

Réunions du mercredi 3 février 2010

Institutions européennes

*Rencontre avec M. Jerzy Buzek,
Président du Parlement européen*

M. Hubert Haenel :

Le traité de Lisbonne confie aux parlements nationaux le soin de veiller au respect du principe de subsidiarité. Il ne faut pas voir ce rôle sous un angle négatif : il faut que l'Europe occupe sa juste place, mais elle doit aussi répondre aux attentes des citoyens. L'implication des parlements nationaux est également un moyen de renforcer les liens entre les citoyens européens et l'Union.

M. Jerzy Buzek :

Il est vrai que souvent les citoyens comprennent mal l'Europe. En même temps, quand je suis allé en Irlande, j'ai constaté que si, cette fois, les Irlandais ont voté « *oui* », c'est parce qu'ils comptaient sur l'Europe pour faire face à la crise. Il faut une Europe plus proche des citoyens, et, pour cela, une implication des parlements nationaux est nécessaire car les parlementaires nationaux sont proches des citoyens.

L'Europe a de grands défis à relever : la crise économique, les suites de Copenhague, la démocratie, l'immigration, la place des femmes... Les pays fondateurs, qui vivent l'intégration depuis 60 ans, ont acquis une expérience utile pour tous les autres.

M. Pierre Lequiller, président de la commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale :

Je crois également que le contrôle de subsidiarité ne doit pas être vu sous un angle négatif. Il faut développer un versant positif, travailler ensemble sur le fond des textes pour favoriser les avancées. La commission que je préside a organisé une réunion commune par visioconférence avec la commission du Parlement européen chargée du marché intérieur et de la consommation. Cette réunion portait sur le projet de texte européen concernant la protection des consommateurs, qui est un texte très important. Il faut que ce travail commun sur des textes ayant des conséquences pour les citoyens se déroule le plus en amont possible.

Cette réunion est en commun avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.

Je voudrais formuler une remarque plus générale. Au moment de la Convention, nous avons voulu donner « *une voix et un visage* » à l'Europe. Aujourd'hui, on a plutôt le sentiment d'une confusion accrue, et il est symptomatique que les Américains se désintéressent des rencontres avec l'Europe.

M. Pierre Bernard-Reymond :

Si l'Europe ne va pas plus loin dans l'intégration, elle va sortir de l'Histoire. Il est effectivement urgent d'apprendre à se servir des nouveaux outils apportés par le traité de Lisbonne.

Comment concevez-vous l'évolution des relations avec la Russie ? N'est-il pas nécessaire de prendre pleinement en compte ce pays pour définir le positionnement de l'Europe face au duopole États-Unis/Chine ?

M. Richard Yung :

Comment se présentent les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne dans cette période de renouvellement ?

M. Jérôme Lambert, député :

Vous avez parlé de la proximité des parlementaires nationaux vis-à-vis des citoyens. Ne faudrait-il pas réfléchir au mode d'élection des parlementaires européens pour les rapprocher des électeurs ?

En application du projet de protocole proposé par l'Espagne, la France devrait obtenir deux parlementaires européens supplémentaires. J'ai cru comprendre que la solution envisagée en France pour les élire suscitait des remous au Parlement européen. Où en est-on ?

M. Pierre Fauchon :

Le Parlement européen a une responsabilité éminente dans le contexte européen. L'Union est enlisée ; son fonctionnement est complexe, ce qui l'éloigne des citoyens. Le Parlement européen, lui, est bien identifiable, et il est la seule institution de l'Union émanant directement du suffrage. Il a le droit et le devoir de dire qu'il faut avancer. Or, chaque fois qu'une véritable avancée est envisagée, il y a toujours un État pour dire non. Il faut en tirer les conséquences. Chaque fois qu'on ne peut avancer tous ensemble, il ne faut pas hésiter à avancer à quelques-uns, comme nous l'avons fait par exemple pour le casier judiciaire européen. N'était-ce pas l'idée de départ de Robert Schuman, lorsqu'il a lancé la CECA ? Je souhaiterais que le Parlement européen utilise son poids et son autorité pour encourager ce type de démarche.

M. Jerzy Buzek :

Il est nécessaire que les pays les plus pro-européens, comme la France, l'Espagne, la Belgique... poussent l'Europe en avant. Et, pour cela, la concertation interparlementaire peut être utile.

Sur les questions internationales, il n'y a pas de blocage, plutôt un manque de coordination. Il est vrai que le système européen est compliqué. Les personnalités qui viennent d'être choisies vont avoir une grande importance pour la tournure que prendra ce système. Il faut éviter la concurrence dans la représentation extérieure. Aujourd'hui, on constate qu'il n'y a pas de leadership visible, mais c'est au bout de six mois qu'on pourra véritablement juger.

Je suis d'accord pour dire que, s'ils ne s'unissent pas davantage, les Européens vont se trouver à l'écart de l'Histoire. On parlait autrefois de faire de l'euro une monnaie mondiale ; on n'en parle plus guère, parce que nous ne savons pas être unis vis-à-vis de l'extérieur.

Les problèmes de l'Europe viennent largement de l'extérieur : la crise financière, la question de l'immigration, la piraterie, les problèmes d'énergie sont des problèmes qui touchent à nos relations avec le reste du monde. L'action extérieure est donc primordiale. Nous avons besoin d'un meilleur budget, mais, même avec cela, nous ne pourrions tout résoudre nous-mêmes.

La priorité de notre action extérieure doit être la relation avec les États-Unis. Cette relation aujourd'hui n'est pas celle que nous souhaiterions. Mais je suis persuadé que les États-Unis vont rapidement comprendre que, dans leurs relations avec la Chine, avec la Russie, ils n'ont pas intérêt à agir sans nous. Les États-Unis sont notre partenaire crucial ; cependant, ils sont avant tout pragmatiques, alors que nous sommes romantiques. Bien sûr, nous avons besoin de dialoguer avec l'Arabie Saoudite lorsqu'il s'agit d'énergie, avec le Brésil lorsqu'il s'agit du climat, avec la Chine et le Japon lorsqu'il s'agit de la crise économique, avec la Russie lorsqu'il s'agit du nucléaire iranien, mais, dans tous les cas, nous avons besoin du partenariat avec les États-Unis. Il est clair que, pour que ce partenariat soit possible, il nous faut nous mettre en ordre de marche ; c'est de nous qu'il dépend de savoir bien utiliser le nouveau traité.

Je souhaite que nous soyons d'accord pour renforcer graduellement la méthode communautaire. Un accord sera bientôt conclu entre la Commission européenne et le Parlement. C'est un accord qui est très bon pour le Parlement ; je crois qu'il aidera les deux institutions à se renforcer mutuellement.

C'est un devoir pour les parlementaires européens que d'aller régulièrement à la rencontre des électeurs. Mais, quand on rencontre les électeurs, ils ne parlent guère d'Europe : ils parlent des questions nationales. Il est difficile d'expliquer l'Europe, d'intéresser les citoyens à l'Europe.

La commission des affaires constitutionnelles du Parlement va bientôt se pencher sur le problème de l'élection des députés supplémentaires. De manière générale, pour l'élection des députés européens, je souhaiterais que des partis paneuropéens aient la possibilité d'apparaître.

L'approche par les petits pas, les coopérations concrètes, est une approche qui peut être utile, mais elle compte un risque d'éclatement, de fragmentation.

M. Robert Badinter :

L'Union a deux faiblesses : elle manque de visibilité et de lisibilité.

Nous avons essayé de remédier au manque de visibilité. Les choix qui ont été faits pour occuper les principaux postes peuvent paraître discutables ; nous verrons à l'usage, mais il me semble que des personnalités avec un grand charisme auraient été préférables. Finalement, le Parlement européen est l'institution la plus visible : c'est donc d'abord à nous de porter l'espoir européen. Car effectivement, demain, ou bien nous serons des Européens, ou bien nous serons des villageois dans le monde globalisé.

Pour la lisibilité, l'essentiel est que l'Europe contribue à résoudre des problèmes concrets, que son action donne des résultats, qu'elle apporte des solutions claires dans des domaines comme l'environnement, les transports, l'énergie... Le Parlement européen peut jouer un rôle considérable dans ce sens.

Je voudrais poser une question précise : quel est votre sentiment sur l'Union pour la Méditerranée (UPM) ?

M. Jean Bizet :

Je crois que les Européens sont de moins en moins romantiques et de plus en plus pragmatiques. Et, dans cet ordre d'idées, je voudrais souligner la réussite d'une politique industrielle européenne. J'ai le sentiment que l'exigence de compétitivité de l'industrie européenne n'est pas assez au cœur des préoccupations de la Commission. Les questions d'énergie sont importantes, mais l'exigence d'une politique industrielle stimulante ne l'est pas moins. La stratégie de Lisbonne a été clairement insuffisante : il faudrait en tirer les leçons.

M. Simon Sutour :

Je crois que, si les personnalités choisies pour les fonctions créées par le traité de Lisbonne ne sont pas parmi les plus charismatiques, c'est en vertu d'un choix délibéré. Les chefs d'État et de gouvernement ne voulaient pas céder beaucoup de terrain.

L'éloignement des parlementaires européens me paraît un vrai problème. Il faut être présent, visible, accessible une partie du temps si l'on ne veut pas perdre le contact avec les électeurs.

Je suis inquiet pour l'avenir du budget de l'Union. Il est essentiel de maintenir une politique régionale au service de la cohésion territoriale. Or il semble que cette politique soit contestée.

Mme Bernadette Bourzai :

Je souhaiterais exprimer une inquiétude analogue concernant l'avenir de la politique agricole commune.

M. Jacques Blanc :

J'approuve l'idée que les citoyens européens doivent pouvoir voir et lire la politique européenne. Pour cela, il me paraît nécessaire de prendre pleinement en compte la dimension régionale et locale. C'est pourquoi je souhaite que le Parlement européen développe ses liens avec le Comité des régions.

Comment le Parlement européen envisage-t-il l'évolution de la politique de voisinage dans ses différentes composantes : l'UPM, la Synergie de la Mer noire, le Partenariat oriental ?

M. Jerzy Buzek :

La visibilité et la lisibilité de l'action de l'Union sont effectivement des exigences essentielles.

L'UPM est un processus essentiel pour l'Union, notamment parce que sont en jeu deux questions-clés pour l'Europe : l'énergie et les droits de l'homme avec le problème du Proche-Orient. Le Parlement européen est un acteur de l'UPM, et ma première visite hors d'Europe, comme président, a été pour Le Caire. Nous suivons également de près le Partenariat oriental, avec très bientôt le deuxième tour de l'élection présidentielle en Ukraine. Je veux souligner que la politique de voisinage est importante pour tous. Le Partenariat oriental est important pour l'Espagne, l'UPM est importante pour la Suède. D'ailleurs, j'observe que l'Espagne poursuit ce que la Suède avait initié pour la zone baltique. Nous sommes interdépendants. S'il y a un problème

d'approvisionnement en gaz en Bulgarie ou en Slovénie, c'est un problème pour l'Union, et c'est pourquoi nous avons besoin d'une communauté européenne de l'énergie ; c'est une idée qui progresse.

Au sujet du manque de visibilité des députés européens, je voudrais rappeler qu'aujourd'hui tout passe par les media audiovisuels, et que ceux-ci ne s'intéressent pas au Parlement européen. Il est vrai que la vie au Parlement européen n'est pas spectaculaire : il n'y a pas de guerre politique, pas de coalition majoritaire ni d'opposition. Mais on ne peut tout de même pas souhaiter un scandale pour qu'enfin on s'intéresse à nous ! En tant que parlementaire européen, je suis revenu régulièrement dans ma circonscription. On ne m'interrogeait pas sur mes activités européennes : on m'interrogeait, en tant qu'ancien Premier ministre, sur la politique intérieure polonaise. Si les citoyens ne sont pas plus nombreux à voter aux élections européennes, c'est que l'Europe n'est pas encore entrée dans leur conscience civique. Appartenir à l'Union n'est plus une nouveauté. L'intérêt peut se réveiller en cas de crise, mais si l'action est un succès, on en parle peu. Les succès intéressent moins les medias que ce qui peut être dramatisé.

Pour ce qui concerne la politique industrielle, je voudrais rappeler que le budget de l'Union comprend désormais trois principales dépenses : celles qui soutiennent la compétitivité, celles qui concourent au développement, celles qui concernent la politique agricole commune. La politique agricole commune est nécessaire à la sécurité alimentaire de l'Union et à la compétitivité de notre production agricole. Les dépenses pour le développement, destinées à renforcer le potentiel des régions plus faibles, sont également une nécessité. Les dépenses en faveur de la compétitivité, qui sont la base d'une politique industrielle, sont celles qui augmentent le plus, notamment le soutien à la recherche qui a cru très fortement et va encore, je l'espère, beaucoup augmenter. Dès lors, ou bien le budget européen va globalement augmenter, ou bien il faudra accepter que les moyens de la politique agricole commune et de la politique régionale soient un peu réduits. La politique agricole commune ne sera pas renationalisée, mais il faudra accepter certaines modifications. À ce prix, nous aurons plus de moyens pour favoriser la compétitivité de nos entreprises, qui effectivement sont parfois un peu lentes dans un monde qui évolue très vite.

Questions sociales et santé

Soins de santé transfrontaliers : état des négociations (E 3903)

Communication de M. Roland Ries

Il y a un peu moins d'un an, le 18 février 2009, je vous avais présenté un rapport d'information et une proposition de résolution sur une proposition de directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, que la Commission européenne avait rendu publique le 2 juillet 2008, dans le cadre du paquet « Agenda social rénové ».

Cette proposition de directive vise à clarifier les conditions dans lesquelles les patients peuvent se faire soigner à l'étranger en précisant les droits en matière de remboursement des soins dispensés et les exigences nécessaires en matière de qualité et de sécurité des soins.

Nous avons estimé que les objectifs poursuivis par la proposition de directive étaient certes légitimes, mais que le texte soulevait de nombreuses difficultés. Notre commission des affaires européennes avait adopté une proposition de résolution qui avait été transmise à la commission des affaires sociales. Après une instruction par notre collègue Jacky Le Menn, la résolution du Sénat (1), devenue définitive le 11 avril 2009, insistait plus particulièrement sur les points suivants :

– les États membres doivent disposer d'un pouvoir de régulation autonome fondé sur le maintien des capacités nationales de planification de l'offre et du remboursement des soins, conformément au principe de subsidiarité ;

– les soins hospitaliers ou spécialisés, susceptibles de faire l'objet d'une autorisation préalable pour leur remboursement, ne sauraient être énumérés sur une liste établie par la Commission européenne, mais sur une liste élaborée au niveau national ;

– les dispositions relatives aux soins de santé transfrontaliers devraient être regroupées dans un texte unique, dans un souci de simplification pour les patients et les administrations ;

– l'obligation d'information incombant aux États membres doit se limiter aux droits des patients de recourir à des soins transfrontaliers ;

(1) Résolution européenne n° 77 (2008-2009).

– les objectifs et modalités de la coopération entre les États membres en matière de recherche, de soins et d'établissements de santé doivent tenir compte des expérimentations en cours ;

– les prérogatives des États membres doivent être préservées dans plusieurs domaines, tandis que les orientations élaborées par la Commission doivent rester limitées.

Il m'a semblé important de faire le point sur l'état des négociations sur cette proposition de directive.

Jusqu'à présent, il n'a pas été possible de surmonter un certain nombre de difficultés à l'origine de la formation d'une minorité de blocage sur ce texte.

Je vous avais précédemment indiqué que l'élaboration de la proposition de directive avait été longue et laborieuse, reflétant des discussions délicates marquées par des conflits de compétences entre directions générales de la Commission, des dissensions au sein du collège des commissaires lui-même et la franche hostilité de très nombreux États membres à certaines des options retenues.

Ces difficultés sont réapparues ultérieurement, en particulier lors de l'examen du texte au sein des commissions du Parlement européen. Pas moins de sept d'entre elles en étaient saisies. Les relations entre les trois principales commissions concernées – environnement et protection des consommateurs, saisie au fond, ainsi que emploi et marché intérieur, toutes deux au titre de la coopération renforcée – ont été conflictuelles. La commission du marché intérieur a cherché, sans succès, à reporter la première lecture à la prochaine législature. De même, elle n'a pas suivi son rapporteur, Bernadette Vergnaud, ce qui a conduit le groupe socialiste à s'abstenir sur le texte.

La commission de l'environnement a adopté son rapport, sur les conclusions de John Bowis, le 31 mars 2009. S'écartant des orientations retenues sous Présidence française, qui avait proposé de rétablir l'autorisation préalable pour le remboursement des soins hospitaliers sans conditions, la commission les a maintenues, même si elle va moins loin que le texte de la Commission européenne. L'autorisation préalable ne serait pas requise en cas d'urgence, de maladies rares et de listes d'attente dans l'État membre d'origine. Ce dernier point pourrait poser problème pour les États membres en ce qui concerne certaines interventions chirurgicales, la pose d'une prothèse de hanche par exemple. La commission a également exclu du champ d'application du texte les soins de longue durée, à la demande de l'Allemagne, et les transplantations d'organes. Elle a aussi introduit des restrictions au principe selon lequel les droits à remboursement sont déterminés par l'État membre d'affiliation. Elle a réservé la définition des soins hospitaliers à l'État membre d'affiliation. Selon elle, le patient n'aurait à avancer les frais que si c'est aussi le cas dans l'État d'affiliation,

ce qui voudrait dire que les médecins français ne pourraient pas réclamer à un patient britannique le paiement direct de leurs honoraires. Elle a également souhaité que la Commission réalise une étude de faisabilité concernant l'établissement d'un mécanisme de compensation afin de faciliter le remboursement des frais entre les systèmes de sécurité sociale. Elle a consacré le principe de reconnaissance mutuelle des prescriptions médicales entre États membres. Elle a demandé l'instauration d'un médiateur européen chargé de connaître les litiges concernant les mécanismes d'autorisation préalable, le calcul des coûts et le remboursement.

Le Parlement européen s'est prononcé, en première lecture, le 23 avril 2009 et a très peu modifié le rapport Bowis. Notons que notre compatriote Françoise Grossetête a repris le rapport, après le départ du Parlement européen de John Bowis.

Les positions du Parlement européen et celles du Conseil se sont révélées très divergentes. Les présidences française, tchèque puis suédoise se sont beaucoup investies sur ce dossier et ont présenté de nombreux textes de compromis qui ont marqué un véritable progrès par rapport à la proposition initiale de la Commission, souligné par la plupart des États membres.

La présidence suédoise avait dès le départ fixé comme objectif de parvenir à un accord politique au Conseil du 1^{er} décembre dernier, que la France appelait également de ses vœux. Un tel accord aurait eu l'avantage d'envoyer un signal fort au Parlement européen et d'ouvrir la voie à un rapprochement entre ce dernier et le Conseil.

Trois sujets, s'ils ne faisaient pas nécessairement consensus, n'empêchaient pas la conclusion d'un accord politique : l'accès aux échanges d'informations, la reconnaissance mutuelle des prescriptions et la télémédecine.

En revanche, deux sujets étaient beaucoup plus sensibles :

– d'une part, la définition de l'État membre d'affiliation. Doit-il s'agir de l'État membre de résidence ou celui où l'on est assuré ? L'Espagne, notamment, redoute que des retraités britanniques assurés dans leur pays mais résidant sur le territoire espagnol lui demandent le remboursement de soins de santé pratiqués en France ;

– d'autre part, la place des prestataires privés de soins de santé non conventionnés.

Ces deux questions n'ont pas permis d'obtenir l'accord attendu, compte tenu de l'existence d'une minorité de blocage liée à l'opposition de l'Espagne, de la Grèce, de la Pologne, du Portugal et de la Roumanie.

La Commission a alors évoqué la possibilité de retirer sa proposition de directive. Il appartiendrait alors à la Cour de justice des Communautés européennes, comme c'est le cas aujourd'hui, de trancher au cas par cas les problèmes existant en matière de soins de santé transfrontaliers.

Compte tenu de l'opposition résolue de l'Espagne à ce texte, il est fort probable que la Présidence espagnole ne fasse pas progresser les négociations qui ne reprendraient, éventuellement, qu'à partir du second semestre 2010, alors qu'il paraît urgent de sortir des solutions jurisprudentielles qui restent, par définition, ponctuelles.

Au cours de son audition par les commissions compétentes du Parlement européen, le 14 janvier dernier, le commissaire désigné à la santé et à la protection des consommateurs, le Maltais John Dalli, s'est déclaré impatient de rencontrer la ministre espagnole de la santé pour envisager la reprise des travaux au Conseil et déterminé à faire aboutir les négociations.

Selon moi, il est en effet urgent de parvenir à un accord compte tenu des risques de déstabilisation des systèmes de santé que fait peser l'absence de mécanisme de régulation. Il conviendrait également d'encadrer le phénomène du « tourisme médical » tel qu'il se développe, par exemple, en Espagne ou en Hongrie.

Compte rendu sommaire du débat

M. Christian Cointat :

Le problème des soins de santé transfrontaliers conduit à se poser la question de l'Europe que l'on souhaite. Selon moi, l'Europe de la santé est tout à fait nécessaire. Que veulent les citoyens européens ? Ils veulent pouvoir se faire soigner partout en Europe et se faire rembourser. Si les États membres ne parviennent pas à un accord sur cette proposition de directive, c'est la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg qui devra pallier, de façon nécessairement imparfaite, l'absence de mécanismes de régulation. Je considère que l'importance du sujet de la santé devrait nous conduire à ne pas chercher à appliquer en la matière le principe de subsidiarité.

M. Jacques Blanc :

Il conviendrait sans doute de dissocier la question de la libre circulation des patients, à laquelle tout le monde est favorable, et celle du remboursement des soins, qui relève de systèmes de sécurité sociale très différents selon les États membres. Selon moi, l'analyse des différents systèmes de remboursement nationaux, dont certains relèvent de l'échelon

fédéral, devrait constituer un préalable à la mise en place d'un accord général de remboursement des soins entre les États membres.

M. Hubert Haenel :

La négociation sur ce texte est dans l'impasse. Comment peut-on en sortir ?

M. Roland Ries :

Il est désormais acquis que le remboursement des soins sera fondé sur le système applicable dans l'État d'affiliation. Le problème le plus important soulevé par ce texte est celui de l'équilibre global des systèmes de santé en Europe, qui sont extrêmement hétérogènes. Les risques de délocalisation des soins doivent donc conduire à la mise en place d'un système de régulation reposant, en particulier, sur un mécanisme d'autorisation préalable. Je me félicite qu'il y ait une quasi unanimité sur ce point. Des progrès pourraient être accomplis sur la base des solutions retenues dans les régions transfrontalières. Ainsi, la construction d'un grand centre hospitalier à Strasbourg facilitera la prise en charge médicale des patients qui habitent de l'autre côté de la frontière. J'estime que les négociations sur ce texte doivent avancer et qu'elles ne doivent pas attendre la présidence belge, au second semestre de l'année.

M. Jacques Blanc :

Des médecins étrangers, provenant par exemple de Roumanie, viennent également nombreux en France et permettent de répondre aux besoins médicaux de la population.

M. Hubert Haenel :

Je suggère que notre collègue Roland Ries pose une question au Gouvernement afin de savoir comment il serait possible de débloquent les négociations sur ce texte.

Économie, finances et fiscalité

Autoliquidation en matière de paiement de la TVA (E 4792)

Communication de M. François Marc

Le 29 septembre dernier, la Commission européenne a adopté une proposition de directive visant à modifier la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, dite « directive TVA », afin de pouvoir appliquer, de manière facultative et temporaire, l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude (1), dont nous sommes saisis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Ce texte vise à lutter, de manière ciblée, contre une forme de fraude à la TVA, dénommée « fraude carrousel », qui consiste en une chaîne artificielle de livraisons intracommunautaires de biens impliquant des demandes injustifiées de remboursement de TVA. Traditionnellement, la « fraude carrousel » porte sur les livraisons de biens, en général des biens concentrant une haute valeur ajoutée dans un faible volume physique. Toutefois, depuis peu, ce type de fraude concerne aussi le marché des droits incorporels attachés aux certificats d'émission de dioxyde de carbone (CO₂) et prend parfois des proportions inquiétantes, comme ont pu l'observer plusieurs États membres, en particulier la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (2).

Face à la « fraude carrousel », il convient de faire preuve de réactivité, grâce à l'échange d'informations de recoupement entre États d'origine et de destination. Tel est l'objectif du Système d'échange d'informations sur la TVA, dénommé VIES (*VAT Information Exchange System*), qui permet de transmettre par voie électronique des informations concernant l'enregistrement à la TVA des entreprises. Le système VIES a récemment été amélioré. Désormais, l'État de destination est informé, en principe dans les deux mois, de toutes les livraisons de biens qui lui parviennent de ses partenaires de la Communauté.

Il n'en demeure pas moins qu'un tel dispositif n'est pas applicable aux prestations de services et ne serait guère approprié aux opérations incorporelles, telles que les quotas de CO₂, qui s'enchaînent très rapidement. D'autres moyens sont nécessaires pour lutter contre ce type de fraude.

(1) COM (2009) 511 final.

(2) Selon un communiqué publié sur le site Internet d'Europol, les pertes de recettes fiscales à ce titre s'établiraient à environ 5 milliards d'euros au cours des 18 derniers mois pour les États membres concernés.

Au cours des dernières années, des discussions ont été engagées sur la manière de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale, et plus spécifiquement contre la fraude à la TVA. La Commission avait notamment envisagé de proposer un projet pilote de mécanisme généralisé d'autoliquidation. Le Conseil avait toutefois rejeté cette hypothèse, estimant qu'elle remettait en cause les principes fondamentaux de la TVA, en particulier l'acquittement de cet impôt par le fournisseur. En effet, dans le système de l'autoliquidation, c'est l'acquéreur – le dernier opérateur – qui devient le redevable de la TVA. En pratique, l'acquéreur déclare et déduit simultanément la TVA sans paiement effectif au Trésor, ce qui élimine le risque de fraude, puisqu'il ne peut prétendre à un remboursement.

Avec son texte, la Commission propose de donner aux États membres qui le souhaitent la possibilité d'appliquer un mécanisme d'autoliquidation ne portant que sur un nombre de biens et services limités apparaissant particulièrement exposés à la fraude, à choisir dans une liste préétablie, à savoir :

– pour les biens : les téléphones mobiles, les circuits intégrés (« puces » informatiques), les parfums et les métaux précieux ;

– pour les services : les autorisations d'émettre des gaz à effet de serre.

Le dispositif proposé étant dérogatoire au droit commun de la TVA, il est conçu comme ciblé et expérimental. Il ne pourra pas aller au-delà du 31 décembre 2014. Surtout, chaque État membre ne peut choisir d'appliquer l'autoliquidation qu'à un maximum de trois des catégories figurant dans cette liste, dont deux catégories de biens.

Les États membres devront également respecter un certain nombre de procédures. Ils devront informer la Commission de leur intention d'introduire un mécanisme d'autoliquidation et prévoir la communication d'informations destinées à assurer le suivi de sa mise en œuvre. Ils devront également établir un rapport d'évaluation sur le fonctionnement du mécanisme, appréciant notamment le niveau de la fraude avant et après l'introduction de celui-ci ainsi que tout déplacement des activités frauduleuses vers d'autres biens et services, vers le commerce de détail et vers d'autres États membres.

Que penser de ce texte ?

Celui-ci doit se donner pour objectif la mise en place d'un régime de TVA garantissant un développement sain du marché des quotas de CO₂ et, par conséquent, la recherche de la sécurité fiscale dans ce domaine. Cet objectif n'est pas seulement celui défendu par la France, c'est aussi celui de plusieurs États membres confrontés à des moins-values fiscales potentiellement importantes et au risque de perte de crédibilité du système européen d'échange de quotas

d'émissions de gaz à effet de serre dans un contexte marqué par les négociations sur le changement climatique.

Or, les propositions de la Commission européenne ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

De manière générale, le mécanisme d'autoliquidation ne devrait être employé que de façon très exceptionnelle, tant il contrevient aux principes fondamentaux de la TVA. Il devrait être limité à un périmètre d'opérations strictement défini de façon à lutter contre la seule « fraude carrousel », qui concerne toujours des transactions importantes, et cantonné aux opérateurs intervenant en amont du circuit économique. En outre, lorsque l'autoliquidation concerne des marchandises se trouvant directement au stade de la consommation finale, la surveillance d'un très grand nombre de détaillants impliquerait des mesures de contrôle difficilement maîtrisables. Ainsi le texte de la Commission propose-t-il une solution contestable.

La Commission se veut pragmatique et justifie sa proposition par le souci de répondre de façon ciblée et urgente à quelques cas de fraude caractérisés, pour lesquels des États membres ont demandé à bénéficier de solutions dérogatoires reposant sur le mécanisme de l'autoliquidation. C'est précisément le cas du Royaume-Uni. Je rappelle que ce pays avait obtenu en 2007, sur la base de l'article 395 de la « directive TVA » (1), une dérogation lui permettant d'appliquer l'autoliquidation sur les livraisons de téléphones portables et de composants électroniques d'un montant inférieur à 5 000 livres. Cette dérogation a été renouvelée pour deux ans par décision du Conseil du 5 mai 2009, en échange de l'adhésion du Royaume-Uni à l'accord sur les taux réduits de TVA, et est applicable jusqu'au 30 avril 2011.

La Commission entend donner un cadre communautaire à ce type de dérogation. Si elle se défend de relancer le débat sur l'autoliquidation généralisée, que le Conseil avait rejetée, il n'en demeure pas moins que le dispositif qu'elle propose conduirait à prolonger encore l'existence d'un mécanisme d'autoliquidation applicable à certaines livraisons de biens corporels.

Or, l'inclusion dans la proposition de directive de la livraison de certains biens n'est pas souhaitable. Les « fraudes carrousel » portant sur les biens sont différentes de celles affectant les droits incorporels. Les mesures « traditionnelles » d'amélioration du suivi des échanges intracommunautaires, telles que le système VIES, permettent de lutter contre les fraudes portant sur les biens, parce que celles-ci impliquent des mouvements physiques de marchandises. En revanche, ces mesures sont peu efficaces lorsqu'il s'agit de

(1) Le premier alinéa du 1. de l'article 395 de la « directive TVA » dispose que « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à introduire des mesures particulières dérogatoires à la présente directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales ».

« fraudes carrousel » affectant les droits incorporels, pour lesquelles un mécanisme d'autoliquidation est plus approprié. Le recours limité à ce mécanisme doit donc conduire à ne pas étendre son application aux livraisons de biens.

Le gouvernement français considère que la spécificité des quotas d'émissions de CO₂ justifierait une solution inspirée d'un régime d'exonération avec droit à déduction (« taux zéro »), qui présente l'avantage de la simplicité (1). Toutefois, compte tenu de la difficulté à obtenir un consensus sur ce point, la France est prête à accepter, à titre de compromis, le mécanisme d'autoliquidation proposé par la Commission pour les seuls permis d'émission, dès lors que cette solution est temporaire, d'autant plus qu'il y a urgence à agir en la matière. Or, l'existence d'une liste comportant un nombre limité de biens et de services auxquels les États membres pourraient choisir d'appliquer l'autoliquidation est de nature à compliquer les négociations, chaque État membre considérant que tel bien est davantage sujet à la fraude que tel autre. D'ores et déjà, d'autres biens sont jugés sensibles, tels que les produits surgelés, les montres de luxe, les lunettes de soleil ou encore les purificateurs d'eau.

Le Conseil est divisé sur ce texte, qui requiert l'unanimité. Plusieurs « grands » États membres, dont bien sûr le Royaume-Uni, mais aussi l'Allemagne y sont favorables. En revanche, la France y est hostile, de même que la Belgique et l'Italie.

La Présidence suédoise a présenté un texte de compromis dont les principales lignes sont les suivantes :

– les livraisons de biens concernées par le mécanisme d'autoliquidation seraient limitées aux seules livraisons de téléphones mobiles et composants électroniques, la référence aux parfums et métaux précieux disparaissant ;

– le recours à l'autoliquidation pour les cessions de permis d'émission de gaz à effet de serre ne serait plus soumis à aucune condition particulière en matière de contrôle et d'obligations déclaratives ;

– la disposition qui limitait à deux biens et un service le nombre des cas de recours au mécanisme d'autoliquidation serait supprimée, un État membre pouvant donc l'utiliser pour tous les biens et services couverts par la directive ;

– le dispositif serait applicable, non plus jusqu'au 31 décembre 2014, mais jusqu'au 30 juin 2015 ;

(1) On rappellera que le Royaume-Uni bénéficie déjà d'une telle dérogation relative aux prestations de services réalisées entre les membres des marchés, sur le fondement de l'article 394 de la « directive TVA », aux termes duquel « les États membres appliquant, au 1^{er} janvier 1977, des mesures particulières afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales peuvent les maintenir [...] ». Dès lors, le Royaume-Uni se prévaut d'une dérogation en matière de quotas d'émissions de CO₂, qui n'existaient pourtant pas à cette époque.

– tous les États membres, y compris ceux qui n'appliquent pas le mécanisme d'autoliquidation, qui est facultatif, seraient contraints d'établir un rapport d'évaluation sur la fraude affectant les biens et services entrant dans le champ d'application de la directive afin de mesurer les éventuels déplacements de la fraude au sein de l'Union européenne pour apprécier les conséquences du mécanisme d'autoliquidation selon les États membres qui y recourent ou pas.

Les États membres les plus opposés au projet initial de la Commission, dont la France, n'ont pas non plus accepté ce texte de compromis, au motif qu'il ne répondait pas aux conditions *sine qua non* qu'ils avaient posées, à savoir disjoindre le cas des prestations de services consistant à céder des quotas d'émission de CO₂, auxquelles serait limité le recours au mécanisme d'autoliquidation, de celui des livraisons de biens, qui en seraient écartées.

En effet, le compromis de la Présidence suédoise ouvrirait la voie à l'autoliquidation pour les marchandises. Or, il serait tout à fait possible d'apporter une solution aux problèmes de fraude affectant les livraisons de certains biens en recourant, au cas par cas, au mécanisme des dérogations fondées sur l'article 395 de la « directive TVA ». De surcroît, tant le texte initial de la Commission que le compromis de la Présidence suédoise ne couvrent pas les cas de « fraude carrousel » affectant d'autres prestations de services, par exemple sur le marché du gaz et de l'électricité, qui apparaissent pourtant depuis peu.

La France a largement obtenu gain de cause lors du Conseil ECOFIN du 2 décembre dernier. Alors que sa position était initialement minoritaire, elle est parvenue à faire prendre conscience de l'urgence à agir sur la question des permis d'émission. La Présidence suédoise et la Commission s'y sont ralliées, et le Royaume-Uni s'est trouvé isolé.

Le Conseil est ainsi parvenu à un accord politique consistant à disjoindre les deux aspects suivants :

– d'une part, il s'est prononcé en faveur de l'adoption rapide de la directive limitée aux seuls permis d'émission, considérant que l'application de l'autoliquidation circonscrite à cette question était acceptable dès lors qu'elle concernait des opérations en amont du circuit économique sans impact sur la consommation finale ;

– d'autre part, l'autoliquidation sur les marchandises, en l'espèce sur les téléphones portables et les composants électroniques, méritait une réflexion distincte.

À la demande de l'Allemagne, longtemps favorable à la proposition initiale de la Commission, mais qui s'est finalement ralliée à la position défendue par la France, une déclaration au procès-verbal consacre un engagement de la

Commission à donner suite aux demandes de dérogations, sur le fondement de l'article 395 de la « directive TVA », avant le 30 juin 2010.

Le texte de cette déclaration, diffusé ultérieurement, comporte un paragraphe dont la rédaction peut laisser croire que la dérogation dont bénéficie le Royaume-Uni se perpétuerait aussi longtemps qu'une solution à long terme ne serait pas trouvée. Le contenu de ce paragraphe, s'il va dans le sens de la revendication britannique, n'avait pas été approuvé par le Conseil. Il suscitera donc certainement des demandes de clarification à l'avenir.

Compte rendu sommaire du débat

M. Hubert Haenel :

Je constate qu'avec la « fraude carrousel », nous avons affaire à un cas de fraude « astucieuse ».

M. François Marc :

Cette proposition de directive a donné lieu à une réelle évolution des positions sous présidence suédoise, notamment de la part de l'Allemagne qui s'est rapprochée des positions françaises, tandis que le Royaume-Uni est isolé. Je constate une issue favorable qui a conforté la ligne défendue par la France.

M. Jean Bizet :

Le résultat des négociations sur ce texte apparaît d'autant plus important que l'échange de quotas d'émission de CO₂ n'est pas bien compris par l'opinion publique.

Économie, finances et fiscalité

Gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (E 4467)

Communication de M. François Marc

Le sujet des fonds d'investissement alternatifs, au-delà de son apparence technique, revêt un caractère politique évident.

Le 30 avril dernier, la Commission européenne a publié une proposition de directive relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (1), dont nous sommes saisis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Je vous présenterai rapidement les grandes lignes de ce texte, sur lequel la commission des finances a déjà pris position à l'occasion de la publication de son rapport d'information sur la crise financière et la régulation des marchés (2).

Ce texte vise à réglementer au niveau communautaire l'activité des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, qui font actuellement l'objet de dispositions nationales. La Commission européenne prend néanmoins le soin de préciser que ces gestionnaires « *n'ont pas été la cause de la crise* ».

Le champ de la proposition de directive est très large puisque les fonds concernés sont ceux qui ne relèvent pas de la directive concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (3). Il s'agit des fonds spéculatifs, dits *hedge funds*, des fonds de capital-investissement, des fonds immobiliers, des fonds de matières premières, des fonds d'infrastructures et d'autres types de fonds institutionnels, fortement spéculatifs.

Ce texte « *s'intègre dans un ambitieux programme de la Commission visant à étendre une réglementation et une surveillance appropriées à tous les acteurs et activités qui comportent des risques significatifs* ». En effet, la crise actuelle a fait apparaître « *à quel point les gestionnaires de fonds alternatifs sont exposés à un vaste éventail de risques* », qui avaient été sous-estimés.

La proposition de directive cherche à encadrer les gestionnaires plutôt que les fonds eux-mêmes.

Ainsi introduit-elle un régime d'agrément et de surveillance juridiquement contraignant pour tous les gestionnaires de fonds alternatifs dans

(1) COM (2009) 207 final.

(2) Rapport d'information n° 59 (2009-2010) de M. Philippe Marini du 21 octobre 2009.

(3) Directive 85/611/CEE du 20 décembre 1985.

l'Union européenne. Ces gestionnaires seront tenus d'obtenir un agrément, ou « passeport », de l'autorité compétente de leur État membre d'origine, et de respecter une série d'exigences, par exemple en matière de qualifications, d'informations à fournir, de gouvernance, de niveau de fonds propres. Dès lors qu'ils auront reçu l'agrément dans leur État membre d'origine, ils seront en droit de commercialiser des fonds alternatifs uniquement auprès d'investisseurs professionnels, qui sont les mieux à même de comprendre et d'assumer les risques associés à ce type d'investissement, sur le territoire de tout État membre. Cette question de la complexité de certains produits financiers avait été posée avec acuité à l'occasion de la survenue de la crise, à l'automne 2008.

Le texte prévoit même qu'à l'issue d'une période supplémentaire de trois ans, destinée à « *permettre l'adoption de mesures d'exécution mettant en œuvre des exigences supplémentaires* », les gestionnaires puissent commercialiser auprès d'investisseurs professionnels de l'Union européenne des fonds alternatifs domiciliés dans des pays tiers, à certaines conditions toutefois : si le cadre réglementaire et les dispositifs de surveillance y sont équivalents à ceux de la directive proposée, si l'Union européenne jouit d'un accès comparable au marché de ces pays tiers et si l'État du gestionnaire a conclu, d'une part, un accord de coopération avec l'autorité de surveillance de l'État membre permettant de contrôler le potentiel de risque systémique des fonds proposés à la commercialisation et, d'autre part, un accord de coopération fiscale conforme au modèle de l'OCDE avec l'État membre.

La proposition de directive cherche à couvrir les secteurs où sont concentrés les risques. C'est pourquoi elle concerne les gestionnaires de fonds alternatifs dont les actifs dépassent 100 millions d'euros ou 500 millions d'euros pour les fonds qui n'utilisent pas la technique de l'endettement à fort effet de levier et qui n'octroient aucun droit de remboursement pendant une période de cinq ans.

Cette proposition de directive est controversée. Certains États membres, l'Allemagne et la France en particulier, la trouvent trop souple, tandis que d'autres, menés par le Royaume-Uni, considèrent ses dispositions comme trop rigoureuses.

Les négociations sont très laborieuses à tel point que, début décembre 2009, la Présidence suédoise a renoncé à rechercher un accord politique sur le texte. Elle n'a pas été en mesure, en effet, de surmonter les divergences qui demeurent sur plusieurs aspects importants. Elle a donc transmis à la Présidence espagnole un rapport d'étape faisant état des grandes lignes auxquelles les négociations ont pour l'instant abouti.

Les États membres sont parvenus à un accord sur plusieurs points.

Ainsi, la directive devrait s'appliquer à l'ensemble des sociétés de gestion gérant des fonds autres que des OPCVM, avec éventuellement un seuil d'application permettant aux plus petites sociétés de gestion de rester soumises à des règles nationales. La directive n'encadrerait donc pas les fonds eux-mêmes et ne fixerait notamment pas de règles d'investissement, compte tenu de la diversité des fonds entrant dans son périmètre.

Les sociétés de gestion visées par la directive devraient obligatoirement être soumises à agrément. Cette autorisation pourrait être générale ou limitée à la gestion de certains types de produits. Lors de leur agrément, les sociétés de gestion devraient fournir une liste d'éléments indiquant notamment l'activité envisagée, les moyens mis en œuvre et les modalités de valorisation et de conservation des actifs.

Une exigence de fonds propres minimale devrait être fixée, soit, en principe, 125 000 euros, plus 0,02 % de la valeur du portefeuille au-delà de 250 millions d'euros.

Les sociétés de gestion devraient se doter de règles organisationnelles en matière de gestion des risques – cette fonction devant être distincte de la gestion financière –, de prévention des conflits d'intérêts et de gestion de la liquidité.

Elles devraient aussi satisfaire à des obligations de transparence vis-à-vis des investisseurs, prenant la forme de délivrance d'informations préalables et d'établissement d'un rapport annuel. Elles devraient également fournir régulièrement à leur superviseur des informations sur leurs activités (marchés et instruments utilisés, expositions). Seraient notamment transmis pour chaque fonds géré, ou de manière agrégée, le pourcentage d'actifs illiquides, les dispositions prises pour gérer la liquidité, le profil du risque, les catégories d'actifs dans lesquels elles investissent et l'utilisation de ventes à découvert.

La directive devrait prévoir un passeport permettant aux sociétés de gestion de commercialiser leurs fonds auprès des investisseurs professionnels d'autres États membres. Contrairement à ce qui figurait dans la proposition de directive, qui prévoyait que le passeport pourrait bénéficier également aux fonds *offshore* gérés par des acteurs européens, ce passeport ne devrait s'appliquer qu'aux fonds domiciliés en Europe.

En revanche, quatre questions continuent de faire débat entre les États membres :

1°) Une très large majorité des États membres soutient l'approche française consistant à n'accorder le bénéfice du passeport qu'aux seuls fonds domiciliés en Europe. Il convient donc de déterminer les règles applicables aux fonds *offshore* gérés depuis l'Europe, en particulier la possibilité de les exempter de certaines dispositions de la proposition de directive, des exemptions trop

larges pouvant dissuader les gérants de domicilier leurs fonds en Europe. Dès lors, les discussions se poursuivent sur le périmètre précis des exemptions pouvant bénéficier aux fonds non domiciliés en Europe ;

2°) Les dispositions relatives aux dépositaires sont également controversées. La France est le pays qui défend les positions les plus régulatrices, mais beaucoup d'États membres s'opposent à toute obligation stricte de restitution en cas de défaillance des banques. Les autres points en discussion portent sur l'identité des entités éligibles comme dépositaires, les activités pouvant être déléguées et l'opportunité de créer un passeport dépositaire, donnant la possibilité au dépositaire de se trouver dans un État membre différent de celui du fonds ;

3°) L'application au secteur de la gestion d'actifs des conclusions du G20 en matière de rémunération est un sujet sensible. Les principaux points de discussion portent sur l'obligation de différer dans le temps une partie de la rémunération variable, les bonus, et sur le périmètre des rémunérations à prendre en compte. La France soutient l'extension la plus large possible des conclusions du G20 ;

4°) Le consensus qui semble se dessiner sur le passeport ne permet pas d'avoir une vision complète des investissements des entités régulées. Les banques, les assureurs et les fonds d'investissement pourraient, en effet, continuer à investir dans des fonds gérés par des gérants de pays tiers, sans que les superviseurs pruden­tiels ne disposent d'éléments sur l'activité de ces fonds. La France soutient donc une proposition consistant à conditionner l'achat de tels fonds à l'existence d'un accord d'informations entre le pays du gérant et l'Union européenne.

Voilà où en sont les négociations sur ce texte, qui devraient se poursuivre sous Présidence espagnole.

Compte rendu sommaire du débat

M. Hubert Haenel :

Quel est le degré d'urgence d'adoption de cette proposition de directive, précisément destinée à éviter le renouvellement d'une crise financière ?

M. François Marc :

Pour répondre à une telle question, il faut que les États membres se mettent d'accord sur le rôle qu'ils veulent voir jouer à l'Union européenne en matière de régulation financière. Certaines mesures ont d'ores et déjà été

adoptées pour lutter contre la crise et empêcher sa répétition. Ce texte doit toutefois être négocié avec d'autres États membres dont certains lui sont très hostiles. Je note néanmoins que la réunion récente, au Canada, des grands acteurs financiers internationaux a été l'occasion d'une prise de conscience sur la nécessité de réguler la sphère financière. Il me semble qu'il serait bienvenu d'aboutir à un compromis d'ici la rentrée 2010.

M. Hubert Haenel :

Ce texte pourrait être abordé en séance publique au titre des questions cibles portant sur des questions européennes.