

//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES//**##mercredi 25 janvier 2012## - Présidence de M. Simon Sutour, président,****et de M. Jean-Louis Carrère, président de la commission des affaires étrangères,****de la défense et des forces armées –****@@Institutions européennes@@****&&Audition de Mme Anne Dorte Riggelsen, ambassadeur du Danemark,
sur les priorités de la présidence danoise de l'Union européenne&&**

M. Jean-Louis Carrère, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Madame l'Ambassadeur, avec le président de la commission des affaires européennes, Simon Sutour, et l'ensemble de nos collègues, je suis très heureux de vous accueillir au Palais du Luxembourg pour cette réunion commune de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et de la commission des affaires européennes du Sénat, consacrée aux priorités de la présidence danoise de l'Union européenne.

Nos deux commissions ont en effet pour tradition d'entendre, chaque semestre, l'ambassadeur du pays exerçant la présidence du Conseil de l'Union européenne. Ce type de réunion permet aussi aux sénateurs des deux commissions de mieux connaître la situation du pays concerné et de faire le point sur les relations bilatérales.

Ce n'est pas la première fois que le Royaume du Danemark assure la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne. Tout le monde se souvient que c'est sous la présidence de votre pays, en 1993, que le Conseil européen de Copenhague a lancé le processus d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, qui s'est achevé en 2002, à nouveau sous présidence danoise, à Copenhague.

Depuis son adhésion à l'Union européenne, en 1973, le Danemark apparaît comme un modèle de réussite économique, avec notamment la fameuse « flexisécurité » qui allie souplesse du marché du travail et système efficace d'insertion et de formation des demandeurs d'emplois.

Votre pays mène également une diplomatie active, en particulier dans le domaine de l'aide au développement et de la lutte contre le réchauffement climatique.

Membre de l'OTAN, le Danemark s'est impliqué militairement dès le début des opérations en Libye (avec six avions de chasse) et apporte une contribution significative à l'intervention en Afghanistan (750 personnels au sein de la FIAS). Votre pays a envoyé une centaine de militaires en soutien de la FINUL au Liban et contribue à la mission Eulex au Kosovo.

Enfin, les relations bilatérales entre nos deux pays paraissent excellentes, notamment sur les plans économique et culturel. Une coopération militaire a même été engagée, dans les Balkans et, plus récemment, en Afrique.

Alors que l'actualité européenne est dominée par la question de la crise de la dette et de la réforme de la gouvernance économique dans la zone euro, la présidence danoise s'annonce toutefois comme un exercice difficile.

Je rappelle, en effet, que, depuis le premier « non » danois lors du référendum sur le traité de Maastricht, le Danemark bénéficie de quatre dérogations au sein de l'Union européenne. Votre pays ne participe ni à l'euro, ni à la politique de sécurité et de défense commune, ni à la politique en matière de justice et d'affaires intérieures, ni à la citoyenneté européenne.

Dans ce contexte, nous souhaiterions vous entendre, Madame l'Ambassadeur, sur les priorités fixées par le nouveau gouvernement de centre-gauche, qui a remporté les dernières élections législatives du 15 septembre.

Alors qu'il n'est pas membre de la zone euro, comme c'était d'ailleurs déjà le cas de la Pologne, comment votre pays entend contribuer à la gestion de la crise de la dette et à la réforme de la gouvernance économique de la zone euro ?

La nomination d'un ministre des affaires européennes, l'abandon des mesures de contrôle permanent aux frontières intérieures, mises en place par le précédent gouvernement, ainsi que l'annonce d'un référendum, à une date encore indéterminée, sur la remise en cause des dérogations sur la politique de sécurité et de défense commune, ainsi que sur les questions relatives à la justice et aux affaires intérieures, semblent témoigner de l'orientation pro-européenne de votre gouvernement.

Toutefois, selon un récent sondage, seulement 35 % des Danois auraient une bonne image de l'Union européenne et 70 % voteraient non à une adhésion à l'euro.

Nous sommes donc très intéressés de vous entendre, Madame l'Ambassadeur, sur les priorités de la présidence danoise de l'Union européenne.

Votre pays, qui dispose de nombreux ponts permettant de relier les îles et la péninsule, parviendra-t-il à bâtir de nouveaux ponts en Europe, par exemple entre les pays de la zone euro et les autres ?

M. Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes. –

Madame l'Ambassadeur, à mon tour, je voudrais vous dire tout le plaisir que nous avons à poursuivre, avec vous, la tradition suivant laquelle, au début d'une présidence, l'ambassadeur vient présenter les grandes priorités que son pays entend poursuivre.

La présidence de l'Union reste une responsabilité importante. Depuis le traité de Lisbonne, le Conseil européen, l'Eurogroupe et le Conseil « affaires étrangères » ont une présidence permanente, mais toutes les autres réunions du Conseil restent sous la responsabilité du pays exerçant la présidence. Cela reste beaucoup.

Or, votre pays prend la présidence de l'Union dans une période très difficile pour l'Europe. La croissance est faible, la crise de la dette est encore là, le chômage est élevé.

Il nous faudrait donc parvenir à conjuguer l'assainissement budgétaire et la stimulation de la croissance. Cela me conduit à vous demander, Madame l'Ambassadeur, quelles voies la présidence danoise compte privilégier pour donner plus de dynamisme à l'économie européenne.

La deuxième question que je souhaiterais vous poser concerne les rapports entre l'Union à vingt-sept et la zone euro. Nous sommes dans une situation compliquée. D'un côté, il est clair que la zone euro a ses besoins propres. Quand on partage une même monnaie – nous le voyons bien en ce moment –, on a besoin d'une coordination très étroite des politiques économiques et budgétaires. En même temps, et c'est tout à fait légitime, les Etats qui ne font pas partie de la zone euro sont préoccupés par cette situation. Ils ne veulent pas qu'il y ait en quelque sorte « deux Europe ». Je voudrais savoir, Madame l'Ambassadeur, si votre pays pense pouvoir rapprocher les points de vue et trouver un équilibre.

Enfin, dernière question, j'ai découvert que votre pays était hostile à une taxe sur les transactions financières, ou du moins très réservé. Est-ce que vous pouvez nous dire pourquoi, car en France le principe de cette taxe est largement approuvé.

Madame l'Ambassadeur, je vous donne la parole

Mme Anne Dorte Riggelsen, ambassadeur du Danemark. – M. Le Président de la commission des affaires européennes, M. Le Président de la commission des affaires étrangères, Mesdames, Messieurs les sénateurs.

C'est pour moi un grand honneur d'être ici parmi vous. S'il fallait situer le pouvoir au Danemark – pays éternellement consensuel – c'est bien au Parlement, le « Folketing ». Surtout quand il s'agit des questions européennes où le Folketing, par sa commission des affaires européennes, contrôle le Gouvernement de très très près ! Montesquieu aurait pu se sentir chez lui au Danemark. Ceci n'est pas la seule raison pour laquelle un Français s'y sentirait à l'aise tant nous avons de points en commun. Surtout en ce qui concerne la construction européenne.

Dès 1789, l'Etat et les citoyens marchent d'un même pas en Europe. Les parlements modernes sont nés de la Révolution Française. Ainsi, la France est devenue un modèle universel, notamment pour le Danemark.

Que les Danois et les Français veillent précieusement sur leurs institutions démocratiques ne surprendra personne.

Pourtant, comme les Français, les Danois sont critiques vis-à-vis des institutions qu'ils ont créées avec fierté, y compris vis-à-vis des institutions européennes. Le scepticisme à l'égard de l'Europe en France et au Danemark ne signifie pas un rejet mais un engagement démocratique fort.

Nous nous ressemblons non seulement sur le plan des idées et de notre histoire, mais aussi sur le plan de nos choix de société. L'Etat Providence en est un exemple.

Certes, il y a des différences.

La France est un grand pays à l'origine et au cœur de la construction européenne. Le Danemark est apparemment un petit pays qui, en plus, doit gérer des dérogations voulues par son peuple. Ou, vu d'un autre angle, une France soucieuse de protection face à la mondialisation et un Danemark davantage ouvert.

Ce qui nous sépare ne me fait pas peur, surtout pas sous notre Présidence. C'est avec des arguments différents même opposés, gérés avec la bonne méthode, que l'Europe trouvera les bonnes solutions. Je pense bien sûr à la méthode communautaire. Il est essentiel de préserver l'idée que l'Union européenne est un club où tous les pays membres ont les mêmes droits et les mêmes obligations. Je ne vois pas de risque d'un directoire à deux ou trois pays – construction qui fait penser à notre histoire lointaine –, mais je vois le risque, vous avez raison, d'une Europe à deux vitesses. Sous sa présidence, le Danemark œuvrera pour éviter cela.

Bien sûr, nous sommes différents, mais la réponse n'est pas d'affaiblir l'Union européenne en renationalisant notre projet supranational qui a la coopération franco-allemande comme moteur le plus important. C'est souvent le moteur franco-allemand qui fait tourner les roues mais c'est le respect des institutions qui met de l'huile dans le moteur.

Ceci n'est pas notre première présidence mais la 7^{ème}. Le Danemark est aussi en quelque sorte la « vieille Europe ». Néanmoins, la présidence danoise est cette fois unique à un double titre. Premièrement, le traité de Lisbonne a changé la donne de la présidence tournante au niveau institutionnel. Deuxièmement, la crise actuelle pose la question de l'existence de l'Union européenne telle que nous la connaissons.

Comment la présidence danoise se situe dans ce contexte très particulier ? Il me semble que les thèmes traditionnellement chers au Danemark, comme la croissance

responsable, des finances publiques saines ou le développement durable, prennent un relief tout particulier dans le débat actuel.

Notre premier objectif est que l'Europe soit économiquement responsable. Notre présidence est la première à mettre en œuvre le semestre européen. Elle va veiller à la mise en œuvre du « *Six Pack* ». Veiller aussi à se coordonner étroitement avec l'Eurogroupe pour assurer l'adoption du « *Two Pack* ». Pour votre information, le gouvernement danois vient d'annoncer son souhait d'adhérer au nouveau pacte budgétaire qui fera l'objet d'un accord le 30 janvier prochain, nous l'espérons.

Notre deuxième objectif porte sur la croissance et la création d'emploi. La Présidence danoise mettra tout en œuvre pour faire aboutir autant d'initiatives que possible parmi les douze initiatives phares de la Commission visant à moderniser le marché unique. Le marché unique est la réussite de ces vingt dernières années. Je crois que la France et le Danemark peuvent se retrouver sans difficulté sur cet objectif de renforcement. Permettez-moi de rendre hommage à Jacques Delors. Sous sa présidence, la méthode communautaire a fonctionné à merveille. Même en temps de crise, il a su créer les conditions d'une relance de la croissance et de l'emploi.

Dans la même logique, nous faisons de la croissance verte notre troisième objectif. Une économie propre sera source de croissance et de compétitivité accrue. Un exemple concret est l'adoption d'une politique d'efficacité énergétique.

Enfin, j'aborderai notre quatrième objectif – la sécurité intérieure et extérieure de l'Europe. Les printemps arabes illustrent à quel point l'Europe ne peut pas s'ériger en forteresse et doit combiner fermeté et ouverture.

Permettez-moi de citer mon Premier ministre, Madame Thorning-Schmidt, qui dans un discours au Parlement Européen à Strasbourg le 18 janvier dernier, a dit : « *si nous devenons introspectifs, nous deviendrons aveugles* » ! En temps de crise, il est plus que jamais important que l'Union européenne voie clair.

M. Jean Bizet. – Permettez-moi tout d'abord de vous féliciter pour la qualité de votre français. J'aurai ensuite deux questions. Tout d'abord, le Danemark, qui est peut-être relativement plus ouvert à la mondialisation que la France, mène une expérience particulièrement intéressante en matière d'encadrement, par le Parlement danois, des mandats de négociation des commissaires européens en charge du commerce extérieur. Pouvez-vous nous en dire plus ? D'autre part, j'avoue ne pas partager entièrement votre analyse sur le risque d'une Europe à deux vitesses ; il me semble que puisque les vingt-sept Etats membres ne peuvent pas toujours marcher d'un même pas, nous risquerions la paralysie sans les coopérations renforcées instaurées par le traité de Lisbonne, qui permettent aux Etats membres qui le souhaitent d'aller de l'avant, par cercles concentriques, ce qui ne signifie pas, à mon sens, une Europe à plusieurs vitesses.

M. Didier Boulaud. – J'aimerais vous interroger plus particulièrement sur les priorités de la présidence danoise de l'Union européenne en matière d'Europe de la défense. En effet, le Danemark a obtenu une dérogation en matière de défense ; dans ces circonstances, comment la présidence danoise pourra-t-elle faire avancer une construction qui peine déjà à se consolider lorsqu'elle est, comme c'était le cas sous présidence polonaise, une priorité forte de la présidence ?

M. François Marc. – J'apprécie, Madame, votre clarté et votre détermination. J'ai trois questions. Tout d'abord, en matière de régulation financière, il semble qu'un accord se dégage sur les produits dérivés, alors que, jusqu'à présent, les Britanniques y étaient

hostiles, les deux-tiers de ces produits étant traités à Londres. L'accord conclu aujourd'hui sur ce sujet vous paraît-il pérenne ? Quelle sera l'attitude du Danemark par rapport au Royaume-Uni sur la question ?

Deuxièmement, la réforme de la politique commune de la pêche, et en particulier la régionalisation envisagée de certaines décisions, pour adapter la réglementation européenne aux réalités locales, suscite de nombreuses inquiétudes. Quelle est votre position ?

Enfin, il semble que le comportement de la Banque centrale européenne évolue dans le sens d'un plus grand apport de liquidités pour permettre à l'économie européenne de respirer. Quel doit-être à votre sens son positionnement ? Doit-on se rapprocher du modèle américain ?

M. Joël Guerriau. – Quelle est votre position en matière de taxation des transactions financières ? D'autre part, l'Europe est confrontée dans l'économie mondialisée à la première puissance commerciale du monde, la Chine, qui ne redistribue pas de revenus à ses salariés et place, de ce fait, l'Union européenne en difficulté en termes de compétitivité. Si le respect des droits de l'homme avait été imposé à la Chine au moment des événements de Tian'anmen, la situation ne serait sans doute pas aussi difficile aujourd'hui. Quelle est votre approche en la matière ?

M. Alain Gournac. – Je voudrais vous remercier de vous exprimer dans un aussi bon français. Il me semble que nos démocraties sont fragiles et qu'une trop grande divergence en Europe, dans des domaines tels que la lutte contre la criminalité et le terrorisme, serait préjudiciable. Comment voyez-vous cette évolution ?

Mme Anne Dorte Riggelsen, ambassadeur du Danemark – La commission des affaires européennes du Parlement danois, le Folketing, exerce très directement son contrôle

sur les négociations européennes, y compris en matière de commerce extérieur. Pour chaque question, qu'elle soit d'ordre général ou très précise, cette commission établit préalablement s'il existe ou non en son sein une majorité contre. Afin de peser dans les négociations avec toute l'habileté nécessaire, cela implique que la commission se saisisse très tôt des dossiers communautaires. Avant chaque réunion du Conseil des ministres européens, le Folketing donne des mandats de négociation très précis et détaillés aux membres du gouvernement danois. En matière de commerce extérieur, cela amène le représentant danois à communiquer très en avance ses positions à la Commission européenne. C'est en quelque sorte un « *soft power* », qui s'exerce, en amont des décisions. Ce système peut paraître un peu rigide, mais il a l'avantage de faciliter, par la suite, la transposition en droit interne des textes communautaires : le Danemark est d'ailleurs souvent dans les trois premiers Etats membres en matière de statistiques de transposition.

Les coopérations renforcées sont un outil nécessaire dans une Europe à vingt-sept Etats membres, apprécié par le Danemark. D'ailleurs, la présidence danoise souhaite travailler activement sur la coopération renforcée en matière de brevet communautaire, réglementation en attente depuis 27 ans.

En matière de défense, je rappelle que le Danemark était engagé en Libye aux côtés de la coalition. Si notre pays préfère naturellement la démocratie d'influence (« *soft power* »), il sait aussi utiliser la force quand cela s'avère nécessaire, de préférence sous mandat des Nations Unies. Il est vrai qu'en raison de sa dérogation en matière de défense, le Danemark n'exercera pas effectivement la présidence sur ces sujets, s'en remettant sur ces points à la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Cela ne veut pas dire que la défense sera absente des priorités de la présidence danoise de l'Union européenne.

Le gouvernement danois actuel, de centre gauche, a l'ambition de consulter la population pour mettre fin à certaines dérogations danoises, en particulier en matière de défense ; il peut sembler en effet anormal d'avoir des ambitions globales mais, pour des raisons historiques, de telles restrictions en matière européenne.

Pour répondre à M. François Marc, qui s'interrogeait notamment sur l'ambition du Danemark pour la Banque centrale européenne, j'indiquerai que le Danemark, quoique disposant d'une dérogation à l'égard de la monnaie unique, est très actif au Conseil ECOFIN et a intérêt à ce que l'économie de l'Union européenne fonctionne correctement. En Europe, il ne faut peut-être pas appliquer les leçons de Keynes mais cela ne veut pas dire qu'il faut s'interdire d'envisager tout développement dans le fonctionnement de la Banque centrale européenne : il ne faut pas être trop monétariste au niveau européen, mais il faut être sage au niveau national.

A M. Guerriau, je ferai observer que le Danemark, économie ouverte et mondialisée, n'a pas de résistance de principe à l'égard de la taxe Tobin, qu'il a toujours défendue à l'échelle mondiale. La France a travaillé dur pour faire progresser ce sujet au sein du G 20. Je peux seulement préciser que le Danemark, non pas comme pays assumant aujourd'hui la présidence du Conseil de l'Union européenne mais à titre national, éprouve la crainte que cette taxe, si elle était seulement appliquée au niveau européen, fasse perdre de la vitesse à l'Union européenne par rapport au reste du monde. Un groupe de travail a été constitué au Danemark pour préparer si nécessaire cette décision en Europe avant que la taxe soit établie au niveau mondial.

En matière de compétitivité et d'emploi, je peux dire que le Danemark est un pays heureux, mais la crise a frappé : le chômage touche 6 à 7 % de la population, ce qui est beaucoup pour le Danemark. Il est donc essentiel de développer notre capacité d'innover,

surtout au niveau des PME qui sont plus adaptables. Il est délicat de repérer les secteurs qui vont permettre la croissance de demain. D'un point de vue pragmatique, le secteur « vert » semble offrir de grandes potentialités de développement et des perspectives d'emplois intéressants : c'est pourquoi le Danemark se positionne pour être l'un des premiers dans ce secteur et consent des efforts importants d'éducation et de formation pour les chômeurs.

Au sujet de la pêche, je ne suis pas en mesure de vous répondre immédiatement mais je vous apporterai l'information plus tard.

En réponse à M. Gournac, je souligne qu'effectivement les démocraties sont fragiles et qu'elles l'ont toujours été, mais nous avons oublié leur fragilité. Depuis la deuxième guerre mondiale, nous avons fait fonctionner nos démocraties avec de l'argent que nous n'avions pas. Nous devons maintenant les faire fonctionner avec une grande prudence financière : nous n'avons pas le choix ! Tout le monde voudrait être français, danois, européen : c'est aussi pour nous une autre manière d'être compétitifs. Les autres sont jaloux !

M. André Gattolin. – C'est un plaisir d'entendre votre attachement à la méthode communautaire. Le Danemark est une grande démocratie, responsable, fière et vivace. J'aurais souhaité évoquer la négociation en cours sur le projet de traité. Votre gouvernement a souhaité se tenir en retrait de cette négociation et valoriser le président du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy, ce que je comprends vu votre situation au regard de l'euro. Pourtant, ce traité est d'inspiration monétariste : est-ce donc raisonnable de se tenir en retrait ? Je voudrais également connaître votre position par rapport à la situation politique et institutionnelle en Hongrie. Enfin, pourriez-vous évoquer le sujet des couples mixtes que la législation mise en place sous le précédent gouvernement obligeait à faire un va-et-vient avec la Suède ?

Mme Hélène Conway Mouret. – Vous avez évoqué dans votre projet de présidence l'ambition d'une « Europe responsable, dynamique, verte et sûre ». Pourriez-vous revenir sur cette dimension « verte » que vous avez déjà abordée et sur l'enjeu de développement par rapport au reste du monde ?

M. Michel Boutant. – Merci pour vos réponses simples et sincères. J'ai relevé dans votre bouche l'adjectif « protestant », évoquant sans doute la rigueur intellectuelle du Nord. Or, les pays du Sud sont à la peine, quand les pays du Nord sont frappés par un chômage en hausse mais encore faible. Les Danois ont-ils une vision sévère des pays du Sud et sont-ils convaincus que les pays du Nord sont sur le bon chemin ?

M. Robert del Picchia – Vous êtes entendue aujourd'hui pour défendre la position de votre pays en tant que chargé de la présidence du Conseil de l'Union européenne. Cela soulève-t-il pour vous des difficultés par rapport aux positions internes de votre pays et, si oui, dans quels domaines ? Par ailleurs, en ma qualité de représentant des Français de l'étranger, notamment ceux habitant au Danemark, je dois avouer mon amour pour le Danemark mais aussi mon regret par rapport à la fiscalité « débordante » du Danemark. Le cas du retour en France des actifs ayant travaillé au Danemark me préoccupe : ces retraités payent deux fois, leur pension étant frappée par la fiscalité au Danemark et en France.

M. Jean Besson. – L'Union européenne est présente en Arctique. Cette terre a un avenir fantastique, à la fois en raison des enjeux climatiques et de ses ressources piscicoles, pétrolières, voire gazières. Nous avons reçu, hier, la présidente de la commission des affaires étrangères du parlement norvégien. L'espèce d'accord tacite entre la Norvège et la Russie dans cette région du monde est troublant. Quelle est la position du Danemark et de l'Union européenne sur ce point ?

Mme Anne Dorte Riggelsen, ambassadeur du Danemark. – En réponse à M. Gattolin, qui évoquait la négociation du traité, je dirais que, même avec la méthode communautaire, on ne peut pas résoudre tous les problèmes. Même si j'ai ouvert le bal en évoquant Keynes, je ne peux pas appeler ce traité « monétariste ». Ce traité apporte une des réponses à nos difficultés actuelles. Nous sommes tous d'accord pour convenir que nous sommes trop endettés et pour une longue période. Je crois que la France est sur cette mauvaise pente depuis 1974. Mais il est plus intéressant de trouver des solutions plutôt que de rechercher quel est le plus pécheur d'entre nous. Il est très difficile pour nous autres, Etats-nations, de trouver chaque année la force d'être sur la bonne voie. Nous avons besoin de régimes de sanctions communs. Le traité est une manière, peut-être protestante, d'être solidaires dans ce qui est difficile. Le Danemark assume sa dérogation à l'égard de l'euro, qui est le fruit d'une histoire, mais il n'ignore pas qu'être endetté, c'est être faible dans ce monde très mondialisé. Pour ce qui est de la Hongrie, je peux simplement vous dire que la présidence espère que les institutions joueront leur rôle. C'est à elles de décider s'il est opportun de sanctionner la Hongrie, par exemple en la privant des fonds de cohésion. Quant aux couples mixtes, je rappellerai que le Danemark est un pays ouvert et chaleureux mais c'est un pays ancien avec une histoire, comme nation, plus longue que celle de la France. Pour le Danemark, la mondialisation n'est donc pas évidente : il faut comprendre qui est l'autre. Chez nous, l'intégration des étrangers se fait sur le marché du travail qui permet d'apprendre ce que signifie être danois. Cela devient problématique lorsque ces personnes mettent longtemps à trouver un travail.

A Mme Conway Mouret, je confirme l'ambition danoise pour une croissance verte. Une grande partie du marché intérieur n'est pas développée au niveau technique dans ce secteur : la construction de nouveaux bâtiments, l'isolation des bâtiments existants, l'usage du compost... Nous espérons une action au niveau du G 20, désormais sous présidence

mexicaine, pour avoir des solutions mondiales. Il faudra notamment se pencher sur les changements dramatiques que connaît la zone arctique. Nous devons encore continuer à travailler pour mandater la Commission, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France afin de faire une vraie différence sur la question climatique.

Pour revenir sur l'usage du mot « protestant », je dois reconnaître que le Danemark est un pays si laïque qu'il m'arrive de recourir à ce mot avec légèreté, alors même qu'il n'existe pour moi aucun stéréotype protestant. Il n'y a pas pour le Danemark, souvent désigné comme l'Italie de la Scandinavie, de différences entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest. Simplement, il est parfois plus facile de comprendre quelqu'un qui partage la même manière de travailler. Le Danemark ne cherche pas à constituer un groupe nordique au sein de l'Union européenne, même s'il existe une coopération nordique dans des domaines qui ne relèvent pas de l'acquis communautaire, comme la culture et la fiscalité.

A l'adresse de M. del Picchia, je reconnais que l'on paye beaucoup d'impôts au Danemark. C'est un signe de solidarité qui fait marcher notre société et c'est aussi un instrument pour orienter les comportements, par exemple pour encourager une économie plus propre. S'agissant de l'accord bilatéral franco-danois, je souligne que c'est le précédent gouvernement danois qui en avait entamé la renégociation et qui a provoqué une interruption.

L'intérêt croissant pour la zone arctique a suscité un regain d'intérêt sur le régime juridique de cette région. Je voudrais souligner qu'il n'existe pas de vide juridique : contrairement à l'Antarctique, l'Arctique est habité depuis toujours. Les régions arctiques sont sous les juridictions nationales des Etats côtiers et suivent, pour la navigation et la gestion des ressources, les règles de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cela ne veut pas dire que le regain d'intérêt de la France ou de l'Union européenne pour cette région si sensible n'est pas le bienvenu ; toutefois les souverainetés et les rôles respectifs y sont établis

de longue date. Pour répondre plus précisément à votre question, je fais toute confiance à la loyauté de nos voisins et amis norvégiens, qui ont, en outre, une très bonne connaissance de la politique menée, dans la zone, par le voisin russe.

M. Simon Sutour, président. – Je vous remercie, Madame l’Ambassadeur, d’avoir répondu à nos questions et je souhaite, au nom de tous mes collègues, bonne chance au Danemark pour sa présidence.

@@Economie, finances et fiscalité@@

&&Taxe sur les transactions financières

Communication de Mme Fabienne Keller&&

M. Simon Sutour, président. – Je remercie Fabienne Keller de défricher pour nous ce sujet complexe.

Mme Fabienne Keller. – D’abord, je veux saluer l’élection de M. Jean-Claude Mignon à la présidence de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe.

M. Simon Sutour, président. – Nous l’auditionnerons le 8 février.

Mme Fabienne Keller. – Il a affiché la volonté de travailler avec le Parlement européen. Je m’en réjouis car l’intérêt de l’Assemblée du Conseil de l’Europe n’est plus à démontrer. Regroupant 47 Etats membres, elle est en particulier le lieu du dialogue avec la Russie, qui y est extrêmement présente. Pour la petite histoire, un tunnel relie les deux institutions car, durant un temps, l’hémicycle accueillait les deux assemblées.

Ce rapport d’étape sur la taxe sur les transactions financières vient après la table ronde conjointe, particulièrement éclairante, sur l’utilité sociale des marchés organisée avec la commission des finances et la résolution de M. Richard Yung sur les marchés financiers, alors que la question fait désormais l’objet d’un débat national.

La Commission européenne, par son projet de directive, donne forme à une idée évoquée par Keynes dès 1936 et théorisée par Tobin en 1972. Ce dernier, on l’oublie trop souvent, était un libéral, convaincu du besoin de réguler les marchés après l’arrêt de la convertibilité du dollar en or. La taxe sur les transactions financières est défendue aussi bien par Bill Gates que par ATTAC. Le FMI et la Banque mondiale n’y sont pas hostiles. Bon nombre des Etats membres de l’Union européenne disent vouloir sa création.

Cependant, la Commission se heurte à l'opposition de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, de la Suède, du Danemark, des Pays-Bas et de la République tchèque. La France a annoncé que, faute de consensus ou même de coopération renforcée, elle instaurerait seule cette taxe. Un projet de loi de finances rectificative est prévu pour février. L'Allemagne se réserve la possibilité, si la piste européenne était abandonnée, d'explorer le modèle britannique de taxe sur les transactions portant sur les actions.

Dans le projet de directive, la taxe serait prélevée sur toutes les transactions sur instruments financiers entre institutions financières, lorsqu'au moins une des parties est située dans l'Union européenne. Par exemple, elle s'appliquerait aux transactions de Gazprom et Total, qui passent par deux intermédiaires britanniques ; comme Total a son siège en France, il serait assujéti. Cette définition large vise à traiter le problème des délocalisations. Le taux minimal de cette taxe serait de 0,1 % pour l'échange d'actions et d'obligations et de 0,01 % du sous-jacent pour les contrats dérivés. Les recettes s'élèveraient à 57 milliards d'euros par an si la taxe était créée sur l'ensemble du territoire de l'Union. Elle prendrait effet à compter du 1^{er} janvier 2014.

Une telle contribution se justifie, explique la Commission, quand le secteur financier est en grande partie à l'origine de la crise financière de 2008 par sa gestion des *subprimes* mais aussi par la multiplication et la sophistication des opérations financières. Sans compter que les gouvernements, au plus fort de la crise financière, ont dû prendre en charge le coût élevé de son renflouement. En outre, ce secteur, qui échappe à la TVA dans la mesure où il n'y a pas de valeur ajoutée, est moins taxé que les autres. Ensuite, cette taxe, avance Bruxelles, renforcera le marché unique puisque certains Etats membres, dont le Royaume-Uni, l'appliquent déjà partiellement sous une forme ou sous une autre. Enfin, la taxe contribuera à décourager les transactions à risque ou spéculatives telles que le *nano-trading*,

ou le *trading* haute fréquence, avec ses opérations déclenchées par des algorithmes ... et souvent annulées.

Le champ d'application prévu est très large ; il couvrirait même les transactions effectuées au sein d'un même groupe financier. Toutefois, le projet écarte les transactions effectuées sur les marchés primaires tant pour les valeurs mobilières – et ce, afin de ne pas compromettre la levée de capitaux par les acteurs publics ou privés – que pour les devises. Idem pour les activités de prêt et d'emprunt ainsi que les autres activités financières quotidiennes, les prêts hypothécaires et les opérations de paiement. Les transactions financières effectuées par exemple entre la Banque centrale européenne et les banques nationales sont également exclues afin d'éviter toute incidence sur les possibilités de refinancement des établissements nationaux ou sur les instruments de la politique monétaire.

Selon le projet de la Commission, pour qu'une transaction financière soit imposable dans l'Union, l'une des parties à la transaction devra être établie sur le territoire d'un Etat membre. L'imposition aura lieu dans l'Etat membre sur le territoire duquel l'établissement d'une institution financière est situé à condition que cet établissement financier soit partie à la transaction, que ce soit pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers, ou qu'il agisse au nom d'une partie à la transaction. Quand aucun des deux établissements financiers n'est situé dans un Etat membre, la taxe ne sera due que si l'acheteur ou le vendeur réside dans un Etat membre.

La Commission propose des taux minimaux que les Etats membres pourront moduler. Je le regrette : pour l'harmonisation européenne, un taux unique serait plus simple.

Quant aux recettes, elles alimenteraient le budget de l'Union en remplacement de ressources versées par les budgets nationaux, ce qui contribuerait aux efforts d'assainissement

budgétaire. Une partie pourrait rester aux Etats, une autre serait attribuée à l'aide au développement. La Commission précisera ultérieurement les modalités de cette répartition.

Ce projet représente plusieurs défis. Sa base serait incertaine et variable. De fait, comme tout nouvel impôt, la taxe diminuera l'activité du secteur taxé, et ce d'autant plus qu'elle a explosé depuis dix ans, ce qui entraînera rapidement une réduction de son produit fiscal évalué à un quart. Cela dit, le but de la directive est précisément de limiter le volume des transactions. Certains s'inquiètent de ces répercussions sur le consommateur final. Elle sera très supportable, répond la Commission. Le risque de délocalisation vers des places très sécurisées comme Hong Kong et New York n'est pas à écarter ; d'où la nécessité d'une application mondiale. Le renchérissement du coût de l'investissement ? Il serait, comme pour les particuliers, très marginal et le produit attendu – c'est une analyse très keynésienne – serait investi autrement dans l'économie. Autre critique, la taxe serait déconnectée des résultats économiques ; mais c'est ainsi parce que l'on ne sait pas mettre en face à face différentes transactions financières. Le coût de la collecte, qui suppose une déclaration des transactions, reste à évaluer.

En tout cas, grâce à la taxe, on connaîtra enfin l'ensemble des opérations pour la plus grande satisfaction des présidents de l'AMF et de l'AEMF. La répartition du produit de la taxe est à définir. Pour ma part, je souhaite un grand nombre de bénéficiaires afin de multiplier les instances qui ont intérêt à sa mise en place. Enfin, une telle taxe existe déjà partiellement en Belgique, mais aussi au Royaume-Uni, ce qui ne facilitera pas un mécanisme européen. Toutefois, les dispositions existantes, telle la *stamp duty tax* britannique, ont une assiette très limitée.

Je retire de ma visite à Londres, très instructive et riche en rencontres, que la City, qui a le statut de collectivité territoriale, a réussi son opération de lobbying : l'opposition à la

taxe est forte et résolue. Il y a d'ailleurs un consensus national autour d'un secteur qui a compensé la déprise industrielle.

Outre les arguments que je viens d'évoquer, les Britanniques, qui craignent un déplacement très rapide des flux, rappellent l'exemple de la Suède qui, dans les années 1990, a perdu 90 % de son *trading* après avoir créé une telle taxe. Pour les représentants de *HM Treasury*, la taxe provoquerait 0,5 point à 4 points de réduction de l'activité en Europe.

Les Britanniques relèvent également qu'il est bien plus facile de lever efficacement un impôt assis sur quelque chose d'immobile.

Toujours d'après eux, cette taxe compliquerait le fonctionnement quotidien des entreprises, avec un coût accru de la protection contre le risque de change et contre le risque de taux. Certaines activités financières disparaîtraient purement et simplement, comme le prêt de titres entre banques et les *hedge funds*.

La collecte mobiliserait des moyens importants, en raison du grand nombre d'intermédiaires financiers impliqués. Elle nécessiterait la création d'un système d'information au niveau du vendeur et de l'acheteur. Mais, pourrait-on répondre, plus de transparence, c'est justement le but que nous poursuivons !

Malgré la faiblesse du taux, poursuivent les Anglais, les fonds de pension, qui financent la majeure partie du système de retraites outre-manche, seraient touchés à hauteur de 1,8 milliard de livres sterling, soit 2,5 milliards d'euros, à cause de la rotation des portefeuilles.

Enfin, Londres souligne l'utilité économique et sociale des activités financières. La responsabilité de la crise des *subprimes* et des dettes souveraines, qui a obligé les Etats à se lancer dans de coûteux plans de soutien, ne serait pas à rechercher du côté de la City, mais

des banques centrales qui ont distribué des liquidités à coûts très bas alimentant l'endettement.

Une taxe pour se protéger du risque systémique ? Les Anglais répondent que la seule solution est de renforcer la régulation du secteur, et que Bâle III y pourvoit en partie.

Tout en reconnaissant le besoin de traiter les problèmes posés le *shadow banking* ou les *hedge funds*, ils réfutent en bloc l'approche fiscale. La logique est la même pour le caractère immoral de certaines opérations financières. Pour eux, les transactions financières sont une activité comme les autres. L'échange a lieu, parce que les deux parties y ont intérêt. Cela tient presque de l'acte de foi.

Une information renforcée des consommateurs sur la dangerosité de certains produits ? La seule réponse est un meilleur encadrement des pratiques et des produits, expliquent nos interlocuteurs à Londres, qui renvoient également à la responsabilité des investisseurs. L'effet sur la volatilité des marchés, enfin, ne serait pas prouvé.

Pour nos interlocuteurs britanniques, le secteur financier participe déjà. Une taxation spécifique existe en Grande-Bretagne avec la taxe sur les achats d'actions, qui rapporte chaque année 2 à 3 milliards de livres sterling, mais aussi la taxe sur les bonus et la tranche supplémentaire de l'impôt sur le revenu avec un taux marginal de 50 %, créées à la suite de la crise financière quand la France, elle, a supprimé sa taxe sur les opérations de Bourse. A la City, on s'agace aussi que l'Allemagne cherche à créer au niveau communautaire ce qu'elle ne peut pas faire à l'échelon national pour des raisons constitutionnelles d'affectation de taxe.

Enfin, à la Chambre des Lords comme au Trésor, on préfère la *financial activity tax*, mise en avant par le FMI et mentionnée par la Commission avant d'être écartée. Cette

sorte de TVA, appliquée au secteur financier, éviterait une taxation en cascade des transactions et épargnerait les opérateurs non européens. La City est dans son rôle de défenseur de Londres, première place financière européenne. EDF, par exemple, y effectue tout son *trading*.

De cette mission, je retire que la critique de la taxe est d'autant plus forte que son produit a fait l'objet d'une évaluation optimiste et que sa répartition demeure incertaine. Il faut sortir de cette incertitude. Nombre de critiques figurent déjà dans l'étude d'impact puisqu'elles correspondent à l'objectif de la taxe : il s'agit d'un choix politique fort. L'initiative française a le mérite de clarifier la situation : la taxe sera d'abord une ressource supplémentaire nationale. En revanche, elle pourra renforcer les crédits de l'aide publique au développement, ce dont les Français qui y consacrent péniblement 0,45 % de leur PIB, ont bien besoin, notent les Britanniques, qui sont à 0,7 %.

Mon intention est naturellement de poursuivre le combat pour une taxe européenne. A mon sens, la première bataille à livrer est celle de l'absolue transparence des transactions. La deuxième est d'obtenir l'application efficace des textes européens et internationaux qui régulent l'activité financière, de Bâle III à EMIR et MiFID.

Nous poursuivrons l'enquête en ciblant les activités de la place de Francfort, pour comprendre la position allemande, celles de Luxembourg, qui est la plus importante place pour les dépôts en Europe, celles de la Suisse qui retient l'acquis communautaire selon les textes.

M. Simon Sutour, président. – Merci pour cet exposé très pédagogique sur la taxe Tobin. Je passais autrefois pour un hurluberlu lorsque je défendais, à chaque projet de loi de finances, sa création. Quand les idées sont fortes, elles finissent toujours par s'imposer ; c'est la loi de l'histoire.

M. Jean Bizet. – Je salue l'étude de Mme Keller qu'elle a menée, comme toujours, avec brio. Je soutiens la directive qu'elle nous a présentée ; nous devons privilégier l'approche communautaire quant au taux, l'assiette et l'application de la taxe pour éviter l'écueil suédois.

L'aversion britannique pour cette taxe, que j'ai constatée lors d'une réunion à Londres, où s'exprimait le chancelier de l'Echiquier, s'explique facilement : la City est au cœur de l'activité économique du Royaume-Uni.

Que la taxe sur les transactions financières existe ou non demain, il faudra au moins obtenir une déclaration obligatoire de toutes les opérations, y compris pour le *nanotrading*. Sa mise en œuvre est délicate. D'ailleurs M. Tobin était passé maître dans l'art de conceptualiser cette taxe sans jamais évoquer les moyens de son application. Quoi qu'il en soit, son principe, en bon normand, ne me choque pas : nous avons besoin d'argent pour le FESF. Des rapports d'étape supplémentaires seraient bienvenus. En revanche, l'objectif serait manqué si les initiatives de la France et de l'Allemagne étaient isolées. Espérons que la France initiera le mouvement et sera bientôt rejointe par d'autres pays.

M. Jean-François Humbert. – Y a-t-il une chance que les Anglais changent d'avis ? N'ont-ils pas déjà décidé de rester à l'écart de la zone euro ?

M. André Gattolin. – Merci pour cette analyse du contre-argumentaire britannique. En fait, les Anglais redoutent surtout la transparence. En matière financière, la City est un *rogue State*, pour reprendre la terminologie américaine, et un empire dans un empire. Le discours en *off* sur la manière dont y sont créés les produits financiers douteux a de quoi inquiéter.

Je signale que le Brésil du président Cardoso, il y a quinze ans, avait aussi expérimenté une taxe sur les flux financiers ; nous devrions y regarder de plus près. Le principal problème est la mise en œuvre et, surtout, l'identification des flux. Certains proposent de taxer toutes les transactions, y compris le retrait de 20 euros à la banque. Plus l'assiette est large, plus le taux est faible, plus les chances de réussite seront grandes.

La City craint une baisse de l'activité. Et pour cause, une grande partie des transactions qui y est réalisée provient désormais de l'Union, et non de l'ancien empire britannique. D'où l'énergie déployée pour vendre leur position sous un angle objectif à grand renfort de sondages et d'enquêtes ; la fameuse *advocacy*.

Je me demande, d'ailleurs, si la proposition franco-allemande ne vise pas à mettre les Anglais dans un rapport de force. Comme l'Irlande et le Luxembourg, leur prospérité financière repose très largement sur la négligence de l'Union. Va-t-on accepter plus longtemps que Google, Apple ou encore Amazon réalisent des milliards de chiffre d'affaires en France en déclarant si peu ? Nous avons un vrai problème de gouvernance économique et fiscale dans l'Union européenne. Et certains de vouloir une Europe à deux vitesses ou de préconiser de placer sérieusement les Etats qui ne jouent pas le jeu dans un rapport de force...

Mme Fabienne Keller. – Merci aux orateurs, leurs interventions montrent qu'ils connaissent parfaitement le dossier. L'opposition du chancelier de l'Echiquier, qu'a mentionnée M. Bizet, s'explique, M. Gattolin l'a évoqué, par le rôle central du secteur financier dans l'économie britannique.

Ne redoutons pas l'exemple de la Suède : il s'agissait d'une petite place financière où l'on n'a jamais misé sur l'effet d'entraînement d'une telle taxe.

Nous nous renseignerons sur le Brésil.

Nous visons les opérations importantes, et non des sommes telles que 20 euros. Au reste, il est difficile de discriminer entre les opérations qui ont une utilité sociale et les autres.

L'essentiel est d'abord d'obtenir un consensus des 27 sur la déclaration obligatoire des transactions. Au début, le système sera un gruyère. Pour autant, nous acquerrons ainsi une première connaissance des marchés. La taxe sur les billets d'avion, très critiquée au départ, finance aujourd'hui le fonds Sida.

M. Humbert a vu juste : la Grande-Bretagne reste une île...

M. Jean-François Humbert. – Reste-t-elle vraiment dans l'Europe ?

Mme Fabienne Keller. – La construction européenne a abouti à ce paradoxe que la facilitation des échanges a entraîné l'optimisation fiscale et la localisation des activités économiques. Il s'ensuit des écarts d'intérêts entre les pays, qui compliquent la convergence. Comme sur un vélo, il faut rouler suffisamment vite pour continuer à avancer sans quoi les écarts nationaux vont se figer. Nous en avons l'exemple avec l'hypertrophie du secteur financier à Londres.

Enfin, monsieur le président, les deux crises majeures que nous venons de traverser ont provoqué une prise de conscience. Voyons-y une fenêtre de tir, dont il faut tirer parti. Si nous ne convainquons pas maintenant, nous n'y parviendrons jamais. Alors, ayons la foi...

M. Jean-François Humbert. - ...du charbonnier...

Mme Fabienne Keller. – ...pour porter ce projet !

M. Simon Sutour, président. – Certaines idées finissent par avancer, c'est un bonheur que je savoure, car je me souviens l'avoir défendue il y a déjà longtemps.