tels accords de partage des coûts dans le domaine financier, il pourrait être utile de clarifier cette disposition, notamment sur le point de savoir si elle couvre des accords transfrontaliers ou seulement des accords nationaux.

Amélioration et harmonisations des règles de calcul du droit à déduction : la plupart des prestataires de services financiers effectuent à la fois des prestations exemptées et des prestations taxées, ce qui rend nécessaire l'application de règles destinées à octroyer un droit à déduction proportionnel aux opérations imposées. Ces règles, qui sont visées aux articles 173 à 175 de la Directive TVA (voir supra) laissent une certaine latitude aux États membres quant à la manière de procéder, ce qui a naturellement débouché sur une grande diversité de règles au sein de l'Union européenne et une insécurité juridique croissante, en particulier pour les opérateurs établis dans plusieurs pays. Cette disposition devrait dès lors être révisée afin de permettre des méthodes de calcul adaptées à la diversité des structures des entreprises et une plus grande harmonisation au niveau européen.

e) Synthèse

Il ressort de cette analyse que, si les dispositions d'exemption devaient être conservées, elles exigeraient un réexamen approfondi. Les solutions techniques proposées ci-dessus, ou plus vraisemblablement une combinaison de certaines d'entre elles, devraient également faire l'objet d'une analyse détaillée. Toutefois, la complexité technique de la question, la diversité des situations économiques et des intérêts des États membres, combinées à l'exigence d'unanimité pour toute modification législative, risque de donner lieu à un processus de négociation très long qui déboucherait sur des améliorations limitées.

CONCLUSION

Compte tenu des difficultés que pose le système d'exemption actuel, à la fois dans son principe (exonération imprécise assortie de nombreuses options) et dans son application (27 législations différentes assorties de 27 pratiques), une harmonisation ou une modernisation « à la marge », adoptée après plusieurs années de négociation risquerait fort de ne pas être à la hauteur des enjeux. Une réforme insuffisante, qui viserait seulement à aplanir les difficultés les plus criantes du moment ou à les masquer risquerait de se révéler rapidement inopérante ou risquée. Elle pourrait en outre gâcher pour un certain temps les chances de succès d'une négociation sur une réforme plus en profondeur.

Il semble dès lors qu'une bonne base de départ devrait comprendre des propositions de changement ou de modernisation relativement nettes, appuyées sur des études d'impact et de faisabilité solides. Sur cette base, deux grandes options sont possibles :

- la recherche de méthodes d'imposition fiables des services financiers, cette solution ayant l'avantage d'être la plus cohérente avec la logique de la TVA et de supprimer d'un seul coup toutes les difficultés liées à la définition et à l'application d'une exemption nichée au cœur des chaînes de valeur de notre économie ;
- l'adoption de règles d'exemption (et de calcul de droit à déduction) suffisamment nettes, harmonisées et précises, assorties de mécanismes limitant efficacement les taxes rémanentes. Cette solution aurait l'avantage d'être disponible, plus proche des pratiques actuelles et ouvrant la voie, en cas de réussite, à une harmonisation plus poussée des règles de TVA dans d'autres domaines.

En tout état de cause, compte tenu de la complexité technique de la question, de la diversité des pratiques et des intérêts des États membres ainsi que des difficultés liées à la règle de l'unanimité en matière fiscale, il semble qu'aucune des deux solutions envisagées ne soit significativement plus aisée à mettre en œuvre que l'autre. Il nous semble cependant qu'une analyse préalable, aussi ouverte et approfondie que possible de toutes les solutions envisageables serait de nature à étayer les choix et à faciliter une négociation qui reposerait alors sur des données fiables.

Dans ces circonstances, il paraît difficile d'envisager une réforme efficace du système avant la prochaine décennie. La meilleure illustration est de voir le temps mis par le Conseil à adopter les propositions de la commission, même dans des domaines techniquement moins difficiles (en matière de taux par exemple), et avec un nombre d'États membres plus réduit. Si ces difficultés perdurent, il pourrait être légitime de se demander si une harmonisation (uniformisation ?) des règles de TVA constitue toujours la voie la plus efficace pour la construction du marché intérieur ou si une certaine liberté d'appréciation pourrait être rendue aux États membres, accompagnée de mécanismes de règlement différents à l'image de ce qui existe en matière d'impôts directs.

Bibliographie sommaire

Bernou, N et Sadni-Jallab, M, 2002, Le commerce des services financiers dans le monde: un état des lieux (CNRS)

Bodin, J, Ebrill, L, Keen, M, Summers, V, 2001, The Modern VAT (IMF)

Michie, G, 2003, Value Added Tax on financial services in the european Union, *Cahiers de droit fiscal LXXXVIIIb*, 43-83

Poddar, S, Consumption Taxes: The Role of Value Added Tax, 2003 (World Bank)

Terra, B et Kajus, J, A, 2004, Guide to the VAT (IBFD)

Zee, H, 2004, A New Approach to Taxing Financial Intermediation Services Under a Value-Added Tax (IMF)

Consumption Tax Trends, 2006 (OCDE)

Document de consultation sur la modernisation des obligations TVA concernant les services financiers et d'assurance, 2006, Commission européenne

European Financial Integration : Progress and Prospects, 2004, Commission européenne

Indirect Tax Treatment of Financial Services and Instruments, 1998 (OCDE)

La taxe sur la valeur ajoutée, 2001, Conseil des impôts (France)

Livre blanc sur les services financiers 2005-2010, 2005, Commission européenne

Principes directeurs internationaux applicables à la TVA/TPS, 2006 (OCDE)

Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services, 2006, PriceWaterhouseCoopers

Tendances des impôts sur la consommation, 2004 (OCDE)

Value Added Tax, A Study of Methods of Taxing Financial and Insurance Services, 1998, Commission européenne

Rapport du Conseil fédéral sur les améliorations de la TVA, 2006, Conseil fédéral Suisse