



Jacques LOVERGNE

Chef de la mission Parlement européen

Bilan de la présidence française de l'Union européenne dans les domaines monétaire et financier

La présidence française de l'Union européenne se caractérise d'abord par un budget de plus de 153 millions d'euros, 550 événements organisés en France dans 56 départements, dont 220 de niveau ministériel. Huit sommets concernant les relations de l'Union avec des pays tiers ont été tenus et sept conférences ministérielles en France ou à l'étranger concernaient le processus de Barcelone de l'Union pour la Méditerranée. 12 000 participants issus de la société civile ont participé à ces séminaires, conseils informels et autres symposiums. Le président de la République s'est rendu trois fois devant le Parlement européen et à 111 reprises des membres du Gouvernement sont venus devant les formations du Parlement. Au-delà de ces données quantitatives, il convient de dresser le bilan global de la présidence française. L'issue positive de la crise géorgienne, le plan de relance économique coordonné, la feuille de route à la fois pour la mise en œuvre du traité de Lisbonne et pour surmonter les réserves irlandaises ont montré la capacité de la France à unir les vingt-six autres Etats pour une réponse commune face aux crises et à l'urgence.

L'accord intervenu, en décembre, sur le paquet énergie/climat, la définition d'une politique d'asile et d'immigration, le processus d'union pour la Méditerranée, ainsi que l'élan donné à l'Europe de la sécurité et de la défense sont également à mettre au crédit de la présidence française. Dans ce contexte des bilans, il est également intéressant d'examiner les progrès accomplis dans la sphère monétaire et financière lors de cette présidence.

LA CRISE FINANCIÈRE : UNE MOBILISATION EXCEPTIONNELLE

La présidence française a, dès le début de son mandat, été confrontée à la déroute financière généralisée, à partir de la faillite de Lehman-Brothers, le 15 septembre 2008. Face à cette situation, la stratégie de la présidence a été de chercher une position commune des Vingt-sept, tant face à la crise que face aux Etats-Unis. Les conseils ECOFIN formels ou informels ont été, bien entendu, les étapes préparatrices à l'élaboration d'une réponse coordonnée de l'Union, tout comme les conseils européens et les réunions informelles des chefs d'Etat et de Gouvernement.

La France a toutefois innové en la matière en organisant, le 12 octobre, une réunion des chefs d'Etat de l'Eurogroupe à Paris. Une telle formation n'existait pas jusque-là ; le dialogue entre Etats membres de la zone euro s'effectuant au travers de l'Eurogroupe au niveau ministériel sous la présidence de M. Juncker. Cette réunion visait à préparer un plan d'action concerté de la zone euro, qui devait par la suite être entériné par les Vingt-sept lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre. Tout le travail de la présidence française a été, au travers des structures européennes du G 8, de l'Eurogroupe et de conseils informels, de façonner une position commune en réponse à la crise.

La présidence française poursuivait un double objectif : assurer la liquidité du marché monétaire et le refinancement des banques,

d'une part, et repenser l'encadrement juridique du système financier dans son ensemble, d'autre part.

Sur le premier point, le plan d'urgence concerté a visé à soutenir tous les groupes financiers pouvant présenter un risque systémique pour la « planète finances ». En ce sens, 280 milliards d'euros ont été prévus pour la recapitalisation des institutions financières et 1 800 milliards d'euros pour la garantie de prêts.

Concernant l'encadrement juridique du système financier, on peut sans doute parler d'une certaine revanche française. Ces dernières années, notamment sous l'influence du commissaire Mac Creevy, responsable du marché intérieur et des services, le dogme européen était de recourir à des instruments juridiques non contraignants et de privilégier la voie de l'autorégulation par les acteurs financiers eux-mêmes. Dès 2007, au démarrage de la crise, de nombreuses voix, en particulier au Parlement européen, demandaient des initiatives législatives pour mieux contrôler les opérateurs et assurer une plus grande transparence. Elles stigmatisaient les fonds spéculatifs et autres fonds à effet de levier ainsi que les agences de notation. Les autorités françaises partageaient cette nécessité d'avoir une meilleure régulation du marché, cette vision restait toutefois minoritaire dans l'Union européenne ainsi qu'au Parlement européen.

L'effondrement financier de l'été va totalement changer la donne, tant au niveau du Conseil que du Parlement européen. « L'auto-régulation est morte », dira même un de ses plus fervents défenseurs, le député européen espagnol Garcia-Margallo y Marfil.

L'objectif central a donc été d'adopter un train de mesures pour restaurer la confiance et éviter tout effet systémique. Ces mesures techniques ont été adoptées en un temps record. On citera, en particulier, la révision de certaines normes comptables qui ont été aménagées en raison de leurs conséquences aggravantes sur la situation des banques, c'est le cas en particulier de la comptabilisation à la valeur du marché (*full fair value*) qui a pour effet d'aggraver les exigences de fonds propres lorsqu'il n'y a plus de marché pour l'actif détenu. En permettant aux établissements financiers de retenir non plus une valorisation instantanée mais une valorisation sur le moyen terme, la situation en termes de bilan s'est trouvée améliorée. Parallèlement, il a été décidé de renforcer les contrôles sur l'organisme élaborant ces normes comptables, l'IASB (International Accounting Standards Board). Pour rassurer les clients des banques, la directive relative aux garanties de dépôts qui étaient limitées à un montant de 20 000 € les a portées à 50 000 € ; elles devraient même atteindre 100 000 € fin 2011. Enfin, le plafond de l'aide financière de la Communauté aux Etats membres, confrontés à des problèmes de balance des paiements, a été porté de 12 à 25 milliards d'euros. La Hongrie et la Lettonie ont bénéficié de cette aide.

Les réponses apportées par l'Union européenne, sous l'égide de la présidence française, ont donc été à la hauteur des défis posés par la crise financière dans des délais particulièrement brefs et avec la pleine collaboration du Parlement européen. La démonstration a été faite que les institutions de l'Union ont la capacité de décider et d'agir dans l'urgence avec efficacité et détermination. La présidence est parvenue à faire parler l'Europe d'une seule voix dans les enceintes internationales, que ce soit le G 7 à Washington le 10 octobre, le G 20 à São Paulo les 8 et 9 novembre ou le G 20 élargi le 15 novembre à Washington (au cours de l'année 2008).

SUPERVISION FINANCIÈRE : DES SUCCÈS MAJEURS CONSTATÉS

La Commission européenne a engagé, depuis 2007, la refonte de nombreux textes relatifs à la réalisation du marché intérieur des services financiers, banques et assurances. Le conseil ECOFIN avait adopté, en octobre 2007, une feuille de route sur la stabilité financière, complétée en décembre 2007 par celle sur la supervision financière. Sous présidence française, plusieurs d'entre eux ont abouti comme suite à des trilogues informels qui ont permis de trouver un accord entre les trois branches de l'exécutif communautaire (Conseil, Parlement, Commission).

Tel est le cas pour la directive sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). Ce texte a été adopté en première lecture le 13 janvier 2009 à la suite d'un compromis négocié sous présidence française. Ce texte remplace une directive de 1985 modifiée à plusieurs reprises ; il s'agit à la fois d'une codification et d'une refonte visant à pallier les insuffisances et les imperfections constatées en matière de commercialisation transfrontalière d'OPCVM ainsi que des lacunes en matière d'obligations de fourniture d'information.

La présidence française a également été en mesure de dégager un compromis sur le projet de directive relative à l'accès aux activités de l'assurance directe et de la réassurance ainsi qu'à leur exercice, texte plus connu sous le vocable « Solvabilité II ». Ce projet rassemble en un seul texte quatorze directives existantes encadrant les activités d'assurance-vie et non-vie et de réassurance ainsi que les règles afférentes aux groupes d'assurance. Dans le contexte de la crise financière, ce texte présente une importance cruciale puisqu'il traite des exigences en matière de solvabilité afin de s'assurer que ces entreprises disposent de moyens financiers suffisants pour faire face aux sinistres. Les méthodes d'évaluation des risques ainsi que la supervision sont

également traitées. Ce texte s'inscrit dans le dispositif de la refonte tel que prévu par l'accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001.

Concernant la révision de la directive relative aux exigences en capital des banques – dite directive CRD (capital requirements directive) –, la présidence française a su dégager une orientation générale au Conseil. Ce texte très ambitieux poursuit quatre objectifs. Tout d'abord, aménager la supervision bancaire pour prendre en compte la nature de plus en plus transnationale des activités des grands groupes. Ensuite, mieux encadrer la titrisation ; ce second aspect est des plus importants, puisque c'est cette technique, qui consiste à sortir du bilan d'une banque un certain nombre d'actifs, qui est à l'origine de la crise financière que nous connaissons. La finalité poursuivie est de responsabiliser l'émetteur en le contraignant à conserver dans son bilan 5 % des risques liés à ces titres. En troisième lieu, il s'agit d'harmoniser les pratiques et modalités d'intervention des superviseurs qui, pour l'instant, divergent selon l'Etat membre concerné. Enfin, il s'agit de mieux apprécier l'exposition aux risques. Ce dernier point est fondamental quand on constate que c'est cette mauvaise appréciation des risques, au total, qui est responsable de la crise financière actuelle.

Ces textes devraient être adoptés par le Parlement européen, en une seule lecture, sous présidence tchèque, avant la fin de la législature.

D'autres textes à caractère financier, certes moins sensibles politiquement, ont également trouvé un aboutissement sous présidence française. On peut en particulier citer les textes concernant les activités postmarché (c'est-à-dire touchant toutes les opérations situées en aval de l'activité bancaire et permettant aux opérations bancaires que font les particuliers ou les professionnels de se dénouer). Il s'agit notamment de la directive sur le caractère définitif des règlements et la directive sur les contrats de garantie financière. En décembre 2008, le Conseil a également adopté des conclusions encourageant l'adoption de règles renforçant la surveillance des structures de gestion postmarché.

Dans le même sens, la présidence a pris l'initiative, lors du Conseil des ministres ECOFIN informel à Nice, les 12 et 13 septembre 2008, de mettre en place un groupe de travail pour examiner l'impact des normes comptables en relation avec la phase du cycle économique ; l'idée est d'éviter que les normes comptables ne produisent des effets aggravants et amplifient les effets non souhaités. En termes techniques, il s'agit d'empêcher ou de limiter les effets procycliques des normes sur la conjoncture. Cette orientation est fondamentale ; si, dans la période de création de la bulle spéculative, certains ont voulu et obtenu que les actifs bancaires soient désormais appréciés à la valeur du marché (*full fair value*) et non plus à la valeur historique, c'est en raison de l'effet positif de ce changement sur la structure de leur bilan et donc sur leurs capacités à développer leurs activités. De la même façon, lorsque le marché s'est retourné, l'effet de la norme de la valeur du marché a eu un effet catastrophique sur la structure bilantielle des établissements financiers et donc sur leurs besoins en capitaux pour respecter les ratios de solvabilité. Le fait d'engager une réflexion sur les effets des choix de normes comptables par la présidence française relève d'une volonté d'avoir une vision à long terme de la gouvernance financière. Ce groupe devra également se pencher sur le système de rémunération des opérateurs de marché afin de ne pas privilégier les raisonnements à court terme qui encouragent la spéculation. Les conclusions devraient être rendues au deuxième semestre 2009.

Concernant les agences de notation, c'est suite à une demande du Conseil ECOFIN de juillet 2008, que la Commission européenne a présenté, le 12 novembre, un projet de règlement pour imposer un enregistrement et la mise en place de règles de transparence à l'égard de ces agences. Les travaux ont commencé au Conseil sous présidence française. Ils devraient aboutir avant la fin de cette législature.

Au total, on peut estimer que la présidence française a largement contribué à la réalisation de la feuille de route de 2007 dans le domaine des services financiers.

FISCALITÉ : DES PROGRÈS ET DES AVANCÉES

La fiscalité est un sujet complexe dans le domaine communautaire compte tenu de la règle de l'unanimité qui rend tout progrès extrêmement difficile.

La présidence française a été cependant l'occasion de réaliser des progrès qui se sont avérés décisifs dans le domaine des taux réduits de TVA. C'est un débat récurrent depuis 1997. A l'origine, un dispositif expérimental avait été décidé visant à accorder des taux réduits de TVA à des activités à forte intensité de main-d'œuvre. En 1999, la Commission proposa une expérimentation de trois ans à compter de janvier 2000. La Commission tenta, à l'occasion de la révision des taux réduits de TVA de 2003, de supprimer cette expérimentation, mais face à l'hostilité du Parlement européen, la Commission européenne devait y renoncer et proposa de reconduire deux années de plus le dispositif, soit jusqu'au 31 décembre 2005. Elle devait le renouveler jusqu'en 2010, en 2006. Face à un dispositif temporaire, qui tendait à devenir permanent, la Commission a compris qu'il fallait éviter ces psychodrames périodiques et pérenniser le système. Le commissaire Bolkestein le comprit dès 2004 puisque, dans une tribune au quotidien *Le Monde*, le 21 février, il avance l'idée de rendre aux Etats membres la liberté de fixer le taux de la TVA pour les activités locales n'ayant pas d'effets sur la libre circulation des produits et des services et donc n'affectant pas la réalisation et le fonctionnement du marché intérieur.

Il fallut néanmoins attendre juillet 2007 pour que la Commission adopte une communication ouvrant une consultation sur le sujet. Le 7 juillet 2008, un projet de directive était présenté visant à adopter des dispositions permanentes et actualisées pour les services à forte intensité de main-d'œuvre. La grande innovation tient à l'inclusion dans le champ d'application de la restauration (à l'exception des boissons alcoolisées). S'agissant d'une priorité française, le groupe des questions fiscales et le COREPER se sont réunis à de nombreuses reprises en ce second semestre 2008, ainsi que quatre Conseils des ministres ECOFIN. Les positions très tranchées au niveau du Conseil, avec l'opposition très ferme de l'Allemagne à cette initiative, n'ont pas permis de déboucher sur une position commune. Néanmoins, un palier important a été franchi lors du Conseil européen de décembre 2008, qui a vu la position allemande fléchir. Dans les conclusions du Conseil européen, on notera un accord de principe pour que, sur une base volontaire, les Etats membres qui le souhaitent puissent adopter des taux

réduits de TVA pour les secteurs concernés. Le Conseil européen donne mandat à la présidence pour finaliser un accord avant la fin mars. Cela a été chose faite le 10 mars 2009, lorsque la présidence tchèque a abouti à un accord unanime des vingt-sept Etats membres.

La lutte contre la fraude et l'évasion fiscale a constitué le deuxième axe de la présidence française en matière de fiscalité. Elle est parvenue à un accord en matière d'échanges d'informations, en matière de TVA, entre administrations fiscales, et à les accélérer à travers le système « VIES ». En ce sens, une directive et un règlement ont été adoptés.

Toujours en matière de TVA, la présidence française a constitué un réseau, « Euro fisc », destiné à lutter contre la fraude à la TVA en facilitant l'échange d'informations.

Le 13 novembre 2008, la Commission européenne a présenté un projet de directive modifiant une directive sur la fiscalité de l'épargne de 2003. Le but du texte est de renforcer l'efficacité du dispositif et combler les lacunes du texte existant dont le champ d'application est apparu trop étroit et de nature à permettre de contourner très facilement son dispositif. Texte visant à combattre l'évasion fiscale, il prévoit que les revenus de l'épargne, sous forme d'intérêt, des non-résidents soient imposés aux conditions de leur Etat de résidence. La présidence française a engagé les travaux sur ce texte.

D'autres chantiers ont également connu des avancées au Conseil, comme celui de la concurrence fiscale déloyale, la présidence française ayant fait adopter le programme de travail du groupe de bonne conduite. De même, une résolution a été adoptée pour éviter les phénomènes de double imposition.

Au total, on peut estimer que des progrès ont été réalisés dans tous ces domaines.



Pour résumer le bilan de la présidence française, je citerai Mme Lagarde qui a déclaré, le 15 décembre 2008, devant la commission économique et monétaire du Parlement européen : « au total, il me semble que nous pouvons tirer collectivement une légitime fierté de l'action européenne pour répondre à la crise au cours des six derniers mois » ; de même, M. Graham Watson, président du groupe libéral, devait déclarer le 16 décembre 2008 lors de la plénière du Parlement : « les défis auxquels a dû faire face cette présidence ont été relevés avec énergie, enthousiasme et créativité... elle a montré le pouvoir de la solidarité européenne » ; j'aurais pu prendre bien d'autres citations tout aussi élogieuses, mais je crois que celles-là illustrent et résument assez bien la perception que presque tous les acteurs de la scène européenne (et mondiale) ont eu de notre présidence.

Vous pouvez consulter notre site Internet :
www.gestionfipu.com