

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen de la proposition de résolution sur le renforcement de la régulation financière (n° 1512).....2
- Information relative à la Commission .....7

Judi  
12 mars 2009  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 69

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence**  
**de M. Didier Migaud**  
*Président*



*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. le président Didier Migaud.** 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 pro-cyclique 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.*

\*

\*      \*

#### **Information relative à la Commission**

La Commission a nommé M. Bernard Carayon, rapporteur sur la proposition de résolution sur le renforcement de la régulation financière (n° 1512).

