

Document  
mis en distribution  
le 16 mars 2009



N° 1515

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mars 2009

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION **sur le renforcement de la régulation financière** (n° 1512) ADOPTÉE PAR LA COMMISSION CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES

PAR M. Bernard CARAYON,  
Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION : UNE OPPORTUNITÉ SUPPLÉMENTAIRE DE FAIRE ENTENDRE LA VOIX DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE</b> .....	7
<b>I.– LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LE RENFORCEMENT DE LA RÉGULATION FINANCIÈRE</b> .....	9
A.– UN ENSEMBLE COMPLET D'AUDITIONS .....	9
1.– La crise financière internationale, ses causes directes et indirectes .....	10
2.– La situation économique et financière internationale .....	11
3.– La situation des groupes bancaires européens et les nouveaux dispositifs de financement de l'économie .....	11
4.– Les activités de la Caisse des dépôts et consignations et les fonds souverains .....	11
5.– Les opérations de marché .....	12
6.– Le contrôle interne des banques et la régulation des systèmes bancaires et financiers .....	12
B.– LE GROUPE DE TRAVAIL COMMUN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT SUR LA CRISE FINANCIÈRE .....	13
C.– LE RAPPORT D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DES NOUVELLES NORMES COMPTABLES .....	14
D.– LE COMITÉ DE SUIVI DES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE .....	14
<b>II.– LES COMPLÉMENTS APPORTÉS À LA PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> .....	15
A.– LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES DOIVENT ÊTRE VISÉS DANS LA RÉOLUTION .....	15
B.– LA RÉCIPROCITÉ DOIT ÊTRE LA RÈGLE DU NOUVEAU SYSTÈME BANCAIRE ET FINANCIER INTERNATIONAL .....	15
C.– L'ENDETTEMENT DES MÉNAGES, DES ENTREPRISES ET DES ÉTATS DOIT FAIRE L'OBJET DE DISPOSITIFS D'ALERTE ET D'INTERVENTION .....	16
D.– LE SOUTIEN AUX BANQUES DOIT AVOIR POUR CONTREPARTIE UN RÔLE ACCRU DES ÉTATS DANS LEUR SURVEILLANCE ET LEURS ORIENTATIONS .....	17
E.– LES RÈGLES PRUDENTIELLES DEVRONT ÊTRE RENFORCÉES UNE FOIS LA REPRISE AMORCÉE .....	18
F.– LES CONDITIONS DE RÉMUNÉRATIONS DES OPÉRATEURS DE MARCHÉ ET DES DIRIGEANTS DES ORGANISMES BANCAIRES ET FINANCIERS DOIVENT ÊTRE ENCADRÉES .....	18

G.– DES OBLIGATIONS D'INFORMATION DOIVENT PESER SUR LES TRANSACTIONS AVEC LES PARADIS FISCAUX ET LES FONDS D'ARBITRAGE .....	19
H.– LES PRATIQUES DES AGENCES DE NOTATION DOIVENT ÊTRE ENCADRÉES ET CONTRÔLÉES AU PLAN INTERNATIONAL .....	20
I.– L'UNION EUROPÉENNE DOIT AVOIR SA PROPRE VISION SUR LES NORMES COMPTABLES ET PESER SUR LES CHOIX EFFECTUÉS AU PLAN MONDIAL .....	21
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>23</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>25</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> .....	<b>33</b>

## AVANT-PROPOS

*Nos sociétés, qui sont capables d'envoyer des hommes dans l'espace ou de trier, dans la seconde, des dizaines de milliers d'information, n'ont pu anticiper la crise financière la plus terrible depuis 1929.*

*Pourquoi sommes-nous des inventeurs prodigieux tout en étant impuissants à penser l'avenir de notre monde en temps de paix et de stabilité, comme si comptait seulement la gestion des affaires courantes ?*

*Pourquoi sommes-nous condamnés à ne penser la mondialisation que dans la crise, l'affolement, les désastres humains et la précipitation ?*

*La crise bancaire et financière actuelle, qui a précipité l'ensemble de nos économies dans l'inquiétude et l'attentisme et dans un ralentissement violent de l'activité, offre toutefois une chance.*

*L'effondrement de la spéculation financière ouvre la voie, historique, par réaction, d'une humanisation de la mondialisation.*

*L'économie de marché ne peut être sauvée par le marché mais par la puissance publique.*

*Nous sommes entrés désormais dans l'ère du post-libéralisme.*



## INTRODUCTION : UNE OPPORTUNITÉ SUPPLÉMENTAIRE DE FAIRE ENTENDRE LA VOIX DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE

### *À crise exceptionnelle, solution exceptionnelle.*

Le **G20** se réunira au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, pour la deuxième fois de son existence <sup>(1)</sup>, le **2 avril 2009** à Londres pour élaborer les moyens techniques et institutionnels de mettre fin à la crise financière et d'en prévenir le renouvellement.

Rassemblant les chefs d'État ou de gouvernement de pays représentant 85 % de la population mondiale, le **G20** constitue l'instance suprême seule capable d'apporter des solutions réellement efficaces aux dysfonctionnements des systèmes bancaire et financier mondiaux qui ont porté en gésine la crise économique planétaire actuelle.

Dans cette perspective, le **Conseil européen des 19 et 20 mars** consacrera une part de ses travaux à l'élaboration et à la définition de positions et de recommandations communes aux États membres de l'Union européenne.

Au vu de la communication du 4 mars 2009 de la Commission européenne intitulée « *l'Europe, moteur de la relance* » (COM (2009) 114 final), la **commission chargée des Affaires européennes** a adopté une **proposition de résolution** qui porte essentiellement sur trois points.

La commission demande d'abord de fixer les instruments qui s'imposeront aux **paradis fiscaux** en matière de normes prudentielles, de régulation et de transparence.

La commission demande, ensuite, la révision de la convention de l'**OCDE** du 21 novembre 1997 sur la **lutte contre la corruption d'agents publics** étrangers dans les transactions commerciales et l'engagement d'un processus d'universalisation et d'harmonisation de son dispositif, en élargissant la définition de la communauté d'intérêts.

Troisième élément de la proposition, la commission chargée des Affaires européennes appelle à la reprise et à la conclusion rapide du cycle de **négociations commerciales** internationales de **Doha**, les débats au sein de la commission ayant souligné la prise en compte nécessaire des intérêts des pays ACP.

---

(1) La première réunion du G20 au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement s'est tenue le 15 novembre 2008 à Washington. Les réunions du G20 au niveau des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales ont eu lieu aux dates et lieux suivants : 1999-2001 Canada ; 2002 Inde ; 2003 Mexique ; 2004 : Allemagne ; 2005 Chine ; 2006 Australie ; 2007 Afrique du Sud ; 2008 Brésil ; 2009 Royaume Uni.

Il me paraît nécessaire de compléter ces trois éléments par un certain nombre de conclusions tirées par notre *commission des Finances* de ses nombreux travaux conduits par son président, *M. Didier Migaud*, et par son rapporteur général, *M. Gilles Carrez*, sur la crise financière, ses causes et les mesures correctrices qu'il convient d'adopter en France, en Europe et dans le monde.

La proposition de résolution ainsi amendée pourrait alors être proposée à l'approbation de notre assemblée, dans la perspective du sommet européen des 19 et 20 mars prochains.

Notre débat n'épuisera pas, bien entendu, à lui seul, les conclusions à tirer des autres travaux, approfondis, de la commission des Finances qui viennent d'être publiés, comme le rapport d'information sur les enjeux et les conséquences des *nouvelles normes comptables* ou qui seront prochainement publiés comme ceux de la mission d'information sur les *paradis fiscaux* et du groupe de travail commun *Assemblée nationale* et *Sénat* sur la *crise financière*.

En tout état de cause, il s'agit d'affirmer l'importance accordée par notre assemblée à la définition par l'Union européenne d'une *ambition forte* dans les négociations internationales du G20 sur la réforme du système financier international.

L'adoption de la proposition de résolution, une fois amendée par la commission des Finances, si elle est approuvée par l'Assemblée nationale, constituera une *opportunité* de faire entendre la voix de la *représentation nationale* sur des questions qui revêtent une dimension technique mais demeurent essentiellement de nature *politique*.



## I.- LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LE RENFORCEMENT DE LA RÉGULATION FINANCIÈRE

La *commission des Finances* conduit, sous l'impulsion de son président, *M. Didier Migaud*, et de son rapporteur général, *M. Gilles Carrez*, des travaux approfondis *depuis octobre 2007* sur la crise financière, ses causes, les moyens d'en atténuer les effets et sur les mesures correctives à mettre en place pour mieux réguler le système bancaire et financier international.

Ces travaux comprennent des auditions, des missions d'information, un comité de suivi des dispositifs de financement et un groupe de travail commun Assemblée nationale – Sénat.

### A.- UN ENSEMBLE COMPLET D'AUDITIONS

Les thèmes suivants ont ainsi été traités en détail et ont permis l'expression par les membres de la commission des finances de leur point de vue sur ces questions :

- La crise financière internationale et ses causes directes et indirectes ;
- La situation économique et financière internationale ;
- La situation des groupes bancaires européens ;
- Les activités de la Caisse des dépôts et consignations ;
- Les opérations de marché ;
- Le contrôle interne des banques sur leurs opérations de marché ;
- Les dispositifs de contrôle bancaire et la régulation des systèmes financiers ;
- L'amélioration de la régulation des marchés européens des valeurs mobilières ;
- La régulation des systèmes bancaires ;
- Les fonds souverains ;
- Les enjeux des nouvelles normes comptables.

**Dix-neuf audits**, ayant permis des discussions approfondies avec près de **quarante** responsables de grandes banques et d'institutions financières, ainsi que d'économistes, ont permis de dégager une analyse des causes et des enjeux de la crise bancaire et financière internationale, et de définir les grandes lignes des progrès indispensables à réaliser, en termes de régulation, au niveau national, européen et mondial.

#### 1.– La crise financière internationale, ses causes directes et indirectes

C'est dès le 2 octobre 2007 que la commission des Finances a commencé ses travaux sur la crise financière, en prenant en compte la crise des *subprimes* survenue à l'été 2007 <sup>(1)</sup>.

Un diagnostic a été posé sur le rôle de la crise des *subprimes* comme facteur déclencheur, sur la transmission de la crise du fait de la désintermédiation et de la titrisation, sur les difficultés accrues d'identification et de provisionnement des risques, ainsi que sur la complexité de la valorisation d'actifs non liquides.

Face à cette complexité accrue des marchés, les règles prudentielles dites de Bâle II sont apparues utiles mais ne pouvant se substituer à de bonnes législations.

L'amélioration du fonctionnement des agences de notation est apparue d'une grande importance et d'une grande urgence.

Plusieurs autres audits ont à la fois confirmé et affiné le diagnostic de base.

Ainsi, la titrisation généralisée alors que la complexité des instruments financiers s'accroissait, a été confirmée comme étant à la base du processus de contagion de la crise <sup>(2)</sup>.

Une nouvelle audition et une table ronde organisées en octobre 2008 ont permis d'analyser le déroulement de la crise et sa transmission à l'économie réelle <sup>(3)</sup> et <sup>(4)</sup>.

---

(1) *Audition du 2 octobre 2007, ouverte à la presse, de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, M. Michel Prada, président de l'Autorité des marchés financiers, M. Jean-Pierre Mustier, directeur général adjoint du groupe Société Générale, M. Richard Hunter, directeur général de l'agence de notation Fitch Ratings, M. Michel Aglietta, économiste, conseiller scientifique du CEPII, M. Henri Bourguinat, économiste, fondateur du Laboratoire d'analyse et de recherche économiques, sur la crise financière.*

(2) *Audition du 27 février 2009, ouverte à la presse, de M. Alexandre Lamfalussy, ancien directeur général de la Banque des règlements internationaux et ancien président du Comité des sages sur la régulation des marchés européens des valeurs mobilières, sur la crise financière et bancaire.*

(3) *Audition du 7 octobre 2008 de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, et de M. Michel Prada, président de l'Autorité des marchés financiers, sur la crise financière internationale.*

(4) *Table ronde, ouverte à la presse, sur la crise financière internationale, avec les interventions de MM. Michel Aglietta et Jean Tirole, économistes, et de M. René Ricol, auteur d'un rapport au Président de la République sur la crise financière.*

## 2.– La situation économique et financière internationale

Les répercussions sur l'économie réelle ont été examinées lors d'une table ronde rassemblant des économistes de haut niveau <sup>(1)</sup>.

À la lumière des caractéristiques spécifiques de la situation actuelle, les réponses apportées par les différents pays ont été évaluées et des propositions formulées pour les compléter.

## 3.– La situation des groupes bancaires européens et les nouveaux dispositifs de financement de l'économie

Les événements ayant affecté les résultats de la Société Générale, début 2008 ont été analysés au cours d'une audition spécifique <sup>(2)</sup> et d'une audition plus générale <sup>(3)</sup>.

En outre, une audition a été consacrée à la situation du groupe Dexia <sup>(4)</sup>.

Enfin, la Commission a procédé à l'audition de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi sur la mise en place de la Société française de financement de l'économie – SFFE – et de la Société de prise de participations de l'État - SPPE – et sur la mise en œuvre des premières mesures <sup>(5)</sup>.

## 4.– Les activités de la Caisse des dépôts et consignations et les fonds souverains

La Caisse des dépôts et consignations, placée depuis 1816 sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative, doit affronter, depuis 2007, l'environnement difficile causé par la crise financière. L'évolution de son mode de gouvernance, la réforme du livret A et ses nouvelles orientations qui rapprochent certaines de ses activités de celles d'un fonds souverain ont été analysées, dans leur réalité et leurs conséquences lors de deux auditions de ses dirigeants <sup>(6)</sup> et <sup>(7)</sup>.

---

(1) Table ronde du 13 mai 2008, ouverte à la presse, avec MM. Christian de Boissieu, Xavier Timbeau, Marc Touati et Jean-Hervé Lorenzi, économistes, sur la situation économique et financière internationale.

(2) Audition du 4 février 2008, ouverte à la presse, de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi sur le rapport, remis au premier ministre, faisant le point sur les événements récents ayant affecté les résultats de la Société Générale.

(3) Audition du 9 avril 2008, ouverte à la presse, de M. Daniel Bouton, président de la Fédération bancaire française, sur la crise financière et la régulation des systèmes bancaires.

(4) Audition du 30 septembre 2008 de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, sur la situation du groupe Dexia.

(5) Audition du 22 octobre 2008 de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi sur la mise en place de la SFFE et de SPPE.

(6) Audition du 25 juin 2008 de M. Michel Bouvard, président de la Commission de surveillance, et de M. Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, sur l'activité de la CDC.

(7) Audition du 9 octobre 2008 de M. Michel Bouvard, président de la Commission de surveillance, et de M. Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

La commission des Finances s'est penchée sur la question des fonds souverains, notamment à l'occasion de l'examen de la proposition de résolution (n° 964) de M. Daniel Garrigue, sur les fonds souverains et l'Union européenne <sup>(1)</sup>.

#### 5.— Les opérations de marché

Une audition a été consacrée le 26 mars 2008 à la description et à l'analyse des opérations de marché, ainsi que leur rôle dans le financement de l'économie <sup>(2)</sup>.

À cette occasion, ont été détaillés l'organisation et le fonctionnement des salles de marché, les systèmes de contrôle interne et externe, l'évolution de l'activité bancaire et notamment celle de son activité d'investissement et de financement, ainsi que les différents aspects de la crise financière actuelle.

#### 6.— Le contrôle interne des banques et la régulation des systèmes bancaires et financiers

Les dispositifs de contrôle bancaire et la régulation des systèmes financiers ont été étudiés spécifiquement au cours de plusieurs auditions <sup>(3) et (4)</sup>.

Des propositions ont été également recueillies et discutées au cours des rencontres avec les dirigeants des principaux groupes bancaires <sup>(5) et (6)</sup>.

L'ensemble des auditions a été publié dans le **rapport d'information n° 1235 relatif à la crise financière internationale, en novembre 2008**.

Ce rapport présente quatre orientations de réforme, à horizon de court ou de long terme, pouvant recueillir un consensus au sein de la Commission :

- Limiter l'effet pro-cyclique des normes comptables, en particulier la règle de la « juste valeur » fondée sur la valeur de marché ;

---

(1) Séance du 16 juillet 2008.

(2) Réunion de travail du 26 mars 2008 sur les opérations de marchés avec M. Charles-Henri Filippi, président de HSBC France, M. Samir Assaf, responsable mondial des marchés HSBC Londres, M. Loïc Bonnat, secrétaire général banque de grande clientèle et marché HSBC France, M. Christophe Chazot, responsable mondial des dérivés actions HSBC France et M. Didier Marteau, économiste.

(3) Audition du 5 février 2008, ouverte à la presse, de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, et de Mme Danièle Nouy, secrétaire générale de la Commission bancaire, sur les dispositifs de contrôle bancaire et sur la régulation des systèmes financiers.

(4) Audition du 20 février 2008, ouverte à la presse, de M. Michel Prada, président de l'Autorité des marchés financiers, et de M. Gérard Rameix, secrétaire général de l'AMF sur les dispositifs de contrôle bancaire et sur la régulation des systèmes financiers de M. Michel Prada, président de l'Autorité des marchés financiers, et de M. Gérard Rameix, secrétaire général de l'AMF sur les dispositifs de contrôle bancaire et sur la régulation des systèmes financiers.

(5) En particulier, audition du 7 octobre de M. Charles Milhaud, président du directoire de la Caisse nationale des caisses d'épargne, sur la crise financière internationale.

(6) Audition du 8 octobre 2008 de M. Georges Pauget, directeur général du Crédit agricole, président de la Fédération bancaire française, sur la crise financière internationale.

- Instaurer des règles de transparence pour les marchés de produits dérivés de crédit ;
- Mieux maîtriser l'évaluation du risque par les divers acteurs de marché (agences de notation, fonds spéculatifs, fonds souverains, banques, opérateurs de marché, entreprises cotées)
- Promouvoir la coordination internationale entre régulateurs, superviseurs et organismes internationaux.

#### B.– LE GROUPE DE TRAVAIL COMMUN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT SUR LA CRISE FINANCIÈRE

À l'initiative des Présidents des deux assemblées, un groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat a été mis en place afin d'analyser la crise financière et de définir des pistes d'amélioration du système financier international.

Ce groupe a, le 13 novembre 2008, remis au président de la République, un document proposant des réformes du système financier international, dans la perspective de la réunion du G20 à Washington le 15 novembre 2008.

Cet ensemble de propositions de réformes concerne à la fois les niveaux national, européen et mondial.

Elles portent sur les points suivants :

- Les paradis bancaires, fiscaux et juridiques ;
- Les acteurs financiers dont les banques, les agences de notation et les fonds d'investissement ; la question des rémunérations des opérateurs de marché, des gestionnaires de fonds et des dirigeants de sociétés cotées ;
- Les régulateurs, les superviseurs et les organismes internationaux ;
- Les normes comptables, la transparence et la sincérité des comptes ;
- Les produits et la titrisation.

Ultérieurement, le groupe de travail a continué ses travaux, l'Assemblée nationale se concentrant sur les paradis fiscaux et les normes comptables, et le Sénat sur la régulation des marchés financiers.

L'objectif est là aussi de présenter des propositions dans la perspective de la réunion du G20 à Londres le 2 avril 2009.

## C.– LE RAPPORT D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DES NOUVELLES NORMES COMPTABLES

La mission d'information sur les enjeux des nouvelles normes comptables, conduite par nos collègues, MM. Dominique Baert et Gaël Yanno, après avoir présenté un rapport d'étape le 30 octobre 2008, a présenté son rapport définitif le 10 mars 2009.

Trente propositions visent à renforcer le rôle de l'Autorité des normes comptables ainsi que le contrôle parlementaire sur ces questions et appellent l'Union européenne à se doter de sa propre vision des cadres comptables et à peser dans les instances internationales à l'aune du poids de ses entreprises.

## D.– LE COMITÉ DE SUIVI DES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

La commission des Finances s'est également assigné la mission de surveiller la mise en place des dispositifs de financement de l'économie, qu'ils soient traditionnels ou nouveaux.

Les présidents et les rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées rencontrent régulièrement le Gouverneur de la Banque de France, le directeur général du Trésor et de la politique économique et le directeur du budget afin de faire le point sur la situation des établissements bancaires et leurs engagements en matière de distribution du crédit et de mode de gouvernance.

La commission des Finances innove ainsi dans son rôle de contrôle en suivant en temps réel le fonctionnement des circuits de financement de l'économie.

\*

Au total, il ressort des travaux de la commission des Finances des priorités consensuelles d'action.

On signalera une *convergence* de ses analyses avec celles du *groupe de haut niveau* sur la supervision des activités financières dans l'Union européenne, constitué par le président de la Commission européenne et présidé par *M. Jacques de Larosière* <sup>(1)</sup>.

---

(1) Audition du 11 mars 2009 de M. Jacques de Larosière.

## II.– LES COMPLÉMENTS APPORTÉS À LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

Toute crise appelle trois types d'actions : l'**anticipation**, le **traitement** et la **résolution**.

La crise bancaire et financière actuelle exige de progresser simultanément dans ces trois directions.

Telle est l'orientation générale des *amendements* à la proposition de résolution de la commission chargée des Affaires européennes, qui vous sont proposés.

### A.– LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES DOIVENT ÊTRE VISÉS DANS LA RÉOLUTION

Compte tenu de l'importance des travaux conduits par la commission des Finances sur les causes, les conséquences et les remèdes à la crise bancaire et financière internationale, il paraît indispensable de les citer dans la résolution.

Il vous est donc proposé le visa supplémentaire suivant, après le cinquième paragraphe :

*Vu les conclusions des auditions organisées par la commission des Finances depuis octobre 2007 sur la crise bancaire et financière, vu le rapport d'information sur les enjeux et les conséquences des nouvelles normes comptables, vu les premières propositions du groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat sur la crise financière.*

### B.– LA RÉCIPROCITÉ DOIT ÊTRE LA RÈGLE DU NOUVEAU SYSTÈME BANCAIRE ET FINANCIER INTERNATIONAL

La réciprocité doit être la pierre angulaire du système financier international, comme, du reste, des relations commerciales. Elle constitue le corollaire de la transparence et de l'égalité de traitement. Elle doit garantir la compatibilité des normes juridiques et comptables et conditionner l'accès aux marchés publics, quels qu'en soient les montants.

Le respect de ce principe doit donc présider de la manière la plus claire et la plus forte aux réformes du système bancaire et financier international.

C'est pourquoi il est proposé l'amendement suivant :

*[L'Assemblée nationale] souhaite l'inscription de la réciprocité parmi les principes fondateurs du nouveau système financier et bancaire international.*

## C.- L'ENDETTEMENT DES MÉNAGES, DES ENTREPRISES ET DES ÉTATS DOIT FAIRE L'OBJET DE DISPOSITIFS D'ALERTE ET D'INTERVENTION

Il est urgent d'améliorer l'*anticipation* des niveaux anormaux et dangereux *d'endettement*.

L'endettement excessif des *ménages*, notamment aux États-Unis, représente une menace d'autant plus lourde que le violent freinage de l'activité risque de multiplier les incidents de paiement et d'aggraver les difficultés du système bancaire.

La récession a déjà mis en péril plusieurs secteurs industriels, dont le secteur de *l'automobile*, qui est le plus gravement atteint. Mais, en réponse à la crise, les ménages réorientent fortement un ensemble de dépenses, comprimant leurs dépenses accessoires et réservant leurs ressources aux dépenses contraintes et à des priorités nouvelles. La crise du secteur automobile pourrait être suivie par la *mise en péril d'autres secteurs* qu'il convient d'identifier et d'aider à se réorienter.

Il est également urgent d'anticiper les risques liés à *l'endettement excessif des États* résultant de la baisse des recettes fiscales et de la mise en œuvre des plans de relance, de prévenir aussi l'insolvabilité de certains d'entre eux.

L'anticipation des crises est un sujet essentiel qui n'est pourtant ni pensé ni mutualisé avec des dispositifs et des moyens adaptés.

Pour remédier à leur préoccupante cécité, il convient de mettre en place une *nouvelle gouvernance* de nos organisations internationales.

Les organisations internationales, à l'instar des administrations publiques nationales, se contentent *d'associer par contrats* à leurs décisions, entreprises, ONG, fondations.

Ce mode de fonctionnement, d'une lenteur souvent calculée et fondée sur le consensus des renoncements, ne correspond plus à nos *besoins d'anticipation, de transparence et de contrôle*.

Comme l'a fort justement écrit René Girard, « *il faut réveiller les consciences endormies. Vouloir rassurer, c'est toujours contribuer au pire* ».

Les *institutions internationales* doivent abandonner leur *fonctionnement feutré* mis en œuvre par les seuls hauts fonctionnaires mais *s'ouvrir aux préoccupations du monde* et des citoyens.

Une *tri-gouvernance* doit ainsi s'exercer au travers d'un collègue restreint d'*élus*, de *responsables nommés* et de *représentants de la société civile* (fondations, ONG, associations) – non seulement dans la préparation des décisions mais aussi dans leur exécution. Il s'agit dorénavant de *penser ensemble et simultanément* ce qui a été pensé jusqu'à présent contradictoirement.



De surcroît, la **mutualisation des anticipations** et des expertises publiques et privées constitue la seule méthode à même d'assurer le niveau requis de perspicacité.

C'est pourquoi il est proposé d'amender la proposition de résolution en la complétant par le paragraphe suivant, avant le paragraphe premier :

*[L'Assemblée nationale] souligne l'importance critique pour contenir les effets de la crise bancaire et financière, d'améliorer en urgence les dispositifs nationaux et internationaux d'alerte et d'intervention concernant l'endettement des ménages, des entreprises et des États et recommande, à cet effet, dans l'immédiat, de mutualiser les anticipations des organisations internationales et, le plus vite possible, de modifier leurs modes de fonctionnement en introduisant une tri-gouvernance exercée par un collègue restreint d'élus, de responsables nommés et de représentants de la société civile.*

#### D.– LE SOUTIEN AUX BANQUES DOIT AVOIR POUR CONTREPARTIE UN RÔLE ACCRU DES ÉTATS DANS LEUR SURVEILLANCE ET LEURS ORIENTATIONS

Pour indispensables qu'elles soient à la maîtrise de la crise économique, les aides accordées au système bancaire ne sont pas comprises de l'**opinion**, ni dans leurs **conditions techniques** ni dans leur **justification économique**.

Il y a là un ferment très grave de **remise en cause** des fondements de l'économie moderne et du système bancaire et financier par les **populations** soumises aux conséquences de la crise économique.

Au demeurant, le creusement des déficits et de l'endettement des États n'a pas pour cause unique, loin de là, le soutien de leurs systèmes bancaires. Il résulte aussi du freinage violent de l'activité déclenché par la défaillance de ces systèmes. En tout état de cause, une augmentation de la pression fiscale risque d'apparaître inévitable pour redresser les finances publiques.

Il appartient bien évidemment aux États de choisir les contreparties que la collectivité doit exiger des banques et des établissements financiers. Mais ces contreparties doivent exister et doivent être comprises de l'opinion.

C'est pourquoi il vous est proposé l'amendement suivant :

*[L'Assemblée nationale] appelle le G20, d'une part, à définir un cadre précisant les mesures à prendre par les États en contrepartie de leur soutien aux organismes bancaires et nationaux, et, d'autre part, à développer des politiques d'information ambitieuses pour expliquer les causes de la crise, les mesures de redressement adoptées et l'implication des pouvoirs publics dans la nouvelle gouvernance des systèmes bancaires et financiers nationaux et internationaux.*

## E.– LES RÈGLES PRUDENTIELLES DEVRONT ÊTRE RENFORCÉES UNE FOIS LA REPRISE AMORCÉE

La crise actuelle a mis en évidence, dans de très nombreux pays et dans de très nombreux cas, la *méconnaissance des risques* associés à différentes classes d'actifs dont ont fait preuve de grands organismes bancaires et financiers, et même, quelquefois, *l'ignorance volontaire* de la nécessité de les *provisionner* en conséquence.

Les *règles prudentielles* qui s'imposent au système bancaire doivent donc être renforcées.

Pour limiter les risques systémiques, il convient également de les *harmoniser* à l'échelle la plus vaste possible sur le plan géographique.

Une question essentielle doit toutefois être traitée sans faux-fuyants. C'est celle de *la programmation de l'entrée en vigueur* de ces nouvelles normes.

Celles-ci pourraient en effet restreindre l'octroi de crédit alors même que la satisfaction des besoins de financement est essentielle à la relance de l'économie.

C'est pourquoi il vous est proposé l'amendement suivant à la proposition de résolution :

*[L'Assemblée nationale] soutient, à condition qu'il soit graduel, le renforcement des exigences qui doivent s'imposer aux banques, en matière de fonds propres, de provisions, d'engagements hors bilan, de gestion des liquidités et appelle à l'amélioration immédiate des procédures internes de contrôle et de management des risques dans les différents organismes du système bancaire et financier.*

## F.– LES CONDITIONS DE RÉMUNÉRATIONS DES OPÉRATEURS DE MARCHÉ ET DES DIRIGEANTS DES ORGANISMES BANCAIRES ET FINANCIERS DOIVENT ÊTRE ENCADRÉES

Les *conditions des rémunérations* des opérateurs de marché et des dirigeants des organismes bancaires et financiers ont une double dimension, managériale et symbolique.

La justification première des hauts niveaux de rémunérations et des bonus est la *motivation* des personnels et la *concurrence* entre sociétés, voire entre États.

La dimension *symbolique* de ces rémunérations prend toutefois une force extraordinaire dans la crise actuelle.

Leur *déconnexion* par rapport aux *performances* de l'organisme qui les octroie apparaît aujourd'hui injustifiée, de même qu'est insupportable leur *singularité* par rapport à la *situation économique* générale.

Il semble, en conséquence, que *deux types de leviers* doivent être actionnés pour traiter ce problème.

Si les contraintes de la concurrence fiscale ne doivent pas être ignorées, il est de la *responsabilité des États* de prendre en compte l'impératif de *justice sociale* en prenant les dispositions appropriées en termes d'*imposition* des hautes rémunérations et des intéressements de diverses natures mis en œuvre par les organismes bancaires et financiers.

Toutefois, des *règles de gestion* doivent aussi s'imposer au niveau des banques et des organismes financiers, dans la mesure où certaines conditions de rémunération peuvent influencer sur la stratégie et la gestion de l'entreprise, notamment en privilégiant la *rentabilité à court terme* et la *hausse du cours* de l'action.

C'est pourquoi il vous est proposé l'amendement suivant :

*[L'Assemblée nationale] appelle le système bancaire et financier mondial à adopter des règles de rémunération et d'intéressement qui soient fonction des résultats réels de l'entreprise sur une période pluriannuelle et qui soient compatibles avec l'intérêt des actionnaires et les perspectives à long terme de l'entreprise.*

#### G.- DES OBLIGATIONS D'INFORMATION DOIVENT PESER SUR LES TRANSACTIONS AVEC LES PARADIS FISCAUX ET LES FOND D'ARBITRAGE

Notre commission a constitué une mission d'information sur les *paradis fiscaux* dont les travaux sont en cours.

Elle a, par ailleurs, adopté, le mardi 10 mars, à l'initiative de son président, M. Didier Migaud, un *amendement* au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009, tendant à *subordonner* les aides octroyées aux banques à la *déclaration* par celles-ci de leurs activités avec des paradis fiscaux.

Par ailleurs, des réponses sont en cours d'élaboration pour limiter les pratiques de secret bancaire au sein de *l'Union européenne*. Il semble qu'un consensus se fasse jour parmi plusieurs grands États membres pour exiger des efforts accrus du Luxembourg, de la Belgique et de l'Autriche.

Au demeurant, les paradis fiscaux ne se trouvent pas seulement à l'intérieur de l'Union européenne.

C'est pourquoi, en complément aux efforts à déployer pour mettre en place une *réglementation internationale* telle que celle appelée de ses vœux par la commission chargée des Affaires européennes dans sa proposition, il paraît nécessaire d'appuyer les efforts en cours.

Il paraît également nécessaire de s'appuyer sur les orientations de l'administration américaine nouvellement en fonction, qui vont dans le sens de la moralisation des pratiques financières internationales. Le premier niveau de généralisation serait l'OCDE puis les pays du G20.

C'est pourquoi il vous est proposé l'amendement suivant :

*[L'Assemblée nationale] accorde son soutien aux efforts déployés dans l'Union européenne pour réduire le secret bancaire et appelle de ses vœux la mise en place, au sein de l'OCDE puis du G20, d'échanges d'information et d'obligations déclaratives des transactions avec les paradis fiscaux s'imposant à toutes les sociétés opérant dans les États membres.*

#### H.- LES PRATIQUES DES AGENCES DE NOTATION DOIVENT ÊTRE ENCADRÉES ET CONTRÔLÉES AU PLAN INTERNATIONAL

Point technique qui me paraît de la plus haute importance, les structures et les modes de fonctionnement des **agences de notation** doivent impérativement être modifiées.

Les carences de l'organisation actuelle sont probablement à la source de la crise des subprimes, de la titrisation sans contrôle des créances correspondantes et de ses effets dévastateurs sur les bilans des banques et la liquidité de l'économie.

Parmi les défauts essentiels de l'organisation actuelle, figurent incontestablement les **rôles multiples** des agences de notation et les **conflits d'intérêt** qui en auraient découlé.

Il importe, à tout le moins, de modifier la **gouvernance** des agences de notation et d'introduire une **supervision** de leurs méthodes.

Il est à noter que le COREPER est parvenu, le 4 mars dernier, à un accord sur un projet de règlement relatif aux agences de notation dont l'objectif est de garantir que les évaluations de crédit utilisées dans l'Union européenne soient de la meilleure qualité possible et soient émises par des agences soumises à de strictes exigences.

Toutefois, aussi utile que soit le règlement en projet, la question des agences de notation est une question mondiale, qui doit être traitée par le G20.

C'est pourquoi il vous est proposé l'amendement suivant, après le paragraphe 1 nouveau :

*[L'Assemblée nationale] demande à l'Union européenne d'inscrire dans ses propositions de réforme prioritaires du système financier international, une supervision mondiale étroite des agences de notation, qui pourrait prendre la forme d'une instance internationale – publique évidemment – animée par le FMI, élaborant les principes de la notation et dotée de pouvoirs de contrôle de leur mise en œuvre et de coercition.*

## I.— L'UNION EUROPÉENNE DOIT AVOIR SA PROPRE VISION SUR LES NORMES COMPTABLES ET PESER SUR LES CHOIX EFFECTUÉS AU PLAN MONDIAL

L'excellent rapport d'information que nos collègues M. Gaël Yanno et M. Dominique Baert ont présenté le 10 mars 2009 sur les enjeux et les conséquences des nouvelles *normes comptables*, propose un ensemble de recommandations dans ce domaine essentiel pour la situation financière de nos entreprises, pour les finances publiques en raison des liens entre fiscalité et normes comptables, et pour le fonctionnement des circuits de financement de l'économie.

La nouvelle norme dite de juste valeur pour la comptabilisation des actifs s'est révélée pro-cyclique et, si elle n'a pas généré à elle seule la crise financière, en a accéléré les effets, au point de nécessiter en octobre dernier, alors que la tourmente financière s'était déclarée, un assouplissement d'urgence de la norme IAS 39.

C'est pourquoi il est proposé d'adopter l'amendement suivant :

*[L'Assemblée nationale] appelle l'Union européenne à élaborer sa propre vision des normes comptables prenant en compte les impératifs d'une gestion à long terme des entreprises, à transformer à cet effet l'EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group) en organisme public européen doté par ses soins de moyens matériels et humains, à inclure dans ses missions la réalisation d'études d'impact préalables à l'adoption de nouvelles normes comptables et à faire valoir les intérêts de l'Union européenne au sein de l'IAS Board à l'aune des intérêts spécifiques de ses entreprises.*



## CONCLUSION

Alors que la *relance* des économies européennes est au centre des attentions et des discussions, il est impératif de ne pas prendre de retard dans la réforme du système financier mondial.

La mise en place de nouvelles institutions et de nouvelles réglementations est un processus de longue haleine.

La communauté d'intérêts actuelle tient essentiellement au fait que les plans de relance se renforcent les uns les autres.

Elle doit être mise à profit pour avancer résolument dans la voie d'une nouvelle régulation.

Il n'est en effet pas acquis d'avance que la *réceptivité* actuelle aux réformes des structures soit *durable*.





## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du 12 mars 2009 à 10 heures, la commission des Finances examine, sur le rapport de M. Bernard Carayon, la proposition de résolution (n° 1512) de M. Pierre Lequiller, Président de la commission chargée des Affaires européennes, sur le renforcement de la régulation financière.*

**M. Didier Migaud, président.** Le rapport de notre collègue Bernard Carayon propose plusieurs amendements à la proposition de résolution adoptée par la commission chargée des Affaires européennes. Celle-ci traite de sujets sur lesquels la commission des Finances travaille depuis longtemps. Il est certainement intéressant de revenir sur ces questions mais en l'état actuel des choses, nous ignorons si son examen sera inscrit à l'ordre du jour et à quelle date.

**M. Bernard Carayon, rapporteur.** La proposition de résolution a été examinée dans un délai très court. Il s'agit en effet de saisir l'opportunité d'une expression de la représentation nationale en séance publique avant le conseil européen des 19 et 20 mars.

Ni les amendements à la proposition de résolution que je présente, ni un éventuel débat en séance publique le 19 mars ne pourront évidemment refléter la richesse et la précision des travaux conduits par notre commission. Mais, à mon sens, la discussion de la proposition de résolution dans l'hémicycle permettra utilement à l'Assemblée nationale d'exprimer un ensemble de vœux quant à la réforme de la régulation financière.

La commission des Finances a en effet effectué un travail approfondi en organisant une vingtaine d'auditions depuis octobre 2007 sur la crise financière, ses causes et les moyens d'éviter son renouvellement. Le groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat a, le 13 novembre 2008, remis un ensemble de recommandations au président de la République, dans la perspective du G20 du 15 novembre à Washington.

Le rapport d'information sur les enjeux et les conséquences des nouvelles normes comptables, présenté le 10 mars 2009, présente trente propositions sur ce sujet qui, pour être technique, relève de décisions politiques.

Enfin, le comité de suivi des dispositifs de financement de l'économie permet à la commission des Finances de surveiller en temps réel le fonctionnement des circuits de financement de l'économie.

Des priorités d'action consensuelles pour la réforme de la régulation financière sont ainsi apparues, dont il n'est pas inutile de noter la convergence avec les propositions du groupe de travail présidé par M. Jacques de Larosière, auditionné le 11 mars par la commission.

La proposition de résolution énonce, pour sa part, des principes d'action à portée politique, dont il convient que l'Assemblée nationale débattenne avant le conseil européen des 19 et 20 mars.

Les amendements à la proposition de résolution qui vous sont proposés, visent, pour le premier, les travaux de la commission de Finances et traitent, pour les suivants, du principe de réciprocité indispensable dans les relations internationales, de la nécessité d'améliorer l'anticipation et la surveillance des niveaux d'endettement des ménages, des entreprises et des États. Ils proposent également d'intégrer à la proposition de résolution l'énoncé de principes concernant les contreparties aux aides accordées par les États au secteur financier, le renforcement des règles prudentielles, l'encadrement des rémunérations des opérateurs de marché et des dirigeants des établissements bancaires ou financiers, la réduction du secret bancaire, l'encadrement des agences de notation et la défense d'une vision européenne des normes comptables.

**M. Didier Migaud, président.** Je constate que les travaux du rapporteur ont apporté des compléments utiles à la proposition de résolution, malgré la brièveté des délais, mais je renouvelle mon interrogation quant à sa discussion prioritaire en séance publique, ce qui interromprait la discussion du collectif budgétaire. Ceci me conduit à me poser des questions sur nos méthodes de travail.

**M. Bernard Carayon, rapporteur.** Nous ne devons pas confondre le fond et la forme. Si la formulation de certaines propositions peut sembler en retrait en matière de précision par rapport à celles du groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, n'est-il pas au fond opportun que le Parlement s'exprime sur la régulation financière au moment où va se tenir un sommet européen qui sera consacré à ce sujet ?

**M. Didier Migaud, président.** Certes, mais se pose un autre problème de fond qui est celui des méthodes du travail parlementaire. La proposition de résolution n'apporte aucune valeur ajoutée notamment aux travaux menés en commun par l'Assemblée nationale et le Sénat sur ce sujet, à la demande des Présidents des assemblées. Il ne s'agit pas d'une critique à l'égard du rapporteur, qui a beaucoup travaillé pour apporter de la densité à ce texte, mais cette façon de procéder pose problème.

**M. Marc Laffineur.** Il est quand même important que le Parlement adopte cette proposition de résolution avant le sommet du G 20, même si le délai qui sépare l'adoption de ce texte et le sommet n'est que de quelques heures.

**M. Didier Migaud, président.** Il n'est pas certain que cette façon de faire valorise le rôle du Parlement.

**M. Henri Emmanuelli.** Sait-on qui a souhaité que soit examinée cette proposition de résolution ?

**M. Didier Migaud, président.** La commission chargée des affaires européennes s'est saisie tardivement de cette question et a demandé que ce texte soit inscrit rapidement à l'ordre du jour de notre commission, ce que j'ai accepté, mais ce qui n'ôte pas les doutes quant à l'utilité de ce travail.

**M. Henri Emmanuelli.** Le caractère dérisoire de la procédure est malheureusement révélateur du travail parlementaire.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Il est possible qu'à ce niveau de rencontre internationale, le Gouvernement préfère disposer d'idées directrices plutôt que de propositions concrètes et opérationnelles issues du travail parlementaire, en matière de paradis fiscaux par exemple. Mais il faut reconnaître que le travail mené en commun par l'Assemblée nationale et le Sénat est autrement plus utile. Des auditions nombreuses et de haut niveau ont été menées, aussi bien en France qu'avec nos collègues étrangers, luxembourgeois notamment. Les propositions issues de ce travail seront extrêmement concrètes.

Le Parlement doit-il en rester à un niveau très général ou proposer des mesures concrètes et opérationnelles ? Personnellement, j'incline pour la seconde hypothèse.

**M. Didier Migaud, président.** Nous avons rendu un rapport de qualité sur des constats partagés. Le groupe de travail commun entre l'Assemblée nationale et le Sénat doit prochainement se réunir à nouveau. La survenance de la présente proposition de résolution peut même apparaître comme discourtoise à l'égard du travail considérable réalisé par cette instance. Je pense moi aussi qu'il vaut mieux travailler sur des propositions concrètes plutôt que de rester dans le domaine des généralités.

**M. Bernard Carayon, rapporteur.** Les deux démarches ne sont pas contradictoires, mais complémentaires.

**M. Didier Migaud, président.** La proposition de résolution, même améliorée, va moins loin que les autres textes. Elle aura donc moins de force et personne ne va relayer nos propos. Je crois que la représentation nationale sera d'autant plus entendue qu'elle exprimera des volontés précises et non des généralités.

**M. Marc Laffineur.** Il n'est quand même pas mauvais d'évoquer le problème des paradis fiscaux le jour où se réunit le G 20.

**M. Didier Migaud, président.** Nous examinons le collectif budgétaire ce jour-là et la question des paradis fiscaux y est traitée à travers des propositions concrètes.

**M. Henri Emmanuelli.** Le Parlement serait plus efficace s'il votait ce jour-là des dispositions concrètes plutôt qu'une proposition de résolution à

caractère très général. Et quand terminera-t-on l'examen du collectif budgétaire en séance ? Nous l'avons examiné en commission dans la précipitation, au point que certains amendements n'ont pu être vus. Mais en séance, nous allons nous interrompre pour une proposition de résolution !

**M. Didier Migaud, président.** Dès la première semaine d'entrée en vigueur de nos nouvelles méthodes de travail, nous faisons l'inverse de ce qui était prévu par la réforme constitutionnelle.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Il convient surtout de veiller à ce que le gouvernement ne prenne prétexte de l'adoption de cette proposition générale pour éluder une discussion de nos amendements relatifs aux paradis fiscaux.

**Article unique :**

*La Commission examine tout d'abord un amendement du rapporteur visant à citer les travaux du groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat dans les visas de la proposition.*

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission examine un amendement soulignant la nécessité d'inscrire la réciprocité comme principe fondateur du nouveau système financier et bancaire international.*

**M. Didier Migaud, président.** La réciprocité concernerait quels domaines ? Les échanges d'informations ?

**M. Bernard Carayon, rapporteur.** Il s'agit d'un principe juridique général obligeant à plus de transparence.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission examine un amendement destiné à améliorer l'anticipation des situations d'endettement en introduisant une nouvelle forme de gouvernance des instances financières internationales.*

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission examine un amendement appelant le G20 à définir un cadre précisant les mesures à prendre par les États en contrepartie de leur soutien aux organismes bancaires nationaux.*

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission examine un amendement renforçant, de manière graduelle, les règles prudentielles qui s'appliquent au système bancaire.*

**M. Gilles Carrez.** Notre Commission a adopté dans le collectif budgétaire un dispositif qui vise à renforcer les fonds propres des établissements bancaires, mais pas de façon graduelle. Nous serions en contradiction avec ce que nous avons voté il y a peu.

**Mme Marie-Anne Montchamp.** Je m'étonne également de la mesure proposée concernant les normes prudentielles étant donné le caractère procyclique qu'elles peuvent représenter et compte tenu des conclusions du groupe de travail sur la supervision financière dans l'Union européenne que M. de Larosière a commentées hier.

**M. Didier Migaud, président.** Cet amendement est à la fois en contradiction avec les propos tenus hier par M. Jacques de Larosière, que nous approuvons, mais aussi avec le rapport de nos collègues Dominique Baert et Gaël Yanno sur les normes comptables.

**M. Jean-Pierre Balligand.** Les exigences prudentielles sont une question complexe qui exige des réponses techniques détaillées.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Avec cet amendement, nous abandonnons les considérations générales pour une disposition certes précise, mais qui se trouve en contradiction avec des dispositions adoptées dans d'autres textes.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine un amendement appelant le système bancaire et financier mondial à adopter des règles de rémunération et d'intéressement liées aux résultats réels sur une période pluriannuelle et compatibles avec l'intérêt à long terme.*

*La Commission adopte cet amendement.*

*La Commission adopte ensuite un amendement de forme.*

*La Commission examine un amendement accordant son soutien aux efforts déployés dans l'Union européenne pour réduire le secret bancaire.*

**M. Didier Migaud, président.** Cet amendement est nettement moins volontariste que ce que nous proposons par ailleurs. Il évoque une réduction du secret bancaire alors que le groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat demande une levée de ce secret en matière de fiscalité. Il existe également un projet de directive européenne qui va beaucoup plus loin.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Il ne faudrait pas que nos amis luxembourgeois tirent profit de cette proposition de résolution pour remettre en cause le projet de directive européenne. Je propose que l'amendement de cette proposition de résolution soutienne les travaux de la Commission européenne qui va beaucoup plus loin en la matière.

**Mme Marie-Anne Montchamp.** Nous aurions pu prendre appui sur le rapport de M. Jacques de Larosière pour qu'une meilleure organisation de la veille systémique puisse être adoptée. Cette proposition de résolution est trop générale.

*La commission adopte l'amendement modifié dans le sens d'une demande d'approbation la plus rapide possible des projets de directives européennes relatives à la fiscalité de l'épargne et à la suppression du secret bancaire.*

*La Commission examine ensuite un amendement du Rapporteur tendant à demander à l'Union européenne d'inscrire dans ses propositions de réforme prioritaires du système financier international, une supervision mondiale étroite des agences de notation.*

**M. Bernard Carayon, rapporteur.** Il apparaît nécessaire d'organiser la supervision des agences de notation par une instance publique. Il est à craindre que les anglo-saxons n'entendent favoriser le recours à des solutions privées en cette matière.

**M. Didier Migaud, président.** Cette proposition n'est pas exactement en cohérence avec les travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat qui préconisaient la mise en place d'une surveillance par le régulateur de marché au niveau européen. À titre personnel, l'idée de supervision par une instance publique me convient tout à fait.

**M. Gilles Carrez.** Il faudrait mettre en cohérence le dispositif de l'amendement avec les conclusions du groupe de travail de l'Assemblée nationale et du Sénat, notamment dans la mesure où la question du rôle du FMI n'a pas été tranchée.

**M. Henri Emmanuelli.** Ce qui importe, c'est d'éviter le contrôle de la future instance de supervision par les États-Unis.

**Le Rapporteur.** Je propose de modifier l'amendement afin de s'en tenir à la formule du recours à un organisme public.

*La Commission adopte l'amendement ainsi modifié.*

*Elle examine ensuite un amendement du Rapporteur tendant à appeler l'Union européenne à élaborer sa propre vision des normes comptables.*

**M. Bernard Carayon, rapporteur.** La rédaction de l'amendement s'inspire de la proposition de la commission des Finances sur les nouvelles normes comptables.

*La Commission **adopte** cet amendement puis deux amendements rédactionnels proposés par le Rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'ensemble de la proposition de résolution ainsi modifiée sur le renforcement de la régulation financière.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Finances vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit :*





## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les conclusions du Sommet européen informel du 1<sup>er</sup> mars 2009, notamment en ce qu'elles rejettent tout protectionnisme ;

Vu la communication du 4 mars 2009 de la Commission européenne au Conseil européen de printemps, intitulée « L'Europe, moteur de la relance » (COM (2009) 114 final),

Vu les recommandations du groupe de travail de haut niveau sur la supervision financière présidé par M. Jacques de Larosière, ancien directeur général du Fonds monétaire international, visant notamment à élaborer des règles communes pour les fonds d'investissement dans les vingt-sept États membres de l'Union européenne, à encadrer les rémunérations dans le secteur bancaire, et à mettre en place un système de gestion de crise pour le secteur financier,

Vu les conclusions du rapport d'information de la commission des Finances sur la crise bancaire et financière, vu le rapport d'information sur les enjeux et les conséquences des nouvelles normes comptables, vu les premières propositions du groupe de travail commun à l'Assemblée nationale et au Sénat sur la crise financière,

Souscrivant à leurs orientations en faveur d'un véritable cadre prudentiel européen, également applicable aux fonds spéculatifs, aux fonds de capital-investissement et aux autres acteurs du marché présentant une importance systémique, et dont l'efficacité sera garantie par des sanctions appropriées,

Considérant également que l'Union européenne doit proposer et promouvoir, en liaison avec ses principaux partenaires, les réformes nécessaires à l'organisation de la transparence et à la stabilité économique et financière internationale, notamment par le rétablissement de la confiance et de l'accès au crédit et le développement de marchés financiers stables et responsables, de manière à compléter et approfondir la démarche engagée lors du Sommet du G 20 qui s'est tenu à Washington les 14 et 15 novembre 2008,

Considérant que la refondation du système économique et financier international en 1944 et 1945 ne se concevait qu'accompagnée d'importantes régulations pour prévenir le retour des mécanismes qui avaient directement conduit à la crise de 1929,

Considérant que les excès des trois dernières décennies dans la dérégulation ont permis un développement du volume des transactions financières sans commune mesure avec celui de l'économie réelle, et que cet excès de spéculation, dans l'opacité de certaines structures ayant ce seul but, est directement à l'origine des excès d'endettement des entreprises comme des particuliers, ainsi que des déséquilibres qui ont conduit à l'insolvabilité de certaines des plus grandes institutions financières publiques ou privées,

Considérant que les Etats, et l'Union européenne, ont alors dû intervenir de manière massive pour éviter les risques systémiques encourus,

Considérant que ce qui est communément appelé les « paradis fiscaux », et les autres juridictions non coopératives, ont dans ces mécanismes une responsabilité directe par leur refus, explicite ou implicite, d'appliquer les règles prudentielles et les principes fondamentaux de régulation, par leur choix délibéré d'une fiscalité particulièrement attractive, quand elle n'est pas inexistante, et par leur refus de coopérer avec les autres Etats,

Considérant que la crise financière et économique, malgré son ampleur, ne doit pas réveiller les tentations protectionnistes et les égoïsmes nationaux qui conduiraient inéluctablement à l'aggraver,

Considérant également que la lutte contre la corruption internationale doit être renforcée en ce qu'elle fausse de manière inadmissible les échanges commerciaux,

1. Souhaite l'inscription de la réciprocité parmi les principes fondateurs du nouveau système financier et bancaire international.
2. Souligne l'importance critique pour contenir les effets de la crise bancaire et financière, d'améliorer en urgence les dispositifs nationaux et internationaux d'alerte et d'intervention concernant l'endettement des ménages, des entreprises et des États et recommande, à cet effet, dans l'immédiat, de mutualiser les anticipations des organisations internationales et, le plus vite possible, de modifier leurs modes de fonctionnement en introduisant une tri-gouvernance exercée par un collège restreint d'élus, de responsables nommés et de représentants de la société civile.
3. Appelle le G20, d'une part, à définir un cadre précisant les mesures à prendre par les États en contrepartie de leur soutien aux organismes bancaires et financiers nationaux, et, d'autre part, à développer des politiques d'information ambitieuses pour expliquer les causes de la crise, les mesures de redressement adoptées et l'implication des pouvoirs publics dans la nouvelle gouvernance des systèmes bancaires et financiers nationaux et internationaux.

4. Appelle le système bancaire et financier mondial à adopter des règles de rémunération et d'intéressement qui soient fonction des résultats réels de l'entreprise sur une période pluriannuelle et qui soient compatibles avec l'intérêt des actionnaires et les perspectives à long terme de l'entreprise.
5. Demande au Conseil européen des 19 et 20 mars 2009 de fixer entre autres, dans la perspective de la réunion du G 20 du 2 avril à Londres, les instruments qui imposeront aux « paradis fiscaux » et autres juridictions non coopératives, dont il convient d'établir la liste exhaustive, d'appliquer les normes prudentielles, les dispositifs de régulation et le principe de transparence nécessaires à la stabilité financière internationale, par l'élimination des pratiques opaques des fonds spéculatifs qui s'y abritent, ainsi que de coopérer, grâce à des mécanismes d'échange d'informations et de transparence, avec les administrations nationales concernées dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales ;
6. Demande l'adoption la plus rapide possible des deux projets de directives européennes sur la fiscalité de l'épargne et sur l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et appelle de ses vœux leur extension aux pays de l'OCDE et du G20.
7. Demande à l'Union européenne d'inscrire dans ses propositions de réforme prioritaires du système financier international, une supervision publique mondiale des agences de notation, élaborant les principes de la notation et dotée de pouvoirs de contrôle de leur mise en œuvre et de coercition.
8. Demande également aux parties contractantes de procéder à la révision de la Convention de l'OCDE du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, notamment grâce à une définition extensive de la communauté d'intérêts, de manière à éradiquer les pratiques commerciales illicites, non seulement pénalement répréhensibles mais également préjudiciables à la loyauté du commerce international, ainsi que d'engager les négociations avec les Etats non signataires afin que son application soit, dans les meilleurs délais, universelle ;
9. Appelle l'Union européenne à élaborer sa propre vision des normes comptables prenant en compte les impératifs d'une gestion à long terme des entreprises, à transformer à cet effet l'EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group) en organisme public européen doté par ses soins de moyens matériels et humains, à inclure dans ses missions la réalisation d'études d'impact préalables à l'adoption de nouvelles normes comptables et à faire valoir les intérêts de l'Union européenne au sein de l'IASB (International Accounting Standards Board) à l'aune des intérêts spécifiques de ses entreprises.

10. Appelle en complément à la reprise et à la conclusion rapide du cycle de négociations commerciales internationales de Doha sur la base renouvelée d'un juste échange à partir d'une véritable réciprocité, corollaire de l'État de droit, dans les relations commerciales internationales, notamment pour l'accès aux marchés publics.