

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

mardi 4 octobre 2011  
16 h 45

I. . Examen de la proposition de résolution (no 3534)  
de M. Jacques Myard sur la taxe affectée au profit  
des sociétés de courses dans le cadre de l'ouverture  
à la concurrence des jeux en ligne ..... 3

II..... Examen du rapport d'information de  
MM. Christophe Caresche, Bernard Deflesselles,  
Michel Herbillon, Jérôme Lambert et Robert Lecou  
sur l'Union européenne et le G20 ..... 7

III. Nomination de rapporteur ..... 18

Compte rendu n° 220

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



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



## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mardi 4 octobre 2011

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I La séance est ouverte à 16 h 45 T U R E

### I. Examen de la proposition de résolution (n° 3534) de M. Jacques Myard sur la taxe affectée au profit des sociétés de courses dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne

**M. Jacques Myard, rapporteur.** Mes chers collègues, les jeux et paris en ligne ont été ouverts à la concurrence par la loi du 12 mai 2010. Le Gouvernement a notifié à la Commission européenne l'article 52 de cette loi qui crée une taxe affectée au profit des sociétés de courses. La Commission européenne soutient que cette taxe constitue une aide d'Etat incompatible avec le droit de la concurrence. Nous estimons qu'il ne s'agit pas d'une aide d'Etat.

Comment sont organisées les courses hippiques en France ? Je rends hommage à nos prédécesseurs qui, en 1891, ont adopté une loi qui, en seulement cinq articles – les lois les plus courtes sont les meilleures – les organise, en créant un service public de l'organisation des courses, confié à des « sociétés » - ce qui en 1891 désignait des associations. Ces associations sont soumises à agrément de l'Etat à un code et leurs budgets sont approuvés par le ministère du Budget. Leurs compétences incluent l'organisation des courses, le contrôle anti-dopage, la lutte contre les fraudes... Cet ensemble de règles donne à la France un système *sui generis* et préservé des dérives que peuvent connaître d'autres pays, en particulier avec les *bookmakers*.

Est-ce, pour autant, un service d'intérêt général ? La réponse est oui, car il faut distinguer entre, d'une part, l'organisation des courses, et d'autre part la prise de paris en ligne – désormais ouverte à la concurrence. Le bloc « organisation des courses » est un service public d'autorisation préalable, qui n'est pas fermé, pas discriminatoire. Nous ne sommes pas dans le milieu de la concurrence ! On peut tout à fait imaginer qu'un Britannique puisse créer une telle association et obtenir un agrément.

Au regard des traités, ce sont les Etats qui définissent ce qu'est un service public et les obligations de service public. Nous estimons que l'organisation des courses ne se trouve pas dans le domaine des aides d'Etat mais est un régime administratif d'autorisation non soumis au droit de la concurrence. En réalité, le Gouvernement français n'aurait pas dû notifier à la Commission européenne l'article 52 de la loi du 12 mai 2010, ce n'est pas du domaine de la concurrence. Ces sociétés de courses, agréées par l'Etat, sont constituées uniquement de bénévoles, et ne distribuent aucun dividende.



Je vous propose donc d'adopter une proposition de résolution qui pose que l'Etat a le droit d'instituer une taxe affectée aux sociétés de courses hippiques, et que ce secteur de l'organisation des courses répond à des critères de service public et n'entre pas dans le domaine du droit de la concurrence.

J'ajoute que le système français fait des émules à l'étranger et s'inscrit dans une démarche d'aménagement du territoire et d'encadrement de l'ensemble d'un secteur d'activité.

**M. Jean Gaubert.** C'est toute la question des systèmes de péréquation que la France a contribué à mettre en place au profit de tel ou tel secteur qui est ici posée. De nombreux régimes de péréquation, par exemple dans le secteur de l'électricité, sont très importants et, si nous ne défendons pas celui-ci, alors les autres seront attaqués à coup sûr. Il faut être très vigilant et ne pas laisser fragiliser des systèmes mis en œuvre notamment à l'initiative de la France.

**M. Jacques Myard.** Je suis tout à fait d'accord. Il existe des services publics, et ceux-ci doivent être fermement défendus car ils ont pour finalité la cohésion sociale et la cohésion de tout un secteur économique avec, dans le cas présent, un régime d'autorisation préalable pour des motifs de lutte contre la fraude. Il faut absolument défendre ce secteur.

La Commission a ensuite adopté la proposition de résolution suivante :

« *L'Assemblée nationale,*

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

*Vu l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

*Vu le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

*Vu l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public,*

*Vu les articles 52 et 65 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, Vu l'article 34 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011,*

*Considérant le Livre vert de la Commission européenne sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur du 24 mars 2011, lançant une consultation publique ;*

*Considérant l'invitation de la Commission européenne du 17 novembre 2010, publiée le 14 janvier 2011, à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;*

*Considérant la tradition française en matière de sports équestres et le rôle des sociétés de courses dans la réalisation de l'objectif d'intérêt général de développement et de promotion du sport équestre ;*



*Considérant les modalités de financement du secteur hippique qui bénéficie de la réaffectation des recettes des paris hippiques et l'impact qui en résulte pour l'économie du cheval sur l'ensemble du territoire français ;*

*Considérant la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin, ainsi que de développement rural confiée aux sociétés de courses, notamment au moyen de l'organisation des courses de chevaux, par l'article 65 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;*

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

*Considérant que c'est en raison de l'existence de cette mission que le législateur français a institué un prélèvement supporté par les opérateurs de paris hippiques en ligne ;*

*Considérant que la procédure engagée par la Commission européenne doit prendre en compte l'enjeu que représente l'équilibre économique de la filière équine ;*

*Considérant que le Gouvernement a présenté le dispositif adopté dans le cadre de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 comme provisoire ;*

*Considérant, la communication de la Commission européenne en date du 16 septembre 2011 sur la réforme de la notion de service économique d'intérêt général ;*

*Considérant que l'organisation des courses hippiques françaises repose très largement sur le bénévolat et non pas sur une structure marchande, mais sur des sociétés dépourvues de but lucratif (associations) ;*

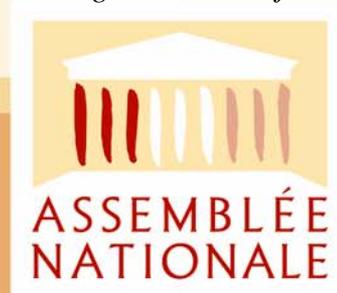
*Considérant qu'il n'existe pas de marché de l'organisation des courses hippiques en France et que, dès lors, la Commission européenne n'a pas, aux termes des traités, compétence pour examiner la compatibilité du financement de l'organisation des courses avec la législation relative à la concurrence ;*

*1. Rappelle que la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin, notamment, de veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu pour éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ;*

*2. Constate que la collecte de paris sur les courses permet de financer l'ensemble des composantes de la filière équine et en particulier de contribuer directement à l'amélioration de l'espèce équine, à la promotion de l'élevage, à la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin et au développement rural ;*

*3. Souligne en ce sens que la filière équine joue en France un rôle essentiel, tant sur le plan économique qu'en matière d'aménagement du territoire ;*

*4. Considère que ce mode de financement ne doit pas être remis en cause par l'ouverture à la concurrence du secteur des paris hippiques en ligne et que les opérateurs de paris hippiques en ligne agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne doivent contribuer au financement de la filière équine ;*



5. Rappelle également que le législateur français n'a accepté l'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne qu'à la condition du maintien économique de la filière équine ;

6. Estime que les activités hippiques et équestres résultant de la réalisation de la mission de service public confiée aux sociétés de courses sont des leviers de développement local qui bénéficient largement aux citoyens ;

A S S E M B L É E N A T I O N A L E  
X P L I C I T E L É G I S L A T I U R E  
7. Considère qu'il existe ainsi un réel service d'intérêt économique général, qu'un acte précisant les obligations de service public et les modalités de calcul de la compensation a bien été pris et que le calcul du montant de la compensation est effectué de sorte que cette compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public confiées aux sociétés de courses ;

8. Estime donc que c'est à bon droit que la France a qualifié de service d'intérêt économique général les missions de service public remplies par les sociétés de courses ;

9. Estime que la création d'une «taxe parafiscale» relève de la compétence des Etats et n'a pas à faire l'objet d'une notification à la Commission européenne au titre du contrôle des aides d'Etat ;

10. Demande au Gouvernement de proposer au Parlement d'affecter à la filière hippique la perception du produit de cette taxe ;

11. Invite le Gouvernement à rappeler à la Commission européenne qu'en l'absence de marché, elle n'a pas compétence pour examiner le bien fondé des concours d'un Etat. »



## II. Examen du rapport d'information de MM. Christophe Caresche, Bernard Deflesselles, Michel Herbillon, Jérôme Lambert et Robert Lecou sur l'Union européenne et le G20

**M. Michel Herbillon, co-rapporteur.** Aux côtés des Nations unies, d'autres mécanismes de régulation s'avèrent nécessaires pour dénouer les crises ou, mieux, les prévenir. Tel est l'objectif du G20, projet de gouvernance économique multilatérale pour corriger les grands déséquilibres et gérer de façon coordonnée les fluctuations et asymétries de croissance.

La présidence du G20, qui échoit à la France depuis le 12 novembre 2010 et s'achèvera le 31 décembre 2011, se démultiplie en un foisonnement d'initiatives, avant le sixième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, qui se tiendra à Cannes les 3 et 4 novembre 2011.

La Commission des affaires européennes nous a confié pour mission de suivre sa préparation. L'idée est d'analyser les enjeux et d'émettre des recommandations contribuant à améliorer le rôle joué par l'Union européenne dans le processus décisionnel, à travers ses quatre Etats membres participant aux travaux du G20 comme à travers ses instances propres.

La mission du G20 consiste à identifier et à gérer les risques systémiques, à donner des impulsions aux institutions de coopération et à assurer une répartition équitable des gains de la mondialisation. Mais le G20 est aussi un cercle au sein duquel s'expriment des rapports de force correspondant à la réalité géoéconomique à l'instant t.

Compte tenu de l'étendue des champs thématiques inscrits à l'agenda de la présidence française, nous avons choisi de nous concentrer sur l'aspect sans doute le plus crucial pour le devenir de l'économie mondialisée, la régulation des marchés, avec trois volets : la poursuite de l'encadrement des marchés et services financiers engagé depuis le premier sommet du G20 ; la réforme du système monétaire international, qui en est restée, jusqu'à présent, à ses balbutiements ; la lutte contre la volatilité des prix des matières premières agricoles, thème novateur sur la scène diplomatique internationale. Au fil de nos 175 auditions, il nous est aussi apparu incontournable de nous pencher sur le mode de gouvernance du G20.

Le G20 s'est imposé comme un lieu de dialogue essentiel dans la conduite des affaires économiques mondiales. Toutefois, pour devenir pleinement utile, il doit passer un nouveau stade et s'imposer comme lieu d'impulsion politique, capable de prescrire des solutions concertées.

La France a bien géré sa présidence, qui peut d'ores et déjà être considérée comme un triple succès : elle a profité de la capacité d'impulsion intéressante que lui conférait ce statut pour inscrire de nouveaux thèmes à l'ordre du jour ; elle a convaincu ses partenaires de l'opportunité de ces problématiques, en s'astreignant à une certaine neutralité pour ne pas donner l'impression de vouloir imposer des présupposés ; au fil du temps, elle a trouvé des consensus autour de « délivrables », c'est-à-dire de propositions susceptibles d'être soumises à l'approbation des chefs d'Etat et de gouvernement.



Faire peser des attentes excessives sur la présidence française causerait inmanquablement des déceptions au lendemain du sommet de Cannes mais celui-ci devrait permettre d'accomplir un pas de plus vers un nouvel ordre multilatéral.

La crise de l'euro et de la gouvernance européenne sera sans aucun doute au cœur des discussions de Cannes car le monde entier, inquiet d'une possible contagion, est aujourd'hui préoccupé par l'instabilité qui règne sur notre continent. Cela dit, nul ne peut prévoir ce qui émergera des discussions, chaque sommet réunissant des dirigeants confrontés à des problématiques domestiques propres et se déroulant dans une configuration internationale particulière.

## XIII<sup>e</sup> LÉGISLATURE

La Commission des affaires européennes est particulièrement qualifiée pour suivre le G20, en raison du poids de l'Europe dans l'économie mondiale, mais également parce que l'Union européenne est l'échelon politique auquel se prennent désormais la majeure partie des décisions de nature financière, commerciale et monétaire engageant les Vingt-sept.

Nous vous avons déjà adopté à l'unanimité, je vous le rappelle, un rapport d'étape, le 17 mai dernier, intitulé « L'Union européenne et le G20 : répondre aux enjeux de la mondialisation », dans lequel nous émettions des recommandations générales sur les grands axes de la présidence française.

L'engagement du Président de la République d'associer les parlementaires à la présidence française du G20 a été tenu : le pouvoir exécutif nous a informés du déroulement de la négociation, à chacune de ses étapes, même si les idées d'un « G20 des parlements » et d'une convocation du Parlement en Congrès, un temps envisagées, n'ont finalement pas pris corps cette année. Au demeurant, les 8, 9 et 10 septembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a réuni une conférence des présidents du Parlement européen et des chambres basses des pays du G8, du Brésil et de l'Afrique du Sud.

Au fil de ces huit mois de travail, au-delà de nos convictions respectives, nous avons acquis la conviction que le G20, en dépit de ses limites, est devenu indispensable pour atténuer les dérèglements économiques mondiaux – à défaut de pouvoir les résorber complètement – et dissuader les comportements protectionnistes. Les positions se rapprochent au fil des ans, sous les effets contraignants de la mondialisation, mais aussi grâce à la lente édification d'une tradition de travail conjoint.

Tous les Etats ont conscience que l'isolement serait fatal à leur développement et cherchent pragmatiquement à inventer de nouvelles coopérations multipolaires pour lutter contre l'instabilité économique globale. Tel est l'esprit du G20 et plus généralement de la « diplomatie de club », qui suit un processus empirique et évolutif.

Chaque grande étape de l'essor de l'architecture de cette régulation mondiale a été suscitée par une crise, les grandes puissances prenant conscience que, dans une économie mondialisée, les réponses isolées sont inopérantes : l'invention du G6, en 1975, pour faire face à la fin du système de Bretton Woods et au premier choc pétrolier ; la création du G20 des ministres des finances, en 1999, après les crises de liquidités en Amérique latine et en Asie du Sud-Est ; le passage du G20 au niveau chefs d'Etat et de gouvernement, en 2008, après la crise bancaire mondiale, consécutive à l'effondrement des *subprimes*.

Le G20 prend de plus en plus d'importance dans la gouvernance mondiale car il procède d'un mouvement triple : une appropriation de sujets de plus en plus vastes, avec



maintenant la réforme du SMI, le suivi des marchés agricoles ou encore le socle universel de droits sociaux ; un cercle de pays de plus en plus important, passant du G6 au G7, au G8, puis, révolution conceptuelle, au G20, qui intègre les puissances émergentes ; une prise en compte des problèmes au plus haut niveau, depuis sa mutation, en 2008, en sommet des chefs d'Etat et de gouvernement.

Les mécanismes de concertation autour du G20 sont de plus en plus poussés et sophistiqués, pour faire émerger des « déivrables » acceptés par tous et donc susceptibles d'être déclinés dans les législations partout dans le monde : concertation interne au G20, avec maintenant quatre filières ministérielles – finances et développement depuis 1998, agriculture et emploi depuis cette année –, placées sous l'autorité des chefs d'Etat et de gouvernement, assistés par leurs sherpas ; concertation externe, dans une démarche inclusive vis-à-vis du reste du monde, avec les pays non membres du G20, leurs coalitions et les organisations internationales, qu'il s'agisse de l'Organisation des Nations unies (ONU), des institutions de Bretton Woods ou de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

**M. Christophe Caresche, co-rapporteur.** S'agissant de la gouvernance mondiale, la présidence française s'est efforcée de modifier le fonctionnement du G20. Les différents « G », jusqu'à présent, avaient été des réunions assez informelles, dans l'idée de se parler en dehors d'un cadre trop bureaucratique ou trop institutionnalisé, pour faire avancer les dossiers. Cette année, la France a évoqué un « G20 de construction », pour en faire une instance de régulation, avec l'ouverture de nombreux chantiers et un travail de préparation considérable. La proposition de création d'un secrétariat permanent va dans le sens de cette institutionnalisation.

Cette conception sera-t-elle partagée par nos partenaires ? Le G20 gardera-t-il sa forme classique ou prendra-t-il une forme préfigurant un gouvernement économique mondial ? C'est l'un des enjeux du G20 de 2011.

La lourde question du système monétaire international a été posée au sommet de Séoul, avec un conflit très fort entre la Chine et les Etats-Unis, le secrétaire au trésor américain ayant proposé d'encadrer les excédents et les déficits commerciaux nationaux dans une fourchette de plus ou moins 4 %. Il s'agissait d'avancer dans le sens du règlement des déséquilibres macroéconomiques. Mais la Chine a combattu très durement cette proposition car elle y a vu une volonté de limiter son expansion commerciale ; bien qu'étant consciente de la nécessité de stimuler sa demande intérieure, elle ne veut pas aller trop vite, afin de préserver ses capacités d'exportation.

La présidence française a remis la question à l'ordre du jour mais le débat reste difficile. Il est envisageable de progresser en élargissant au yuan le panier de monnaies des droits de tirage spéciaux (DTS), émis et gérés par le FMI, ce qui aurait deux conséquences : aboutir, à terme, à la convertibilité de la monnaie chinoise ; préfigurer une sorte de monnaie de référence.

Le chemin sera très long car les Etats-Unis n'ont pas intérêt à ce que le dollar soit réévalué et devraient poursuivre leur politique monétaire expansionniste. Quant à la Chine, elle veut maintenir le yuan au niveau le plus faible possible et par conséquent ne pas le rendre convertible trop vite.



La régulation financière est un autre sujet extrêmement important, qui a été ouvert lors des premiers sommets du G20, notamment sur la question des paradis fiscaux. Les deux zones géographiques les plus concernées sont les Etats-Unis et l'Europe.

Aux Etats-Unis, une volonté régulatrice très forte s'est exprimée à travers la loi Dodd-Frank, qui, en 2 300 pages, vise à encadrer les dérives du système financier et à protéger le consommateur, beaucoup d'Américains – presque tous – étant présents sur les marchés financiers. E M B L É E N A T I O N A L E

Mais une grande partie des propositions contenues dans ce texte requiert, de la part des régulateurs, des mesures d'application. Or celles-ci sont très longues à adopter et les régulateurs sont parfois tentés de revenir sur le texte initial. En outre, la situation politique a évolué et les républicains s'opposent à une régulation trop forte.

Par ailleurs, les Etats-Unis redoutent la concurrence : ils craignent que des transactions fuient et se réfugient en Europe, notamment au Royaume-Uni. Ils se montrent donc très attentifs à ce qui se fait chez nous, et par conséquent très attentistes : il se refusent à agir tant que l'Europe ne prend pas des mesures analogues aux leurs.

Du côté européen, nous rencontrons également des difficultés. La crainte de la concurrence américaine conduit à un dumping réglementaire – de fait, aux Etats-Unis, il arrive que soient prises des mesures manifestement destinées à affaiblir les banques européennes. L'Union européenne n'en a pas moins engagé plusieurs réformes en matière de régulation financière.

Sur un sujet particulier, le *shadow banking* – c'est-à-dire toutes les opérations opaques échappant aux régulateurs –, il semblerait que de nouvelles avancées puissent être obtenues cette année. L'objectif est d'amener ces transactions dans des chambres de compensation et de restaurer la transparence.

Pour ce qui nous concerne, nous émettons une série de propositions résolument régulatrices, allant de la séparation des activités de dépôt et des activités de *trading* à l'application des normes prudentielles de Bâle III, en passant par l'interdiction des *credit default swaps* (CDS) souverains ou la création d'une agence de notation européenne. Mais ne nous faisons pas trop d'illusions, le processus sera très long.

Enfin, le sujet de la crise économique va s'inviter au sommet et y sera central. La situation en Europe ne renforce pas la position de la présidence française. Il importe que les Européens déblaiement certains sujets, notamment celui de la Grèce, afin de ne pas arriver à Cannes dans une situation de mis en accusés. La présence de Timothy Geithner à la réunion des ministres des finances de l'Eurogroupe montre combien certains pays ont intérêt à pointer du doigt la situation européenne pour que le G20 n'aille pas trop loin sur d'autres sujets.

**M. Robert Lecou, co-rapporteur.** L'agriculture mondiale souffre d'un défaut de gouvernance. Parvenir à inscrire au programme du G20 la volatilité des prix des matières premières agricoles constituait en soi un tour de force, tant les préventions initiales étaient grandes, surtout parmi les puissances émergentes, grosses exportatrices nettes.

La production agricole est la première activité mondiale. Plus de 40 % de la population active mondiale dépend directement des marchés agricoles et les produits de l'agriculture représentent 10 % du commerce mondial. Les pays du G20 détiennent 54 % des



surfaces agricoles et 65 % et des terres arables. Ce sont en outre la sécurité alimentaire, la faim dans le monde et la stabilité politique qui sont en jeu : pour satisfaire les besoins mondiaux, il faudrait produire 70 % de plus, et par conséquent produire mieux.

Si la volatilité est d'abord imputable à des fondamentaux physiques – la démographie, la productivité, l'offre et la demande, les aléas climatiques –, elle résulte aussi de décisions politiques brutales, comme celle prise par la Russie l'an dernier.

## A S S E M B L É E N A T I O N A L E

Cette instabilité débouche sur une pression sociale et des émeutes de la faim, comme ce fut le cas dans une quarantaine de pays d'Afrique, d'Asie et des Caraïbes à la suite de l'explosion des prix des produits de base en 2007 et 2008. Au début du printemps arabe, la goutte d'eau qui a fait déborder le verre fut la colère des classes populaires, privées de produits de première nécessité, et le ressentiment des classes moyennes, paupérisées par la hausse des prix agricoles.

La variation des prix se fait aussi parfois à la baisse, entraînant des perturbations aussi importantes du côté des producteurs, dont le travail perd parfois toute rentabilité raisonnable.

La polémique sur le dessein de la présidence française a fait long feu et elle a reçu de nombreux soutiens internationaux. Elle s'est notamment appuyée sur l'unanimité européenne – qu'il s'agisse du Conseil européen, du Parlement européen ou du Comité économique et social européen – et le travail de dix organisations internationales, autour de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'OCDE. Quant aux agriculteurs du monde, ils ont pris la parole dans le cadre d'un « G120 » organisé les 16 et 17 juin derniers par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), qui a réuni plus de 500 délégués.

Le volontarisme diplomatique de la présidence française a donc permis de faire tomber tous les obstacles initiaux pour tracer, dès le mois de juin, des perspectives inespérées.

La première étape, et non la moindre, a consisté à rassurer ceux de nos partenaires qui, jaloux de leur souveraineté agricole, s'opposaient à tout débat, notamment le Brésil, l'Argentine, le Canada et l'Australie. Ils ont compris que le projet français ne consistait pas en une régulation administrative des prix mais avait pour objectif de favoriser une coordination de la communauté internationale pour stabiliser le marché.

La réunion ministérielle des 22 et 23 juin derniers a ainsi pu déboucher sur des résultats et des orientations précises : stimuler les productions et rendements agricoles ; améliorer l'information des marchés pour les rendre plus transparents ; renforcer la coordination des politiques agricoles nationales ; réduire les effets de la volatilité des prix pour les plus vulnérables ; réformer le fonctionnement des marchés dérivés des matières premières pour lutter contre la spéculation ; prépositionner des stocks alimentaires d'urgence.

Le sommet n'aura plus qu'à entériner ces « livrables » clé en main, unanimement validés par les ministres de l'agriculture et les organisations internationales. En outre, les orientations prises se sont déjà concrétisées en acte, avec l'installation du Système d'information sur les marchés agricoles, ou Agricultural Market Information System (AMIS), et du Forum de réaction rapide, les deux organes de collecte des données statistiques et de coordination politique créés en juin.



A ce jour, le volet de l'agenda de la présidence française qui a le plus surpris est certainement celui qui, avant le sommet de Cannes, est le plus avancé.

Il n'en demeure pas moins que le G20 se caractérise par une gouvernance molle et que l'application de ses décisions est toujours sujette à caution. Il convient donc de prévoir des clauses de rendez-vous pour sécuriser le programme adopté à la réunion des ministres de l'agriculture des 22 et 23 juin.

En outre, la réunion des ministres des finances de fin octobre et le sommet de Cannes devront s'atteler à la lutte contre les excès de la spéculation financière adossée aux marchés des produits agricoles.

Enfin, à Cannes, il serait utile que les chefs d'Etat et de gouvernement initient la même démarche coopérative, en vue des prochains sommets, pour réduire la volatilité des prix des différentes catégories de matières premières minérales.

**M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur.** Il s'agit de repenser la gouvernance du G20 car nous avons affaire à un système évoluant de plus en plus vers un gouvernement économique mondial. Dans leur rapport, les experts de l'« Initiative du Palais-Royal » réunis autour de M. Camdessus constataient l'« absence d'une gouvernance mondiale effective ». Le G20 s'étant « imposé de facto comme la principale instance de coopération économique et financière », ils préconisaient l'adoption d'une nouvelle gouvernance de ce groupe.

Deux questions se posent : que faire pour solidifier la gouvernance du G20 ? comment doit-elle s'organiser dans le G20 ?

A l'heure actuelle, le secrétariat du G20, extrêmement léger, est assuré par le pays hôte, qui change d'un sommet à l'autre. Nous proposons que soit créé un vrai secrétariat permanent. Il ne s'agit pas de doter le G20 d'une couche administrative et bureaucratique mais, d'une part, de créer un lien, un continuum, entre présidences, et, d'autre part, de créer une sorte d'« autorité notariale » pour suivre l'application des décisions des prises. Le problème, actuellement, est que personne ne vérifie ni l'effectivité de leur mise en œuvre ni le respect des calendriers prévus.

Des pays sont moins rompus que les Etats-Unis ou que la France à l'exercice d'une présidence internationale et ne disposent pas forcément de la structuration administrative nécessaire ni d'habitudes de travail suffisantes avec les organisations internationales.

Cette idée n'est pas encore partagée par tous, loin s'en faut. Certains pays nous suivent, comme la Russie ou le Royaume-Uni – M. Cameron a d'ailleurs souhaité travailler sur la question. D'autres y sont beaucoup plus réticents, comme les Etats-Unis, la Chine, voire l'Allemagne.

Comment l'Europe peut-elle négocier ce virage ? Je rappelle qu'elle est bien représentée au G20 : par la Commission européenne, par quatre pays membres – l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie –, par l'Espagne, invitée permanente, et par la Banque centrale européenne. L'Initiative du Palais-Royal avait proposé que la représentation se fasse par circonscriptions régionales, de façon tournante. Certes, mais il serait difficile aux Etats actuellement membres d'abandonner le siège qu'ils occupent *intuitu personae* ; je ne vois pas

comment la France l'accepterait, cela ne me semblerait pas raisonnable, surtout par ces temps de crise mondiale.

Mais l'Europe, en partant dispersée avec plusieurs sièges, risque de ne pas parler d'une même voix. Souvenons-nous de la phrase d'Henry Kissinger : « *L'Europe ? Quel numéro de téléphone ?* » C'est moins prégnant aujourd'hui mais il nous faut tout de même travailler la question. Une proposition, formulée par le Président Lequiller dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe et reprise par Michel Barnier, nous semble séduisante : il s'agirait de fusionner la présidence du Conseil européen avec la présidence de la Commission européenne, afin de constituer un socle susceptible de recevoir une meilleure reconnaissance internationale.

**Le Président Pierre Lequiller.** Cette fusion des présidences est une idée que j'avais en effet soutenue lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe et que j'ai développée dans un livre intitulé *Un Président pour l'Europe*. J'estimais en effet que la coexistence de deux présidents les placerait en situation de concurrence.

Au début de la Convention, cette idée ne bénéficiait pas d'un grand soutien. Malgré l'hostilité de Valéry Giscard d'Estaing, elle a peu à peu gagné les esprits, au point que la phrase prévoyant l'interdiction du cumul des fonctions, initialement prévue dans le projet de traité constitutionnel, en a finalement été retirée et n'a pas été rajoutée dans le traité de Lisbonne. La proposition que vous faites aujourd'hui n'aurait donc pas besoin d'une révision du traité.

Mais, en tout état de cause, elle ne pourra à mon sens ne se faire qu'à terme ; il convient de le préciser dans notre résolution.

**M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur.** Nous proposons donc la constitution d'une structure de secrétariat permanent pour le G20, appuyée sur l'OCDE, organisme présentant cinquante ans d'expérience et réunissant trente-quatre pays et avec le FMI. Il serait chargé du suivi de décisions du G20, du lien entre les présidences et du soutien aux pays rencontrant des difficultés pour assurer leur présidence.

S'agissant de l'Union européenne, nous proposons le maintien du système de représentation nationale, plus réaliste, du moins en l'état actuel des choses, qu'un système par circonscriptions régionales, et la fusion, à terme, de la présidence de la Commission européenne et de la présidence permanente du Conseil européen, afin qu'une seule voix s'exprime.

**M. Christophe Caresche, co-rapporteur.** Dans la résolution, je souhaiterais que l'alinéa consacré à la question du *trading* à haute fréquence, c'est-à-dire les prises de position automatisées, soit un peu modifié. Dans la mesure où cette pratique, dans certains cas, peut être utile, je préconiserais non pas son « interdiction » mais son « encadrement effectif ». Dans certaines situations, elle peut en effet apporter des contreparties utiles.

**Le Président Pierre Lequiller.** Les réactions de nombreux acteurs des marchés sont prises par ordinateur, en réaction par exemple, aux décisions des agences de notation. Cette automaticité violente des prises de position a été l'une des causes de la crise.

**M. Christophe Caresche, co-rapporteur.** Le *trading* haute fréquence vise aussi à activer le marché.



**Le Président Pierre Lequiller.** Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leur travail, sur un sujet fondamental.

Puis la Commission a approuvé la proposition de résolution européenne ainsi modifiée :

« L'Assemblée nationale,

**A S S E M B L É E   N A T I O N A L E**  
Vu l'article 88-4 de la Constitution,

*Vu les déclarations finales du Sommet du G20 de Washington du 15 novembre 2008, du sommet du G20 de Londres du 3 avril 2009, du sommet du G20 de Pittsburgh du 25 septembre 2009, du sommet du G20 de Toronto du 27 juin 2010 et du sommet du G20 de Séoul du 12 novembre 2010,*

*Considérant que l'économie mondialisée requiert une régulation organisée au niveau planétaire ;*

*Considérant que les cinq premiers sommets du G20 n'ont abordé les questions relatives à la réforme du système monétaire international et à la résorption des déséquilibres macroéconomiques que superficiellement, que la première étape de cette réforme doit être accomplie dès le sommet de Cannes mais qu'elle ne saurait être finalisée avant plusieurs années ;*

*Considérant que la crise systémique dans laquelle l'économie mondiale est plongée prend des proportions de plus en plus alarmantes et que les orientations adoptées lors des cinq premiers sommets du G20 doivent être pleinement mises en œuvre et complétées dans les délais les plus brefs ;*

*Considérant que la sécurité alimentaire est un enjeu de premier ordre pour la stabilité mondiale et que la volatilité excessive des prix des matières premières agricoles provoque une incertitude insupportable tant pour les producteurs que pour les consommateurs, particulièrement dans les pays en voie de développement ;*

*Considérant que l'Union européenne, compte tenu de sa culture régulatrice, de la crise qui la frappe et de l'attribution de la présidence du G20 à l'un de ses Etats membres pour la première fois depuis 2008, est investie, cette année, d'une responsabilité particulière et doit, de ce fait, jouer un rôle d'initiative prépondérant ;*

*Considérant que la France, qui préside concomitamment le G20 et le G8 en 2011, bénéficie d'une opportunité exceptionnelle pour faire avancer la régulation mondiale ;*

*1. D'un point de vue général :*

*a) Prend acte des attentes placées dans le G20 pour prévenir la survenance de nouvelles crises systémiques ;*

*b) Salue l'engagement politique des grandes puissances mondiales au sein du G20, en particulier de l'Union européenne et de la France, pour prendre résolument en compte des problématiques économiques actuelles et s'efforcer d'apporter des solutions profitables à l'ensemble de la communauté internationale ;*



c) *Apporte son soutien aux priorités retenues par la présidence française du G20 ;*

*2. S'agissant des grands équilibres monétaires et macroéconomiques mondiaux :*

a) *Invite les Etats membres du G20 à adopter un plan d'action ambitieux destiné à corriger les déséquilibres macroéconomiques et à entraîner une croissance mondiale plus vigoureuse, plus stable et plus équilibrée ;*

b) *Suggère que les modalités de ce plan soient fixées dès l'ultime réunion du G20 finances, les 14 et 15 octobre 2011, afin que le sommet soit en mesure de se prononcer sur des propositions solides ;*

c) *Juge nécessaire la fixation de seuils d'alerte communs, notamment en matière de taux de change effectifs réels, de flux de capitaux et de balance des paiements, au-delà desquels des mesures volontaristes d'amortissement pourront être prises ;*

d) *Se prononce pour l'élaboration d'un code international de bonne conduite pour contrecarrer les tentations nationales non coopératives de manipulation du taux de change ou de fermeture des frontières ;*

e) *Propose que soit confiée aux organisations financières internationales la mission d'assurer une veille vis-à-vis de l'évolution de la liquidité mondiale ;*

f) *Appelle de ses vœux une coordination multilatérale des politiques monétaires ;*

g) *Souligne l'exigence de tisser des filets de sécurité financière, en passant d'une logique de prêts à une logique plus structurée de gestion des chocs systémiques mettant en réseau les dispositifs du FMI et les mécanismes de financement régionaux ;*

h) *Prône, d'une part, la diversification de la composition du panier des DTS en y incluant des devises de pays émergents et, d'autre part, l'accroissement de la part des DTS dans les réserves souveraines afin d'envisager, à un horizon plus lointain, l'émergence d'une unité monétaire de référence stable ;*

i) *Insiste sur la nécessité d'amener les pays émergents à renforcer progressivement la flexibilité de leurs taux de change et d'obtenir de leur part des engagements fermes quant à leur volonté de parvenir, à terme, à une convertibilité pleine et entière ;*

j) *Recommande à la communauté internationale de repositionner le mandat du FMI en renforçant son pouvoir de surveillance stratégique multilatérale ;*

k) *Préconise la suppression du droit de veto en vigueur au FMI, fixé à 15 % des quotes-parts, afin d'atténuer le caractère censitaire de son fonctionnement ;*

*3. S'agissant de la régulation des marchés et des produits bancaires et financiers :*

a) *Estime qu'il convient de renforcer la coopération transatlantique en matière de réglementation financière, afin de ne pas donner prise aux arbitrages réglementaires des agents économiques et de montrer la voie aux autres membres du G20 ;*



b) *Prie les Etats membres du G20 de poursuivre et d'achever les programmes législatifs nationaux entamés grâce aux précédents G20, notamment à travers l'agenda de la Commission européenne, pour ce qui concerne l'Union européenne, et le Dodd-Frank Act, pour ce qui concerne les Etats-Unis ;*

c) *Appelle à la création d'un observatoire international du risque systémique, couvrant l'ensemble des pays du G20 ;*

d) *Souhaite l'institution de stress tests communs, appliqués aux principaux établissements bancaires du G20, retenant des critères harmonisés suffisamment exigeants afin d'identifier les banques trop fragiles pour résister aux chocs ;*

e) *Conseille d'interdire ou de restreindre les opérations de gestion pour compte propre ou bien de séparer juridiquement et comptablement les activités de détail et d'investissement ;*

f) *Est favorable à l'application à la lettre de l'intégralité des modalités des accords de Bâle III, dans tous les pays du G20 ;*

g) *Soutient l'idée de l'interdiction d'acquérir à nu des CDS souverains ;*

h) *Considère que les rémunérations variables doivent être plus fermement encadrées, à travers des standards internationaux de plafonnement, à un niveau n'encourageant pas les prises de risques excessives ;*

i) *Emet le vœu que le G20 prenne date en faveur de la création d'une taxe universelle sur les transactions financières ;*

j) *Souligne que les acteurs économiques devraient être surveillés et régulés non pas selon leur statut juridique mais selon leur fonction dans le système financier, en incluant les banques, les compagnies d'assurance, les établissements de crédit et les fonds spéculatifs ;*

k) *Se déclare favorable à un encadrement effectif de la pratique du trading haute fréquence ;*

l) *Suggère que soit banni tout référencement des agences de notation dans les réglementations financières ;*

m) *Préconise que soient prohibées les notations souveraines pour les pays suivant un programme de soutien international ;*

n) *Appelle les autorités publiques à exiger des échelles de notation différentes pour les produits structurés et les instruments de dette simple ;*

o) *Invite l'Union européenne à créer une agence de notation européenne ;*

4. *S'agissant des marchés de matières premières agricoles :*

a) *Se félicite que la France soit parvenue à convaincre ses partenaires du G20 de la nécessité d'entreprendre une action conjointe pour réduire la volatilité des prix agricoles ;*



b) Approuve les dispositions adoptées lors de la réunion des ministres de l'agriculture du G20 des 22 et 23 juin 2011 ;

c) Estime qu'il serait utile de prévoir des clauses de rendez-vous pour sécuriser le programme adopté par les ministres de l'agriculture ;

d) Recommande que toutes les transactions sur produits dérivés négociés de gré à gré soient enregistrées, transitent par des chambres de compensation et soient soumises à une autorité de marché ;

e) Propose que soient imposés des limites de position et des dépôts minimaux au prorata du montant des transactions ;

f) Souhaite que les pays du G20, à Cannes, initient la même démarche coopérative pour réduire la volatilité des prix des différentes catégories de matières premières minérales ;

#### 5. S'agissant des modalités de la gouvernance mondiale :

a) Se déclare partisane de la création d'un secrétariat permanent, structure légère hébergée par les services de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), travaillant en étroite collaboration avec les autres organisations internationales ;

b) Est sensible à l'attente, exprimée par les Etats de l'Union européenne extérieurs au G20, d'une concertation communautaire aussi poussée que possible ;

c) S'associe à l'idée d'une fusion, à terme, des fonctions de président de la Commission européenne et de président permanent du Conseil européen ;

d) Juge réaliste que soit maintenu, dans l'immédiat, une représentation nationale au sein du G20, de préférence à un système par circonscriptions régionales ;

e) Préconise que l'Union africaine et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique soient intégrés au G20 en tant que membres à part entière ;

#### 6. En ce qui concerne la crise de la zone euro :

a) Encourage vivement l'Union européenne et la zone euro à poursuivre leurs efforts en vue d'accroître l'intégration économique et financière ;

b) Invite les institutions européennes à recourir à l'article 219, alinéas 1 et 2, du TFUE afin d'instituer une véritable politique de change au niveau de la zone euro, à travers notamment le renforcement de la gouvernance ;

c) Attire l'attention sur l'impérieuse nécessité que l'Union européenne convainque les grandes puissances extra-européennes de s'associer à ses efforts et à ceux de la zone euro en vue de restaurer la confiance des marchés. »



### III. Nomination de rapporteur

Sur proposition du **Président Pierre Lequiller**, la Commission a nommé rapporteur d'information :

- **M. Pierre Forgues**, en remplacement de M. Michel Delebarre, sur la politique de cohésion.

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

*La séance est levée à 18 heures*

#### Membres présents ou excusés

##### Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 4 octobre 2011 à 16 h 45

*Présents.* - M. Christophe Caresche, M. Jean-Yves Cousin, M. Bernard Deflesselles, M. Jean Gaubert, M. Guy Geoffroy, M. Michel Herbillon, M. Régis Juanico, M. Robert Lecou, M. Pierre Lequiller, M. Philippe Armand Martin, M. Jacques Myard, M. Didier Quentin, M. Philippe Tourtelier, M. Gérard Voisin

*Excusés.* - M. Pierre Bourguignon, Mme Pascale Gruny, Mme Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, Mme Odile Saugues

