

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

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

# Compte rendu

Mardi 17 juin 2008  
17 heures

## Délégation pour l'Union européenne

**Compte rendu n° 52**

- I. Examen du rapport d'information de M. Daniel Garrigue sur l'Union européenne et les fonds souverains, *ouvert à la presse*..... 3
- II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution..... 8

**Présidence de  
M. Pierre Lequiller**  
*Président*





## **I. Examen du rapport d'information de M. Daniel Garrigue sur l'Union européenne et les fonds souverains, ouvert à la presse**

**M. Daniel Garrigue, rapporteur**, a souligné qu'il est justifié que la Délégation se saisisse de la question des fonds souverains, dans la mesure où la Commission européenne a présenté une communication sur ce thème en février 2008 et que le Conseil européen a pris position en mars 2008.

A l'origine de ces fonds, on trouve des pays qui ont des excédents importants de balances des paiements grâce à leurs ressources en énergie et en matières premières, ou en raison de leurs taux de croissance élevés. Ces fonds sont apparus lorsque ces Etats ont décidé de se doter d'instruments plus actifs qu'une simple gestion de leurs réserves de change.

Les fonds souverains s'inscrivent dans la libération générale des mouvements de capitaux. On pourrait donc considérer qu'ils jouent un rôle très positif. Suite à la crise des « *subprimes* », ils ont effectivement joué un rôle important pour fournir des liquidités à des entreprises en difficulté et contribuer au sauvetage des banques, notamment américaines.

Mais on ne peut pas ne pas se poser certaines questions, face à la progression exponentielle de leurs ressources, au basculement de l'économie mondiale vers l'Asie, qu'ils traduisent, et à l'incertitude sur les finalités de ces fonds. Leur gouvernance est le plus souvent opaque, et on ignore quelle est leur liberté de manœuvre par rapport aux gouvernements dont ils dépendent. Aujourd'hui ils se présentent comme des investisseurs honnêtes, mais demain ne chercheront-ils pas à jouer un autre rôle ?

L'Union européenne doit se montrer particulièrement vigilante sur deux points. Le premier est la possible prise de contrôle d'entreprises de caractère stratégique. Le second est le fait que, dans un monde où dans un certain nombre de secteurs existent des besoins considérables de ressources financières pour des investissements de long terme, les Etats qui se trouvent derrière ces fonds souhaiteront sûrement, un jour ou l'autre, se positionner dans ces secteurs.

Devant cette perspective, il faut bien reconnaître que l'Union européenne est dépourvue des outils nécessaires. Les fonds souverains sont, à cet égard, révélateurs de nos faiblesses. Il faut donc réfléchir aux moyens pour l'Europe d'être présente sur ces terrains.

M. Daniel Garrigue a indiqué que son rapport d'information présente tout d'abord une analyse des fonds souverains, qui sont des acteurs de la libération générale des mouvements de capitaux. A ce jour ils ne sont pas les acteurs les plus importants de la sphère financière. Leur montant total est certes le double de celui des *hedge funds*, mais il est très inférieur au montant total des actifs des sociétés d'assurance ou des banques. Par ailleurs, les fonds souverains sont une catégorie d'investisseurs étatiques parmi d'autres ; cette catégorie compte en effet aussi les entreprises publiques (comme par exemple Gazprom), les réserves de change, les fonds de pension publics... On peut noter que la France elle-même dispose d'investisseurs publics, bien qu'à une échelle très modeste, avec le Fonds de réserve des retraites ou la Caisse des dépôts et consignations. Il en va de même avec la KfW allemande ou la Cassa dei depositi italienne.

Deux éléments sont préoccupants. En premier lieu, la montée en puissance des ressources des fonds souverains. Selon certaines estimations, d'ici 2015 leur montant total

pourrait atteindre 30 000 milliards de dollars, ou 15 % du PIB mondial. En second lieu, quelles sont leurs finalités ? Il existe actuellement une trentaine de fonds souverains, la plupart d'entre eux sont situés en Asie, deux seulement – mais dotés de capitaux très importants – en Norvège et en Russie, si l'on ne tient pas compte du fonds de pension public irlandais. Même le fonds norvégien a pu susciter des inquiétudes quant à la nature de ses motivations, lorsqu'il s'est livré à des opérations importantes dans le secteur bancaire en Islande il y a quelques années. En Russie, un débat est en cours sur la priorité que devrait donner le fonds souverain nouvellement créé aux investissements domestiques ou internationaux. Les fonds les plus considérables sont basés dans les Emirats arabes unis, à Singapour, en Chine. L'Inde va en constituer un. Que vont faire tous ces Etats avec leurs fonds souverains ? On commence à les voir s'intéresser à des actifs technologiques, même si cela fait longtemps que l'un d'entre eux – un fonds du Koweït – détient une participation dans le groupe Daimler. D'autres cherchent à investir dans l'aviation, dans l'automobile, ou encore dans des établissements financiers eux-mêmes détenteurs de participations dans des entreprises de secteurs sensibles. C'est par exemple le cas du fonds chinois, la *China Investment Corporation*, qui a investi à hauteur de 3 milliards de dollars dans la société Blackstone, qui détient un nombre élevé de parts dans des entreprises « haut de gamme » en matière de technologies.

En conséquence, un certain nombre d'Etats, dans un premier temps (Etats-Unis, France, Allemagne), puis d'instances internationales, se sont saisis de la question des fonds souverains. Le G7 a confié un travail d'étude au FMI, d'une part, pour élaborer un code de conduite pour les fonds souverains, et à l'OCDE, d'autre part, pour établir des règles pour les pays d'accueil des investissements de ces fonds. Au niveau européen, la Commission européenne a adopté une position relativement prudente fondée sur les principes suivants : l'ouverture du marché européen aux investissements étrangers, le soutien aux travaux multilatéraux engagés dans le cadre du FMI et de l'OCDE, l'utilisation des instruments juridiques existants, le respect des principes de proportionnalité et de transparence. La Commission n'envisage pas de proposer une réglementation européenne. Le Conseil européen des 13 et 14 mars a repris la position de Commission et a souhaité l'obtention d'un accord international sur un code de déontologie. La position européenne apparaît donc prudente, mais pas tout à fait adaptée. Quels types de réponses peut-on proposer ?

Le premier type d'action des fonds souverains est le « recyclage » des capitaux à l'échelle internationale. Ils ont ainsi joué un rôle positif dans la crise financière actuelle, mais la question qui se pose est celle d'*une plus grande transparence*. Il y a au niveau international un large consensus sur cet objectif.

Le deuxième type d'activité de ces fonds est d'*investir dans leurs pays d'origine*. Ceci doit également être encouragé, mais la question qui se pose est celle de l'ouverture de ces pays aux investissements étrangers. Le Secrétaire d'Etat américain au Trésor, M. Hank Paulson, a soulevé cette question lors de son récent déplacement dans les pays du Golfe. Le rapport présenté par M. Alain Demarolle, chargé par la ministre de l'Economie d'une mission sur les fonds souverains, insiste sur la question de la réciprocité. L'Union européenne a effectivement intérêt à appuyer les demandes en faveur de la réciprocité, même s'il faut tenir compte du fait que ce principe ne fait pas partie des règles posées par l'OCDE.

Le troisième type d'action des fonds souverains est le risque de les voir investir dans des secteurs sensibles. Il faut donc avoir un « *filet* » *minimum de sécurité*. Il ne s'agit pas de remettre en cause la libre circulation des capitaux, mais il est impossible de ne pas tenir compte du fait que de nombreux pays ont de tels dispositifs. C'est le cas des Etats-Unis, de

l'Australie, de la Russie. C'est aussi le cas du Royaume-Uni, qui l'utilise de manière pragmatique. C'est aussi le cas de la France, avec le décret n°2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger. L'Allemagne est en train de bâtir un dispositif qui devrait être prochainement présenté au Parlement.

Le problème est, pour les Etats de l'Union européenne, celui de la compatibilité de tels dispositifs avec les articles 56 et 58 du traité de Rome. Ils ne peuvent se fonder que sur l'exception liée à l'ordre public et à la sécurité publique. Il est difficile pour les Etats de définir plus explicitement ces hypothèses sans craindre en permanence une sanction par la Cour de justice. La Commission avait à cet égard réagi de manière très critique, dans un premier temps, suite à la publication du décret français de 2005, mais semble avoir finalement donné son accord. Il est nécessaire d'élaborer un dispositif à l'échelle de l'Union, sur la base duquel chaque Etat membre pourrait réagir dans le contexte national.

M. Daniel Garrigue a signalé que la présidente de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, Mme Pervenche Berès, a posé à ce sujet une question écrite à la Commission européenne. La possibilité d'une réglementation européenne est par ailleurs évoquée dans le rapport de M. Laurent Cohen-Tanugi sur « L'Europe dans la mondialisation », et dans le rapport de septembre 2007 de M. Hubert Védrine sur « La France et la mondialisation ». La Commission européenne ne semble pas complètement fermée à cette possibilité, mais il conviendrait que la France présente une telle initiative dans une démarche commune, avec l'Allemagne.

Le quatrième et dernier problème est celui *des investissements de long terme*. Ces investissements correspondent à des besoins qui ne sont pas satisfaits directement par le marché mais sont les plus porteurs d'avenir : ils concernent les domaines de l'énergie, de l'espace, des grandes infrastructures... On peut observer que les fonds souverains de Dubaï s'intéressent très fortement aux infrastructures portuaires et aux routes maritimes, notamment à un projet de percement d'un canal en Thaïlande. Comment l'Europe peut-elle se donner les moyens d'être présente dans l'avenir sur ces investissements ? On connaît les limites du budget européen. On connaît également les limites des organismes nationaux comme la Caisse des dépôts ou la KfW. La BEI est surtout mobilisée au bénéfice des nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Ne faudrait-il pas mettre en place à l'échelle de l'Union européenne des outils lui donnant une telle capacité ?

**M. Christophe Caresche** a rappelé que la hausse du prix du pétrole accroîtrait dans un futur proche la capacité d'intervention des fonds souverains des pays producteurs, pays du Golfe et Russie notamment. S'agissant de la Russie, il ne faut pas oublier la tentative récente d'investissement de capitaux venant de cet Etat dans EADS. Quelle est la situation actuelle ?

En réponse, le **rapporteur** a indiqué que la Russie avait constitué deux entités. D'une part, le fonds de réserve intervient dans un cadre national pour limiter les effets de la variation des prix du pétrole et du gaz. D'autre part, le fonds destiné à des investissements internationaux est pour l'instant doté de 30 milliards de dollars. Il y a eu peu d'investissements extérieurs car la question est actuellement en débat. L'orientation de l'actuel Premier ministre, M. Vladimir Poutine, serait plutôt en faveur d'investissements à l'intérieur des frontières. Par ailleurs, certains fonds souverains ne sont pas liés aux matières premières mais plutôt au développement de l'activité économique. Tel est le cas de la Chine et de l'Inde. Le deuxième fonds à l'échelle mondiale est actuellement celui de Singapour, en raison de la puissance commerciale de cet Etat.

**M. Daniel Fasquelle** a considéré que la liberté de circulation des capitaux était certes une liberté fondamentale de l'Union à l'origine de la construction européenne et que l'on pouvait légitimement souhaiter que celle-ci s'étende au reste du monde, mais qu'il convenait également que l'Europe s'organise afin de se protéger. Il lui est nécessaire d'attirer les capitaux extérieurs mais le cadre communautaire actuel est insuffisant, la compétition entre les Etats membres étant vive, notamment en matière fiscale. L'Irlande a montré comment un Etat membre pouvait tirer partie des aides communautaires tout en développant son activité économique avec une fiscalité très attractive pour les sociétés. La situation exige donc un renforcement des règles européennes.

**M. Daniel Garrigue** a rappelé que la libre circulation des capitaux n'était pas en cause et qu'il convenait de rester attractif pour les fonds souverains tout en fixant un certain nombre de règles. Le rejet du traité de Lisbonne par référendum en Irlande montre que l'harmonisation de la fiscalité des sociétés est un objectif d'autant plus difficile à atteindre. Cet Etat est, avec le Royaume-Uni notamment, très réticent à une telle coordination.

S'agissant de la protection des Etats membres par rapport aux investissements internationaux, il faut prévoir un filet de sécurité minimum utilisable dans les cas extrêmes. L'expérience montre que les dispositifs en place aux Etats-Unis et au Royaume-Uni sont peu ou pas utilisés. S'agissant de la France, le texte de 2005 n'a pas encore été appliqué sur un cas concret et le Gouvernement vient de montrer, avec les *Chantiers de l'Atlantique*, que la prise de participation constituait également une réponse lorsqu'une entreprise est menacée. Il serait bon d'aller au niveau européen au-delà du seul cadre prévu par les traités qui est celui des risques pour l'ordre public ou des atteintes pour la sécurité.

Dans une perspective plus large, la question de fond est celle de la capacité de l'Europe à rassembler et à mobiliser des ressources pour rester présente dans les grands projets de coopération à l'échelle mondiale, tels ITER, et à disposer des financements adéquats permettant d'assurer son accès à l'espace. Il convient également que l'Europe ne délaisse pas le secteur des infrastructures. Dubaï a par exemple fait une tentative pour prendre le contrôle du port de New-York, a investi à Djibouti et a également des projets d'investissement en Extrême Orient. L'Europe se trouve en définitive face à un véritable défi, lequel est d'autant plus important qu'elle ne doit pas non plus méconnaître l'objectif de la Banque mondiale, qui est d'essayer d'obtenir une implication des fonds souverains dans les pays en développement. L'Europe ne peut rester à l'écart de telles évolutions et de tels enjeux pour le futur.

Le **Président Pierre Lequiller** a insisté sur la dualité des fonds souverains, qui jouent un rôle important dans les mouvements de capitaux mais présentent également un risque pour les industries et équipements stratégiques.

Sur proposition du rapporteur, la Délégation a ensuite *adopté* la proposition de résolution suivante :

« *L'Assemblée nationale,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu le Livre blanc sur l'amélioration du cadre régissant le marché unique des fonds d'investissement du 15 novembre 2006 (COM [2006] 686 final/E 3328),*

*Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Approche européenne commune en matière de fonds souverains » (COM [2008] 115 final),*

*Vu les conclusions du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008,*

*Considérant que les fonds souverains se sont développés dans le cadre de la libération mondiale des mouvements de capitaux, où ils ne sont pour le moment que des acteurs parmi d'autres, mais que la progression exponentielle de leurs ressources, liée au basculement de l'économie mondiale vers l'Asie (Moyen et Extrême Orient), et les incertitudes pesant sur leur gouvernance et sur leurs finalités risquent de faire évoluer profondément les rapports de force à l'échelle mondiale,*

*Considérant, d'autre part, que les différentes études et propositions faites à ce jour, notamment au sein des organisations internationales, relèvent plus de l'analyse que de la recherche de solutions,*

*1. Constate que les fonds souverains jouent un rôle très positif dans le « recyclage des capitaux » au niveau mondial, comme cela peut se vérifier depuis le début de l'actuelle crise financière, mais qu'un renforcement de leur transparence est hautement souhaitable ;*

*2. Appelle en conséquence les Etats membres et la Commission européenne, comme les y invitent les conclusions du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008, à apporter une contribution commune aux travaux de réflexion menés dans le cadre du FMI sur l'élaboration d'un code de bonnes pratiques s'adressant aux fonds souverains ;*

*3. Souligne toutefois les limites inhérentes à ces travaux, dont le résultat sera par définition dépourvu de sanctions ;*

*4. Juge positif que les pays d'origine des fonds souverains consacrent une part importante de leurs ressources au développement local, tout en souhaitant que ces investissements soient ouverts aux autres partenaires internationaux ;*

*5. Juge indispensable, dans l'hypothèse où ces fonds souverains investissent dans les pays de l'Union européenne, que l'Union prenne elle-même la responsabilité de définir un cadre lui permettant, ou permettant aux Etats membres, de réagir face à des investissements qui toucheraient des entreprises ou des secteurs stratégiques ou particulièrement sensibles, venant ainsi compléter des réglementations nationales dont la compatibilité avec les règles européennes de concurrence reste incertaine ;*

*6. Attire l'attention, compte tenu de l'intérêt que les fonds souverains commencent à porter aux investissements stratégiques de long terme (tels que : énergie, espace, grandes infrastructures de transport à l'échelle mondiale), sur l'intérêt que l'Union européenne aurait à créer des instruments lui permettant de canaliser et d'orienter des ressources significatives vers ces investissements, dans le cadre desquels il lui revient d'être acteur ou partenaire ;*

*7. Souhaite enfin que les Etats membres et l'Union européenne elle-même soutiennent l'initiative lancée par la Banque mondiale et son président pour associer les fonds souverains à des projets d'investissement dans les pays en développement. »*

## II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

La Délégation a *approuvé* les cinq textes suivants :

### **Point B**

#### ➤ *Agriculture*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les statistiques des produits végétaux (document **E 3849**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (document **E 3874**).

#### ➤ *Droit des sociétés*

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 68/151/CEE du Conseil et la directive 89/666/CEE du Conseil en ce qui concerne les obligations de publication et de traduction de certaines formes de société (document **E 3843**) ;

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE en ce qui concerne certaines obligations de publicité pour les entreprises de taille moyenne et l'obligation d'établir des comptes consolidés (document **E 3846**) ;

- proposition de règlement du Conseil modifiant les annexes A et B du règlement (CE) n° 1346/2000 relatif aux procédures d'insolvabilité (document **E 3869**).

#### ➤ *Pêche*

- proposition de règlement du Conseil concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires (document **E 3580**) ;

- proposition de règlement du Conseil établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) (document **E 3675**).

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur**, a précisé que cette dernière proposition visait principalement à mettre fin à l'importation dans l'Union européenne des produits issus de cette pêche INN qui représenteraient une valeur de 1,1 milliard d'euros sur un total d'importations de 15 milliards d'euros, le chiffre d'affaires de la pêche illégale étant estimé, au niveau mondial, à 10 milliards d'euros. Elle a aussi comme objectif de régler le problème posé par les navires de pêche non coopérants et à améliorer le respect des règles de la Politique commune de la pêche (PCP).



Un certain nombre de débats ont été suscités par ce texte s'agissant notamment de son articulation avec celui concernant la pêche illégale dans les eaux communautaires, un équilibre devant être trouvé lors du Conseil des 23 et 24 juin prochains.

La Commission et la Cour des Comptes européenne considérant comme pas assez dissuasives les sanctions aux manquements aux règles de la PCP, il est souhaitable que le Conseil des 23 et 24 juin prochains les renforce.

**M. Didier Quentin** a considéré que cette proposition était la bienvenue. En effet il est nécessaire d'encourager des comportements respectueux des lois dans ce domaine où on est très rigoureux envers les pêcheurs communautaires alors que les activités illégales sont très nombreuses. Il s'est demandé s'il serait possible d'avoir une meilleure traçabilité des produits de la mer en évoquant la quantité de poisson illégale consommée en France.

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur**, a conclu en soulignant que la protection de la ressource rendait indispensable la lutte contre la pêche illégale et la protection de la pêche légale.

- proposition de règlement du Conseil relatif à la protection des écosystèmes marins vulnérables de haute mer contre les effets néfastes de l'utilisation des engins de pêche de fond (document **E 3676**).

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur**, a considéré que ce texte, qui rend obligatoire un permis de pêche spécial, était d'autant plus essentiel qu'une ressource rare était l'objet de méthodes de pêche agressives. La France est favorable à des restrictions dans ce domaine pour sauvegarder un environnement fragile.

Deux points soulèvent encore débat : l'interdiction de pêcher au-delà de mille mètres et l'obligation pour chaque navire d'embarquer un observateur.

La Délégation *a approuvé* ces trois documents.

Puis, la Délégation *a approuvé* le texte suivant :

➤ *PESC et relations extérieures*

- proposition de règlement du Conseil abrogeant le règlement (CE) n° 243/2008 instituant certaines mesures restrictives à l'encontre des autorités illégales de l'île d'Anjouan dans l'Union des Comores (document **E 3888**).