

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Pierre MOSCOVICI,
ministre de l'Économie et des finances, sur le projet de loi
de séparation et de régulation des activités bancaires
(n° 566)..... 2
- Présences en réunion 19

Mercredi

30 janvier 2013

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 62

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



La Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Pierre MOSCOVICI, ministre de l'Économie et des finances, sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires (n° 566).

M. le président Gilles Carrez. Sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires transmis à l'Assemblée le 19 décembre dernier, nous allons maintenant entendre M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances.

La première de nos auditions de ce matin, celle des représentants de la Fédération bancaire française, a surtout porté sur le titre I^{er}, consacré à la séparation des activités bancaires. Lors de la seconde, le président et la secrétaire générale de l'Autorité de contrôle prudentiel ont évoqué principalement les pouvoirs supplémentaires que le titre II confie à cette instance rebaptisée « Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ».

Plusieurs réflexions sont également en cours au niveau européen. Le groupe d'experts conduit par M. Liikanen a rendu un premier rapport. Notre rapporteure, Mme Karine Berger, a rencontré M. Liikanen la semaine dernière. Nous avons demandé ce matin à M. Christian Noyer et à Mme Danièle Nouy comment ce projet de loi pourrait s'articuler avec les évolutions probables de la réglementation au titre de l'union bancaire et avec la mise en place d'une supervision au niveau de la Banque centrale européenne.

Selon les représentants de la Fédération bancaire française, la séparation des activités prévue par le projet de loi ne concernerait que 1 à 2 % du produit bancaire net.

Pour certains membres de la Commission, cela signifie que ce texte n'a pour l'instant aucune portée et qu'il faut, en conséquence, le nourrir et le durcir : pourquoi ne pas intégrer dans la filiale des activités comme la tenue de marché, dont on peut considérer qu'elles ne sont pas directement utiles à l'économie et qu'elles représentent des risques ?

D'autres membres s'interrogent sur l'utilité d'une loi de si faible portée : pourquoi ne pas attendre la mise en place d'une réglementation européenne pour y inscrire ensuite notre législation ?

J'espère, monsieur le ministre, que vous apporterez des réponses à ce dilemme.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. Permettez-moi pour commencer de vous présenter mes vœux républicains pour 2013, année pendant laquelle je souhaite que nous puissions continuer à décliner le mandat pour lequel les Français nous ont élus, dans la coopération pour ce qui concerne la majorité, dans le débat pour ce qui concerne l'opposition, mais en gardant toujours en tête que ce que nous faisons, nous le faisons pour notre pays, pour son redressement, pour l'avenir de sa jeunesse.

Si je ne craignais d'être mal interprété, monsieur le président, je dirais qu'il existe une « troisième voie » entre les deux positions que vous avez résumées. En tout cas, je pense qu'il y a un chemin.

Le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires est un projet ambitieux et maîtrisé, conçu pour réformer durablement le secteur. Je suis fier de le porter. Certains font de la complexité – parfois de l'opacité – de la finance mondiale un prétexte au renoncement. Peut-être est-ce le cas du deuxième groupe que vous citez. Mais ce n'est pas la démarche du social-démocrate réformiste que je suis. Je vous présenterai donc les objectifs

économiques, politiques – je dirais presque démocratiques – de ce texte et répondrai aux questions que vous voudrez bien me poser.

Avant d'entrer dans le détail des dispositions, mais sans m'égarer et vous égarer dans des débats dont la technicité nous ferait collectivement perdre de vue l'essentiel, je souhaite revenir en quelques mots sur le contexte et les grands objectifs du projet de loi.

Le contexte, vous le connaissez, c'est celui de la crise financière : crise de l'endettement, bien sûr, mais dont l'embrasement est largement dû au manque de régulation de la finance et, en son sein, des activités du secteur bancaire. Ne serait-ce que pour cette raison, monsieur le président, il faut légiférer, réguler et séparer.

Qu'a donc montré la crise ? Trois choses.

D'abord une mauvaise compréhension et une mauvaise gestion des risques, liées à la complexité et au manque de transparence du secteur.

Ensuite de mauvaises incitations pour les acteurs de la finance, largement liées à ce qu'on appelle « l'aléa moral », qui voit les États garantir *in fine* les risques pris par les banques ; c'est ce qui s'est passé en France, où nous n'avons pas connu la même crise qu'aux États-Unis mais où l'État a apporté sa garantie sans que rien soit demandé au secteur financier.

Enfin une approche de la régulation trop axée sur les comportements individuels et qui ne prenait pas en compte les déséquilibres globaux du système.

Il faut donc empêcher autant que possible que les mêmes causes produisent les mêmes effets, en l'occurrence les mêmes erreurs. Pour cela, le projet de loi poursuit trois objectifs.

Premièrement, s'attaquer aux activités spéculatives des banques. C'est la déclinaison littérale de l'engagement n° 7 du programme de campagne de François Hollande : « séparer les activités des banques qui sont utiles à l'investissement et à l'emploi, de leurs opérations spéculatives ».

Deuxièmement, protéger les dépôts des épargnants mais aussi l'argent des contribuables, qui ne doit plus servir à sauver un établissement en faillite.

Troisièmement, instaurer un contrôle efficace et préventif des risques au sein des banques mais aussi pour ce qui concerne le système financier dans son ensemble.

J'y ajoute une quatrième partie à laquelle, comme beaucoup d'entre vous, je suis particulièrement attaché, et qui doit permettre de renforcer la protection des clients les plus fragiles. Il s'agit de mesures qui ne sont certes pas de même registre – elles ne sont pas structurelles –, mais qui auront des conséquences concrètes sur la vie de beaucoup de nos concitoyens. Elles répondent à une attente forte de ceux qui ont eu le sentiment que l'État se préoccupait jusqu'alors davantage des banques que de leur propre sort.

Tels sont les principes clés qui m'ont guidé dans l'élaboration du texte. Ces combats doivent bien sûr être portés également aux niveaux européen et international – j'y reviendrai car c'est aussi une bataille à mener – mais je crois pouvoir dire qu'ils relèvent de la responsabilité politique, pour que le « mystère des opérations financières », comme l'appelle

déjà Émile Zola en 1891, ne soit plus la cause de la ruine de nos sociétés. Il est temps que le politique reprenne la main et il est important que ce projet de loi lui donne la possibilité de le faire.

Tout d'abord, le texte soumis à votre examen s'attaque aux activités spéculatives des banques en changeant à la fois les structures et les comportements. Pour combattre les dérives, le politique a la responsabilité de recourir à la réglementation. Le texte introduit une isolation stricte – je parlerais plus volontiers de « cantonnement », voire de « mise en quarantaine », que de « ségrégation » – des activités spéculatives que la banque mène pour compte propre, c'est-à-dire, jusqu'à présent, au risque des dépôts de ses clients.

Conformément aux conclusions du rapport Liikanen, les banques devront à l'avenir créer une filiale *ad hoc*, soumise à une réglementation prudentielle stricte, et isoler ces activités dans ladite filiale. Celle-ci devra être capitalisée et financée de manière autonome, ce qui veut dire que la banque ne pourra pas utiliser les dépôts des épargnants pour financer les activités spéculatives de la filiale ou pour la sauver si elle venait à rencontrer des difficultés. Ce dernier point est essentiel : même en cas de difficultés ou de faillite, la maison mère ne pourra pas financer davantage sa fille, quitte à la condamner.

Si le texte choisit d'isoler spécifiquement ces activités, c'est parce que ce sont elles qui ont concentré le gros des pertes que les banques françaises ont essuyées sur les marchés pendant la crise. Le cantonnement protégera à la fois la maison mère et ses clients. Il empêchera que les activités pour compte propre ne retrouvent leur niveau d'avant la crise, lorsqu'elles menaçaient la stabilité financière. J'y insiste encore une fois : si la filiale est en difficulté, la loi prévoit que la maison mère ne pourra se mettre en danger pour la sauver. Elle prévoit pour cela des règles dites « d'exposition » très strictes. Les activités qui ne seront pas cantonnées dans la filiale feront l'objet d'un encadrement rigoureux et d'une surveillance étroite de la part de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'ACPR. Je pense notamment aux activités de tenue de marché, sur lesquelles nous aurons certainement l'occasion de débattre. La Banque centrale européenne elle-même indique que leur maintien dans la maison mère doit être examiné, sous réserve du respect de certaines limites.

Sur la séparation, je veux être très clair. Si j'avais estimé qu'aller au-delà, par un *Glass-Steagall Act* à la française, en scindant les banques en deux parties – activités de marché d'une part, activités de banque de détail d'autre part –, était une solution efficace pour éviter les crises, c'est cette solution que nous aurions retenue. Il se trouve que ce n'est pas le cas. Permettez-moi de l'expliquer en quelques mots, puisqu'il y a là un nœud du débat.

D'abord, la crise a montré que, même pure et parfaitement séparée, une banque d'investissement n'en représentait pas moins un risque systémique pouvant nécessiter une intervention publique. De manière symétrique, la crise a montré, en Espagne et en Irlande par exemple, que des banques commerciales pouvaient, elles aussi, accumuler des risques liés à des bulles spéculatives, par exemple dans l'immobilier. Une séparation coupant les banques en deux ne répond donc pas aux objectifs essentiels qui sont de réduire les risques, de briser l'aléa moral et d'éviter qu'une banque ne prospère avec la certitude que les pouvoirs publics viendront à sa rescousse. J'y reviendrai en abordant le volet « séparation » du projet de loi.

Ensuite, scinder les banques impliquerait de créer des banques d'investissement indépendantes à côté des banques commerciales. Or la crise a montré la grande fragilité des premières, qui ont presque toutes disparu depuis lors. Plaider aujourd'hui pour recréer des acteurs qui ont été parmi les premiers à faillir pendant la crise – rappelons-nous Lehman

Brothers – ne me semble pas une bonne idée. Seuls deux acteurs de taille significative ont aujourd'hui conservé leur indépendance : Goldman Sachs, qui s'est exprimé fortement sur la France ce matin en demandant une coupe de 30 % sur les salaires, et Morgan Stanley. Ce ne sont pas les modèles que j'inciterai les banques françaises à suivre, si tant est qu'elles le puissent, ce qui est peu probable. Face aux mastodontes que j'ai cités, nous aurions, en plus, des banques d'affaires fragiles !

Car, et c'est mon troisième point, une telle réforme conduirait à faire disparaître un service que les banques françaises peuvent aujourd'hui offrir aux entreprises pour leur fournir un accès aux marchés financiers, dont celles-ci ont besoin et qu'elles devront, à défaut, aller chercher ailleurs. Il est d'autant plus nécessaire de préserver la capacité des banques françaises à être une interface pour nos entreprises – car c'est bien l'emploi qui est en bout de chaîne – que, depuis la crise, les précautions accrues des investisseurs et les contraintes réglementaires nouvelles – l'accord Bâle III – conduisent à limiter la capacité des banques à financer les entreprises par le crédit. C'est donc par le financement direct sur les marchés que beaucoup d'entreprises françaises, et pas seulement les plus grandes, pourront se développer dans les années qui viennent. Le phénomène est déjà perceptible, il le sera encore plus lorsque la reprise de l'investissement se fera sentir. Nous avons donc besoin, plus que jamais, de banques françaises capables d'offrir ces services, sauf à se résoudre à laisser le champ libre aux banques internationales. C'est une question de financement de l'économie et même, d'une certaine façon, de souveraineté.

Dernier argument que certains me reprochent – mais ce n'est pas parce que les banquiers l'utilisent qu'il est faux ! –, le modèle français de banque universelle a plutôt fait preuve de sa résilience pendant la crise, et la banque est aussi une industrie, qui emploie 400 000 personnes en France. Dans les consultations larges que j'ai menées pour préparer ce texte, j'ai rencontré non seulement la Fédération bancaire française, qui souhaite voir le projet reporté – ce qui ne sera pas le cas –, mais aussi les représentants des usagers et les organisations syndicales. Ces dernières, sans exception, ont insisté avec force sur leur attachement à la banque universelle. C'est pourquoi, tout en souhaitant une vraie séparation des activités, une réforme profonde, je n'ai pas voulu casser notre système bancaire au risque de l'affaiblir face à nos concurrents et de priver nos entreprises de différents accès au financement.

Fort de ces constats, j'ai proposé que le projet de loi prenne des mesures structurelles fortes. De ce point de vue, les dispositions relatives à la « résolution » des banques en difficulté sont un complément indispensable du volet « séparation », comme Mme Karine Berger le souligne à juste titre.

Le projet de loi s'attaque directement à « l'aléa moral » qui existe aujourd'hui dans les banques et qui est une des causes essentielles de la crise. L'aléa moral est un comportement qui apparaît quand celui qui prend un risque n'a pas à en subir les conséquences si les choses tournent mal. C'est ce qu'on a vu avec la crise de 2008 : des États ont été contraints d'intervenir avec l'argent des contribuables pour empêcher des faillites de banques qui auraient eu des conséquences désastreuses pour l'économie alors même que l'État n'était nullement impliqué dans les risques pris. Ces banques s'étaient en effet exposées à des risques excessifs, anticipant qu'en cas de banqueroute, l'État viendrait à la rescousse. Il est essentiel de désamorcer ce mécanisme qui est non seulement amoral, mais qui conduit aussi à maximiser la prise de risque : sachant qu'ils ne seront pas les payeurs, les spéculateurs ne se privent pas !

Je résumerai sommairement le volet « résolution » du projet de loi par la formule « qui faute, paie », en m'empressant d'ajouter que, contrairement à l'habitude, qui paie, en l'occurrence, ne doit plus pouvoir décider. Là aussi, l'objectif est de protéger les déposants et les contribuables et de renforcer la capacité d'intervention des autorités publiques, qui doivent pouvoir « prendre la main » lorsque c'est nécessaire.

Le projet de loi prévoit tout d'abord de doter le superviseur bancaire, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – ACPR –, de pouvoirs accrus lui permettant d'intervenir pour empêcher qu'une banque en difficulté ne fasse faillite – par exemple en transférant ou en cédant d'office tout ou partie de ses actifs ou de son activité, en nommant un administrateur provisoire ou en créant une banque relais en vue d'une cession.

Surtout, il prévoit que cette nouvelle Autorité pourra d'abord faire peser les pertes d'une banque sur ses actionnaires et sur certains créanciers plutôt que sur les épargnants ou sur les contribuables. Ce principe de réaligement des responsabilités et des pertes est pour moi un des piliers du texte : il met un terme à la socialisation des pertes des banques en faillite en imputant les risques excessifs d'abord à ceux qui les ont pris, au lieu de les faire porter par la collectivité. Et comme l'aléa moral, c'est aussi celui des dirigeants, la loi prévoit qu'ils peuvent être révoqués par l'ACPR lorsque l'établissement connaît des difficultés. On ne peut donc affirmer que ce texte serait « amical » envers les banques !

Il y a un troisième « rempart » entre la faillite d'une banque et les dépôts des épargnants ou l'argent du contribuable : le Fonds de garantie des dépôts et de résolution – FGDR –. Comme pour les deux autres volets du texte, cela correspond à un axe de la réflexion sur l'union bancaire européenne. Le projet prévoit que le secteur bancaire lui-même sera sollicité en cas de défaillance d'une banque après que les actionnaires et les créanciers auront été appelés. Le Fonds de garantie des dépôts qui existe aujourd'hui, et dont je rappelle qu'il est abondé par les établissements financiers, verra ainsi ses missions élargies. Surtout, sa capacité d'intervention financière passera de 2 à 10 milliards d'euros d'ici à 2020. C'est une garantie supplémentaire aux clients de la banque et aux contribuables qu'ils ne seront appelés qu'en tout dernier ressort.

Avec ces deux armes – la séparation et la résolution –, nous nous donnons les moyens de lutter contre la spéculation, de réduire l'aléa moral et de protéger les déposants et les contribuables. Il s'agit d'une solution pragmatique et efficace qui a été réfléchie et pesée. Soyons conscients qu'en agissant ainsi, nous sommes précurseurs, et que cette réforme sans précédent est un levier de changement très puissant.

Le deuxième axe fort de ce projet de loi est le contrôle efficace et préventif des risques. Si le texte met l'accent sur le contrôle, c'est pour les raisons que j'ai déjà énoncées : parmi les causes de la crise de 2008, il y a le manque de supervision des risques du système pris dans son ensemble, ce qu'on appelle le risque systémique. Il fallait donc renforcer la prévention et le contrôle en ce domaine. Le texte propose un ensemble très complet de mesures pour répondre point par point aux défaillances que je viens d'évoquer. J'en mettrai quelques-unes en exergue.

Tout d'abord, l'ACPR voit ses structures et ses compétences en matière de contrôle renforcées. Le texte prévoit par exemple que chaque établissement bancaire prépare un « plan préventif de résolution », c'est-à-dire un « testament » bancaire, pour faciliter l'intervention du superviseur en cas de risque de défaut. L'ACPR validera ce testament. Elle pourra aussi exiger « à froid » d'une banque dont l'organisation serait trop complexe toutes les

modifications de structure permettant de faciliter son intervention en cas de problème, par exemple en l'obligeant à filialiser certaines activités. On voit combien séparation des activités et efficacité de la supervision sont liées, et comment elles se renforcent l'une l'autre. Le projet met donc entre les mains du politique, en l'occurrence du ministre de l'économie et des finances, un outil nouveau que d'aucuns, à commencer par votre rapporteure Karine Berger, ont appelé des ciseaux.

Ensuite, le projet de loi crée une nouvelle autorité, le Conseil de stabilité financière – CSF –, chargé d'une double mission : la prévention et la surveillance des risques systémiques. Le CSF aura de réels pouvoirs d'intervention, juridiquement contraignants, ce qui n'est pas le cas de l'instance actuelle que je préside et qu'il remplacera, le Conseil de régulation financière et du risque systémique. Il pourra par exemple imposer aux établissements de crédit des exigences de fonds propres supplémentaires.

Autre mesure importante du projet de loi : l'ACPR pourra purement et simplement interdire à un établissement des activités présentant des risques excessifs, soit pour lui-même, soit pour le reste du système bancaire et financier.

Ces pouvoirs renforcés vont accroître considérablement la régulation du système financier. Depuis que j'exerce mes fonctions, j'ai souvent regretté que les autorités publiques ne puissent pas en disposer, en particulier quand il m'a fallu traiter de sinistres financiers comme ceux de DEXIA ou du Crédit immobilier de France.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Très bon argument.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. Enfin, je veux dire un mot sur l'autre grand axe structurant de ce projet de loi, celui de la protection des clients et en particulier des plus fragiles.

Le débat s'étant concentré sur la séparation, on parle peu de cet aspect. Mais, pour les clients voire pour les banques elles-mêmes, il n'est pas le moins important ni le moins concret. Il s'inscrit dans la lignée des travaux de la conférence sur la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, dont il intégrera les conclusions. C'est pourquoi j'ai tenu à ce que la loi de séparation et de régulation des activités bancaires intègre cette dimension « consommateur et citoyen ».

Sans entrer dans le détail, je mentionnerai trois progrès. Premièrement, le texte propose le plafonnement des commissions d'intervention que les banques prélèvent quand le compte d'un client fonctionne de manière irrégulière. Par exemple, chaque retrait opéré lorsque le compte est à découvert coûte 8 euros ; ces prélèvements cumulés représentent de fortes sommes pour les populations les plus précaires. Nous instituons donc un plafonnement pour les publics qui connaissent des difficultés financières. Les banques auront également l'obligation d'offrir à ces clients des moyens de paiement adaptés à leur situation et permettant de prévenir les incidents.

Deuxièmement, le texte comporte des dispositions destinées à accroître la transparence et la concurrence en matière d'assurance emprunteur, cette assurance que la banque exige quand un client contracte un crédit immobilier par exemple. Dans le cas d'un crédit immobilier de 150 000 euros contracté sur vingt ans à 3,75 %, une assurance au taux de 0,36 % représente 11 000 euros sur la durée de vie du prêt. Mais la concurrence entre

assureurs est aujourd'hui très insuffisante ; si elle permettait, par exemple, de passer de 0,36 à 0,30 %, l'emprunteur économiserait 1 500 euros.

Troisièmement, le projet de loi prévoit des améliorations visant à faciliter le recours à la procédure du « droit au compte » pour ceux qui n'ont pas accès à un compte bancaire. Cette procédure permet à toute personne d'obtenir de la Banque de France qu'elle désigne une banque proche de son domicile pour lui ouvrir un compte accompagné d'un ensemble de services bancaires de base gratuits. En matière de surendettement, la loi prévoit également des dispositions pour simplifier la procédure afin de réduire la durée de l'examen de certains dossiers et pour permettre la suspension effective du cours des intérêts des crédits dès que la commission de surendettement reconnaît la recevabilité du dossier.

Permettez-moi pour finir de vous dire dans quel état d'esprit j'aborde la discussion parlementaire. Ce projet de loi propose une approche globale et ambitieuse en réponse aux causes profondes de la crise financière. Il traite des structures mais s'attaque aussi aux comportements. Il s'applique aux banques mais aussi au reste de la chaîne, comme les superviseurs, parce que la crise n'a pas été causée par un seul facteur ou par la défaillance d'un seul acteur. Je peux vous assurer qu'il intéresse beaucoup nos voisins européens et la Commission européenne, qui observent nos débats avec une grande attention.

Le travail, évidemment, ne s'arrête pas là. Le projet de loi a déjà été l'objet de débats nourris, et je m'en félicite. De larges consultations ont éclairé le Gouvernement dans ses choix. Ce texte posera un cadre et définira des paramètres destinés à faire émerger un secteur bancaire plus sûr, plus stable et plus juste.

Surtout, il bénéficiera, je le sais et l'attends, des enrichissements que lui apportera la représentation nationale. Comme j'ai eu l'occasion de l'indiquer en décembre dernier, je conçois le débat avec un esprit d'ouverture et d'écoute sur certains sujets que vous souhaiteriez voir amendés.

Je pense à la possibilité de faire basculer dans la filiale les activités de tenue de marché qui ne représenteraient pas une réelle utilité dans l'économie – même si je note que M. Michel Barnier, le commissaire européen chargé de la réforme bancaire, déclarait ce matin au *Financial Times* qu'il est « clair qu'une partie de la tenue du marché est liée au soutien de l'industrie et de l'économie ». Nous devons trouver des seuils ou des curseurs pertinents pour séparer ce qui est utile à l'économie de ce qui ne l'est pas.

Soyons précurseurs, oui, réformateurs, oui, mais ne soyons pas masochistes ! Nous devons nous assurer que l'activité qui restera dans la maison mère sera strictement encadrée.

Je sais par ailleurs que la question des produits toxiques est une préoccupation pour les collectivités locales, et je la partage. S'il est possible de légiférer sur ce point, j'y suis ouvert.

Je sais aussi que le *trading* à haute fréquence suscite des interrogations. Là encore, je souhaite que nous puissions nous assurer que les acteurs soient dûment contrôlés et les activités nuisibles interdites.

M. Henri Emmanuelli. C'est incontrôlable !

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. C'est un combat que nous devons également porter au niveau européen.

J'ai entendu également des demandes concernant le ciblage du plafonnement des frais bancaires proposé par le texte. Là encore, je peux ouvrir une discussion, sachant que la prudence s'impose afin que la mesure profite bien à ceux que nous ciblons aujourd'hui.

Enfin, la question de la gouvernance du Conseil de stabilité financière doit encore être peaufinée. Mon intention est qu'y siègent des personnalités qualifiées incontestées, venues notamment du monde universitaire, pour éviter une certaine « consanguinité ». Vous pourrez compter sur mon écoute.

Nous avons là un bon projet dont nous pouvons être fiers. Mon rôle de ministre de l'Économie et des finances est de réguler la finance, ce que je fais avec ce projet, mais aussi de m'assurer que nos entreprises, en particulier nos PME, puissent se financer à de bonnes conditions. Ce projet préserve les activités utiles à l'économie, suivant l'engagement du Président de la République. Il n'y a pas lieu de menacer ce financement dès lors que le texte apporte toutes les garanties en matière de lutte contre la spéculation. Nous avons besoin de banques françaises capables d'accompagner les entreprises. Le texte ménage un bon équilibre entre l'ambition réformatrice attendue par nos concitoyens et l'efficacité économique indispensable dans cette période de crise. Je souhaite des banques plus solides, mieux régulées, plus à l'écoute des besoins de leurs clients, certainement pas un secteur financier faible, replié sur lui-même ou hors d'état de répondre aux besoins du financement de notre économie.

Un mot, pour conclure, sur l'Europe, alors que nous revenons tous de Berlin. Vous connaissez mon engagement européen. Avec ce projet, nous sommes pionniers. Il existe certes des travaux chez certains de nos voisins. Le rapport Vickers, en Grande-Bretagne, prévoit des mesures pour 2019, appliquées un secteur bancaire dont la structure est très différente du nôtre. Mais il n'y a rien qui soit prêt à être mis en œuvre aussi rapidement. Certains parlent, remettent des rapports, d'aucuns voudraient ajourner notre propre travail législatif. Pour ma part, je tiens l'engagement du Président de la République : nous faisons, nous agissons, nous réformons ici et maintenant.

Le Parlement français sera le premier à mener ce travail, suivi par l'Allemagne qui s'apprête à adopter une législation très voisine.

La France va envoyer un message très fort avec ce texte alors que, dans les six prochains mois, l'Union européenne doit transformer l'essai en matière de stabilité financière, d'union bancaire et de régulation des marchés.

Sur tous ces textes, nous ne devons relâcher ni l'attention ni la pression mais au contraire continuer à travailler pour que notre secteur bancaire fonctionne de nouveau comme il le devrait. Si nous voulons que nos efforts ne soient pas vains, si nous voulons poursuivre notre ambition réformatrice sur la finance, nous devons nous en donner les moyens au niveau européen. Ce texte manifeste l'engagement de la France et sa capacité à faire preuve de *leadership*. Nous en percevons déjà les effets dans la discussion sur la supervision bancaire. C'est pourquoi je souhaite que le projet, après avoir été examiné et amélioré, soit voté à une large majorité par la représentation nationale.

Mme Karine Berger, rapporteure. Il vous faudra excuser, monsieur le ministre, nos collègues de l'opposition, qui préfèrent être dans l'hémicycle pour tenter d'empêcher les gens de s'aimer officiellement plutôt que de protéger le système économique et les consommateurs de notre pays. À chacun ses préférences !

Dimanche 14 septembre 2008, aux environ de seize heures, toutes les personnes chargées de réguler les risques dans les banques ou dans les compagnies d'assurance sont appelées à leur *desk* pour répondre à la demande de la Réserve fédérale américaine au sujet de leurs « positions » sur Lehman Brothers ; à minuit, ils apprennent que la banque est laissée en faillite par la Réserve fédérale.

L'erreur commise ce jour-là a déclenché une crise financière sans précédent depuis quatre-vingts ans. Elle a fait partir en fumée 1 000 milliards de dollars et créé 13 millions de chômeurs dans les pays de l'OCDE.

Nous avons tous une part de responsabilité dans cette erreur d'analyse gigantesque sur la situation systémique et sur la folie financière où l'économie mondiale s'était plongée. Ce n'est pas tant que Lehman Brothers était une banque d'investissement et que des personnes avaient malmené les règles : c'est que l'on n'avait pas estimé les conséquences des pertes de cette société et de l'abandon de créance sur les établissements financiers tiers, et la perte de confiance que cela entraînerait.

Sur le papier, la seule mesure pour éviter *a priori* une telle catastrophe serait le *Glass-Steagall Act*. Mais alors il faudrait établir une séparation absolue entre banques d'investissement et banques de dépôt partout dans le monde, sans exception aucune. C'est impossible. Il suffirait qu'un seul lien existe entre une banque de dépôt et une banque d'investissement pour que la crise se propage comme elle l'a fait à l'automne 2008. Il est impératif d'établir une régulation après cette catastrophe, mais il faut l'inventer autrement.

En France, pendant quatre ans, le gouvernement précédent n'a pas pris une seule mesure de régulation du monde de la finance. Votre projet de loi, monsieur le ministre, est le premier texte à engager une réforme structurelle et pragmatique, si l'on excepte la mise en place des ratios prudentiels de Bâle III, qui sont des réponses concrètes à la problématique particulière née le 14 septembre 2008.

Le rapport du groupe technique européen présidé par M. Erkki Liikanen préconise un système pragmatique de cantonnement des activités visant à éviter de devoir à nouveau secourir une structure en raison de son intégration. Avec ce texte, la France sera le premier pays d'Europe à mettre en place un tel mécanisme.

Pour mener à bien une réforme bancaire structurelle, il faut éviter tout à la fois le péché d'ignorance et le péché d'arrogance, nous a dit M. Liikanen lors de son audition. C'est en ce sens que l'on peut lire le projet français : on est loin de l'ignorance, puisque l'on sait exactement ce qui a failli en 2008 ; mais on est loin de l'arrogance, puisque notre propos n'est pas de donner des leçons au reste du monde, comme peuvent le faire les Britanniques, mais de donner une réponse à une situation particulière.

Si j'ai utilisé le terme de « paire de ciseaux » pour caractériser cette réponse, c'est que ce texte crée un outil à la main des responsables politiques et des personnes qui seront chargées de réguler le système financier. Le dispositif est très souple et mobilisable presque à tout moment : le titre I^{er} dresse la liste des activités qui doivent être disjointes des dépôts des clients, tandis que les titres II et suivants définissent les digues qui permettront d'éviter, en cas de catastrophe, la pollution de tout le système par l'effondrement d'une de ses parties.

Il s'agit là, monsieur le ministre, de la première réforme du monde de la finance en France, sinon en Europe. Comment envisagez-vous l'utilisation de cet outil dans le temps ?

Cette question m'amène à celle de l'imbrication européenne. Nous avons l'honneur d'ouvrir la voie en matière de réformes structurelles en Europe, mais nous avons aussi la responsabilité de nous inscrire de façon naturelle dans les futurs textes communautaires. Comment ce texte s'adaptera-t-il aux évolutions européennes à venir, en particulier la directive CRD IV en préparation, une éventuelle directive de séparation bancaire inspirée par le rapport Liikanen, et enfin l'union bancaire, qui vise à créer au niveau européen une garantie complète et croisée comme nous le faisons au niveau national ?

Enfin, l'imagination du monde de la finance est sans limite. Les ingénieurs qui y travaillent ont prouvé qu'ils sont capables de contourner à peu près tout ce qu'on leur oppose en matière de régulation et de réforme. Comment arriver à ce que les innovations financières telles que le *trading* à haute fréquence entrent dans le champ d'application de cette loi ?

Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis de la commission des Lois. Le souvenir de la crise de 2008 est encore vif. Alors que le précédent gouvernement était resté inactif, la réponse politique présentée aujourd'hui dément un défaitisme selon lequel seuls les marchés peuvent faire la loi.

Je me réjouis également des dispositions relatives aux frais bancaires et des possibilités ouvertes par le ministre concernant le ciblage du plafonnement prévu. Il y a là un symbole politiquement important car les citoyens ont le sentiment qu'on leur a fait supporter les effets de la crise alors que, dans le même temps, on sauvait les banques.

J'en viens aux aspects institutionnels et juridiques de ce projet de loi, en particulier les titres II, III et IV. Je me conformerai à un ordre chronologique : d'abord le volet de prévention, ensuite la résolution des crises bancaires, enfin le *bail-in*, ou « renflouement interne ».

En matière de prévention, le texte prévoit un système d'observation des risques systémiques novateur. Faute d'un tel système, la crise des *subprimes* n'a pu être anticipée aux États-Unis. De même, c'est un défaut de vision globale et d'anticipation qui a empêché de détecter la bulle immobilière en Irlande et en Espagne.

Le Conseil de stabilité financière créé par ce texte sera chargé de surveiller les risques systémiques et d'en tirer des conclusions pour la politique économique de la France. En outre, il sera doté de moyens d'action importants, par exemple pour orienter les crédits octroyés par les établissements bancaires.

Peut-être serait-il opportun d'associer le Parlement à ce contrôle préventif. Ne conviendrait-il pas que les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat entendent au moins une fois par an le président du Conseil de stabilité financière, au titre du contrôle parlementaire des activités de cette instance ? Ne pourrait-on également conférer aux présidents des deux assemblées le pouvoir de nommer des personnalités qualifiées parmi les membres du Conseil ?

En matière de résolution, l'Autorité de contrôle prudentiel devient l'« Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ». Là encore, c'est la première fois qu'un État européen se dote d'un mécanisme aussi puissant de résolution des crises bancaires. Un tel système existe aux États-Unis, où le régulateur gère en moyenne quatre-vingts faillites chaque année mais où le secteur bancaire est bien moins concentré que dans notre pays. Quatre établissements dominant le marché français. Dans ces conditions, l'obligation qui leur est faite d'établir des

plans de résolution réduit-elle vraiment l'aléa moral ? Les banques françaises ne resteront-elles pas *too big to fail*, « trop grosses pour faire faillite » ? Les plans de résolution peuvent-ils prévoir une sortie de crise pour quatre-vingts filiales réparties dans cinquante pays ?

En matière de renflouement interne, est-il envisageable, dans l'hypothèse où l'État serait contraint d'intervenir et de mettre en œuvre des ressources publiques, qu'un de ses représentants siège au conseil d'administration de l'établissement faisant l'objet de la supervision prévue par le texte ?

M. le président Gilles Carrez. Les membres de la Commission souhaitant participer au scrutin sur la motion référendaire discutée en ce moment dans l'hémicycle, je suspends la séance.

La séance, suspendue à dix-sept heures quinze, est reprise à dix-huit heures.

M. le président Gilles Carrez. Vous avez insisté, monsieur le ministre, sur le fait que notre pays prend l'initiative d'un projet de séparation et de régulation des activités bancaires sur la régulation, soulignant que le Gouvernement tire ce faisant les enseignements de la crise financière et bancaire. Une question vient alors immédiatement à l'esprit : eussent-elles été en vigueur en 2008, les dispositions proposées auraient-elles évité la survenue des crises bancaires en France ? Les exemples suivants conduisent à s'interroger.

Il y a d'abord la faillite du Crédit Lyonnais. Elle était liée à l'activité classique d'un établissement qui prête à des promoteurs immobiliers et aussi, beaucoup, à des entreprises dont les difficultés sont telles qu'elles ne peuvent rembourser les emprunts souscrits ; mais l'actionnaire était la puissance publique, qui orientait les interventions de cet établissement. Il y a ensuite la déconfiture de Dexia, qui a deux origines. La première est un problème structurel révélé, c'est exact, par la crise financière – des prêts longs refinancés sur une durée courte par le bais des marchés financiers, ce qui entraîne une crise de liquidité. Mais en l'an 2000 déjà, la banque avait pris la décision aventureuse d'acquérir *Financial Security Assurance*, une société américaine de rehaussement de crédit ; son actionnaire de référence était la Caisse des dépôts et consignations, et il ne s'agit pas d'un problème lié à des activités de marché. Pour ce qui est enfin du Crédit immobilier de France, le problème est aussi celui de la structure des financements longs et courts.

En disant cela, je ne cherche pas à démontrer que le projet de loi est inutile – je le tiens pour tout à fait utile. Le paradoxe tient à ce que nous entendons, les premiers, faire entrer en vigueur un texte de cet ordre alors que nous avons une histoire de déboires bancaires dont le déroulement échappe aux dispositions du titre I qui règlent la séparation des activités. On peut penser en revanche que les dispositions du titre II, qui renforcent les pouvoirs de l'autorité prudentielle, auraient permis d'agir.

Ayant entendu Mme la rapporteure et Mme la rapporteure pour avis, je souhaite par ailleurs apporter quelques précisions sur l'« après 14 septembre 2008 » en France. Ce jour-là, nous avons été confrontés à une difficulté inédite, venue des États-Unis : la faillite de la banque Lehman Brothers. La réaction immédiate des pouvoirs publics français a été remarquable. Du 20 septembre à mi-novembre, la Commission des finances s'est réunie onze fois. En moins d'un mois, nous avons mis en place la Société française de financement de l'économie et la Société de prise de participation de l'État pour restaurer la liquidité et traiter le volet des fonds propres. Rapporteur général du budget à l'époque, je puis témoigner que les interventions de l'État en garantie et en injection de quasi fonds propres – que les banques ont

remboursés le plus vite possible — lui ont rapporté, puisqu'elles étaient rémunérées. En revanche, nous essayons une très forte perte avec Dexia.

Face à un problème mondial et *a fortiori* européen, il est bien d'avancer, et je pense comme vous, monsieur le ministre, que nos voisins européens ont un intérêt à accompagner notre démarche ; mais nous ne devons surtout pas prendre des dispositions qui nous feraient perdre de la compétitivité et des emplois. Nos banques n'ont pas failli, elles continuent d'embaucher et de créer des emplois, et elles ont relativement bien assuré le financement de l'économie. Nous devons donc examiner les amendements avec une extrême prudence. L'« esprit d'ouverture » qui vous anime, monsieur le ministre, me préoccupe particulièrement à propos d'un sujet précis : jusqu'à quel point peut-on resserrer l'identification des activités de tenue de marché qui devront être basculées dans la filiale de cantonnement ?

Faute de temps, nous entendrons aujourd'hui les seuls représentants des groupes, et la réponse que leur fera le ministre.

Mme Valérie Rabault. Je m'exprime au nom du groupe SRC. Les personnalités que nous avons auditionnées ce matin ont insisté sur la nécessité de préserver la compétitivité des banques françaises face à la concurrence européenne et internationale. Vous venez, monsieur le ministre, d'ouvrir la porte à l'élargissement des activités de tenue de marché susceptibles d'être cantonnées dans une filiale séparée. Comment le projet parviendra-t-il à garantir la sécurité systémique, en France et au-delà, sans fragiliser nos établissements bancaires pour lesquels ces activités sont sources de gains ?

M. Jean-François Lamour. Je prends la parole au nom du groupe UMP. Vous nous avez dit, monsieur le ministre, aborder l'examen du texte dans un esprit d'ouverture. Les temps ont donc changé depuis que l'on a entendu M. François Hollande, alors candidat à la présidence de la République, proclamer lors de son discours au Bourget « Mon adversaire, c'est le monde de la finance ». Nous partageons sur tous les bancs le double objectif que vient de rappeler ma collègue socialiste : protéger les fonds des déposants et préserver la compétitivité de nos établissements bancaires. Mais en comparant les pertes qui ont affecté les réseaux bancaires nationaux au moment du déclenchement de la crise financière, en 2008, on se rend compte que si les banques britanniques, dont les activités de marché spéculatives sont la spécialité, ont perdu de 12 à 13 %, les pertes du réseau français se sont limitées à 2 à 3 %, taux minime qu'explique la diversification de leurs activités. Nos banques ayant montré leur capacité de résilience, où placerez-vous le curseur pour préserver leur compétitivité ? En laissant la porte ouverte à des évolutions, vous risquez de fragiliser notre réseau bancaire. Le président de la Fédération bancaire française a exprimé cette inquiétude : il craint que les dispositions envisagées n'amointrissent notre compétitivité en empêchant les banques de financer nos entreprises et notre industrie. Faut-il imposer des contraintes supplémentaires à des établissements qui ne se sont pas trop mal sortis de la crise de 2008 ? C'était le cœur de notre discussion, à l'automne dernier, lorsque nous avons débattu du rapport Gallois, qui appelle à un « choc de compétitivité ». Vous engagez la France, la première, dans une voie nouvelle, mais à quel rythme sera-t-elle suivie par les autres pays ? Être — trop — en pointe en pareil cas, n'est-ce pas risquer de nuire à la compétitivité nationale ?

M. Charles de Courson. Le groupe UDI s'interroge, monsieur le ministre : pourquoi n'avez-vous pas choisi d'interdire purement et simplement aux banques d'exercer les activités que vous qualifiez de spéculatives ? Par ailleurs, comment s'appliqueront les dispositions prévues à l'article 1^{er} si les banques françaises poursuivent leurs activités spéculatives dans une filiale créée à cet effet à l'étranger ? Qu'en est-il de la territorialité du droit ? Enfin, il sera

interdit d'augmenter le capital de la filiale consacrée aux activités spéculatives ; mais le texte interdit-il à une banque étrangère de participer à une augmentation de capital qui lui serait réservée dans cette filiale française ? En bref, l'article 1^{er} du projet est-il applicable ?

M. Éric Alauzet. Le groupe écologiste souhaite savoir, monsieur le ministre, si vous considérez ce projet comme voué à évoluer, ou comme un texte étalon pour l'Europe, verrouillé. Le sujet importe d'autant plus que vous avez dit que la loi était conçue pour un temps long. Ensuite, que pèse réellement le 1 % résiduel d'activités bancaires spéculatives qui sera cantonné dans une filiale *ad hoc* ? Au moment de la crise, les activités de marché pour compte propre - dont vous avez dit qu'elles ont été les principales responsables des dettes des banques - représentaient de 15 à 20 % de leur activité spéculative. Quelle part des pertes des banques peut leur être attribuée ? Sans doute beaucoup plus que 1 %. S'agissant de la résolution des crises, à partir de quelle limite devra-t-on mobiliser l'argent des déposants ? Enfin, les dangereux fonds spéculatifs - *hedge funds* - sont souvent logés dans des paradis fiscaux ; un moyen de réduire les risques qu'ils présentent ne serait-il pas d'instituer un système obligatoire d'information - *reporting* - pays par pays, sur l'ensemble des activités des filiales, leur chiffre d'affaires, leurs bénéfices, leur personnel, les droits fiscaux ?

M. le président Gilles Carrez. La parole est au ministre pour répondre aux représentants des groupes. Il sera de nouveau parmi nous mercredi prochain, pour l'examen du texte, et répondra alors aux questions que lui poseront les orateurs qui, faute de temps, n'ont pu s'exprimer aujourd'hui.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. Vous m'avez interrogé, monsieur le président, sur le périmètre de la filiale de cantonnement. J'ai entendu parler de ce que vous auraient dit les banquiers à ce sujet ce matin ; je me méfie de la rhétorique qui peut soit pousser à un extrême vers lequel on ne peut pas aller, soit tendre à vider le projet de loi de son sens.

Les chiffres doivent être replacés dans leur contexte. Depuis le déclenchement de la crise, les banques ont très fortement réduit leur activité spéculative pour compte propre, ce dont nous ne nous plaindrons pas. Mais la réforme doit être jugée en fonction de ce que ces activités représentaient juste avant la crise et de ce qu'elles pourraient représenter demain si l'exubérance exagérée précédemment constatée reprenait ; nous devons prendre en considération le moment où le risque est maximal. Pour autant, le texte n'est pas figé - je répondrai sur ce point à Mme Karine Berger et à M. Éric Alauzet. Nous ne disposons pas à ce jour d'une estimation très fiable de la part de l'activité bancaire concernée par la filialisation, si bien que la plus grande précaution s'impose. L'exercice est délicat car les chiffres varient beaucoup selon les établissements ; leurs structures d'activités diffèrent, et elles peuvent fluctuer selon les années. En réalité, une évaluation fiable ne pourra être menée qu'une fois arrêté le cadre précis des activités qui peuvent être maintenues au sein de la maison mère. Les premières évaluations sont donc, par force, faites au strict minimum. J'ai cependant la conviction que les chiffres seront finalement plus élevés que ceux auxquels les banques elles-mêmes s'attendent aujourd'hui.

Je tiens à assurer Mme Berger et Mme Rabault que nous veillerons à ce que la tenue de marché ne masque pas les activités spéculatives. J'attends à ce sujet des amendements parlementaires.

Monsieur Lamour, en ma qualité de ministre de l'économie et des finances, je suis attaché à la compétitivité de l'économie française et je tiens à ce que nos entreprises soient

financées dans des conditions satisfaisantes. Le projet qui vous est soumis ne vise en aucune manière à affaiblir notre compétitivité. Dans le même temps, le texte doit être ferme et précis pour permettre à l'État de manier les ciseaux évoqués par Mme Berger. Nous avons défini un état initial, mais l'on peut imaginer aller au-delà ; le curseur peut être déplacé en fonction des paramètres choisis. Selon les premières estimations, qu'il faut, pour les raisons que j'ai dites, apprécier avec prudence, les activités visées par la séparation peuvent représenter, en moyenne, de 3 à 5 % du chiffre d'affaires des activités de marché des banques, et jusqu'à 10 % pour les banques les plus engagées dans ce domaine. Mais si l'on appliquait les dispositions proposées au niveau d'activité des banques dans leur format d'avant la crise, cette proportion s'élèverait à 15 % en moyenne, et de 20 à 25 % pour les banques les plus engagées dans les activités visées par la séparation. Si la réforme avait préexisté à la crise, elle aurait donc conduit à cantonner une part significative des activités bancaires, et surtout la part qui a donné lieu au gros des pertes. J'ai indiqué être prêt à envisager des amendements visant à s'assurer que les activités spéculatives sont effectivement cantonnées et non pas dissimulées dans les activités de tenue de marché ; l'adoption d'amendements en ce sens aura un impact mécanique sur la taille de la filiale. En résumé, je comprendrais que le débat aboutisse à l'élargissement raisonnable de la taille de la filiale. Ainsi parviendrions-nous à concilier les différents intérêts que nous devons préserver.

Vous avez rappelé, monsieur le président, les crises traversées par Dexia et le Crédit immobilier de France, en leur donnant une explication avec laquelle je ne suis qu'à moitié d'accord. Ces crises sont liées à des problèmes de liquidités, ce qui me conduit à recommander que l'on ne jette pas trop facilement aux orties l'accord Bâle III, qui propose notamment des ratios de liquidité appropriés. J'y insiste : on peut calibrer le dispositif plus précisément, mais il ne faut pas penser que le monde « d'avant » était un monde idéal.

Les exemples que vous avez évoqués, monsieur le président, ne signifient pas que le texte est inutile : il servirait par exemple en cas de crises provoquées par des pertes dues au *trading* des banques pour leur compte propre. Surtout, le volet « résolution » du projet permettra aux autorités publiques de prendre la main, de manière que les actionnaires et les créanciers soient appelés avant le contribuable, et aussi que l'on puisse révoquer certains dirigeants dont le comportement n'aurait pas été responsable.

M. Charles de Courson. Voilà qui serait nouveau.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. C'est ce qu'institue le texte.

M. Charles de Courson. Encore doit-il être appliqué !

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. Croyez que j'aurais aimé, en de certaines occasions, pouvoir en disposer.

M. le président Gilles Carrez. C'est aussi ce que nous a dit le président de l'Autorité de contrôle prudentiel...

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. C'est que nous avons dû, M. le gouverneur de la Banque de France et moi-même, agir par la persuasion là où nous aurions préféré pouvoir agir par la loi ; cela aurait été plus simple dans certaines situations que nous continuons de traiter dans la douleur.

Il est vrai que le soutien apporté par l'État aux banques françaises a, le plus souvent, été profitable, en particulier pour ce qui est de la rémunération de la garantie. Le cas de Dexia fait exception à cette règle, et la participation des créanciers, en plus de celle des actionnaires, aurait permis d'alléger la facture. Je ne prétends pas que le texte soit parfait, mais les dispositions proposées, si elles avaient existé, auraient donné aux pouvoirs publics des outils fort utiles dans ce type de situation précisément. Ainsi, le projet a été conçu pour éviter la reproduction de l'affaire Kerviel, accident scandaleux. Je suis convaincu que si les mesures proposées avaient été en vigueur à l'époque, elles auraient permis de limiter très fortement les pertes de la Société générale ; toutefois, comme il s'agissait d'une fraude, il est difficile d'être plus catégorique.

Pour tout ce qui va dans le sens de l'encadrement des activités des marchés et par exemple de l'activité de *trader*, des amendements peuvent être envisagés. Le superviseur bancaire devra approuver les mandats donnés par la banque à chacun des bureaux de négociation ; je vous l'assure, certains moyens d'encadrement n'auraient pas été inutiles lors du déclenchement de la crise. Je ne sais si les dispositions que nous vous soumettons auraient tout évité, mais en tout cas aurions-nous eu plus d'armes à notre disposition.

Mme Karine Berger et M. Éric Alauzet m'ont interrogé sur l'évolution de la réforme dans le temps. Ce projet de loi n'est pas un texte de circonstance. Il est dans notre intérêt de tirer les premiers pour renforcer notre position au niveau européen. Un jour, peut-être, évoquerons-nous ensemble les questions traitées par le Conseil « Affaires économiques et financières » – ECOFIN – et par l'Eurogroupe. Oui, la France est en pointe, et nous avons ainsi obtenu des résultats à propos de la supervision : notre position a été le fer de lance de l'accord trouvé. Avec le texte que je vous présente aujourd'hui, nous suivons la même démarche. Mais un texte de cette nature doit évoluer pour tenir compte des mutations techniques induites par l'imagination fertile des banquiers ainsi que des réglementations européennes futures. Le projet doit donc être considéré pour ce qu'il est : un cadre durable mais qui sera sans aucun doute amené à évoluer.

Vous m'avez également interrogé sur l'imbrication du projet de loi avec la réforme européenne à venir. Depuis l'élection présidentielle en France, une évolution très marquée vers l'union bancaire s'est fait jour. Alors qu'avant le Conseil européen des 28 et 29 juin, une telle perspective n'était tout simplement pas évoquée, en quelques mois le volet « supervision » a été mis sur les rails, et le volet « résolution et garantie des dépôts » est en discussion, l'objectif étant d'aboutir mi-2013. Sous l'impulsion française, la volonté d'avancer vite est réelle. Le projet de loi qui vous est soumis est un texte précurseur, qui concerne tous les volets de la future union bancaire européenne. Nous attendons un projet de directive sur la réforme bancaire au printemps et nous examinerons avec intérêt la position de M. Michel Barnier, commissaire européen au marché intérieur et aux services, sur le rapport Liikanen. Nous devons être précis et stricts, mais aussi réalistes : on ne peut dire que la tenue de marché dans son ensemble soit nocive au financement de l'économie. Le débat est en cours, mais les chances sont minces que le projet d'union bancaire soit adopté avant le terme du mandat de la présente Commission européenne. La France soutiendra évidemment la réforme, et M. Barnier aura tout notre soutien. Je souligne à nouveau toute l'utilité des accords de Bâle, qui renforcent la solidité des banques et préviennent les crises de liquidité, mais nous devons aussi veiller à ce que la réforme ne conduise pas à affaiblir le financement de l'économie. Un équilibre doit donc être trouvé, qui passe par un accord sur le calibrage des ratios ; il conviendra, pour trouver un compromis, de les assouplir, mais il est important que les banques, françaises en particulier, les respectent, et qu'elles aillent même au-delà si possible.

Mme Axelle Lemaire a évoqué les conséquences du texte pour les consommateurs. Le projet prévoit le plafonnement des commissions d'intervention pour les populations les plus fragiles, sur lesquelles ces frais s'accumulent et qui ont le moins de moyens pour les régler. La mesure a été conçue dans un souci d'efficacité. Certains, je le sais, demandent qu'elle soit de portée générale, et s'applique à tous les clients. Je comprends la motivation qui les anime et je suis prêt à discuter d'amendements à ce sujet. Je rappelle toutefois qu'un plafonnement général, s'il est mal calibré, peut avoir des effets pervers et des conséquences négatives pour les clients. On ne peut négliger le risque que les frais théoriquement supprimés ne soient en réalité transférés sur d'autres opérations et que l'on assiste par exemple à la multiplication des rejets et des incidents de paiement, ou à l'augmentation d'autres coûts. Il serait paradoxal que le client soit finalement victime de la réforme. Je suis ouvert à des aménagements, mais la mesure doit être équilibrée, de manière que le consommateur en profite et que les banques ne contournent pas des dispositions qui auraient été mal définies. Je suis persuadé que nous y parviendrons.

D'autres mesures en faveur des consommateurs figurent dans le projet, qui concernent la transparence du coût des assurances garantissant un crédit, le droit au compte et le surendettement.

Mme Axelle Lemaire souhaite un contrôle parlementaire du Conseil de stabilité financière. Je suis d'autant plus favorable à ce que le président de Conseil soit auditionné par le Parlement que ce président est le ministre... Je suis plus réservé, en revanche, à l'idée qu'un représentant de l'État siège au conseil d'administration d'une banque dans laquelle il doit intervenir, les mesures proposées visant précisément à ce que l'État ne soit pas en première ligne - c'est pourquoi le projet prévoit l'intervention du Fonds de garantie des dépôts et de résolution. Toutefois, si, en fin de course, l'État devait prendre une participation au capital d'une banque, il devrait être représenté à son conseil d'administration.

Je suis également ouvert à des amendements relatifs à la composition du Conseil de stabilité financière. La nouvelle Autorité, appelée à prendre des décisions majeures, doit être composée d'un nombre de membres assez limité pour faciliter la prise de décision. Il doit s'agir, bien entendu, de personnalités qualifiées, et l'on veillera à éviter tout conflit d'intérêts, de manière que le Conseil prenne ses décisions en complète indépendance. Sous réserve que ces critères soient respectés, on peut envisager que sa composition évolue.

Jusqu'à quel point peut-on resserrer l'identification des activités de tenue de marché ? Des critères objectifs permettent d'identifier la tenue de marché utile et de s'assurer qu'elle apporte des liquidités au marché ; cela peut figurer dans la loi sans que la compétitivité des banques soit remise en cause comme le craint M. Lamour. Je fais confiance aux parlementaires pour proposer à ce sujet des amendements que je suis prêt à examiner.

Monsieur de Courson, nous avons bel et bien interdit certaines activités purement spéculatives et nous avons pris des dispositions visant à mieux les définir. Cependant, le texte est conçu de manière graduée. Sont interdites les activités nuisibles à l'économie telles que le *trading* à haute fréquence - qui permet à la banque de spéculer pour son propre compte - et la spéculation pour compte propre sur les matières agricoles. Le champ de l'interdiction pourra être défini encore plus précisément. Les activités qui ne sont pas utiles à l'économie sont isolées pour éviter qu'elles ne mettent en péril les autres activités de l'établissement ; c'est le principe de la filialisation.

Le périmètre défini étant celui du groupe consolidé, les filiales des groupes bancaires français à l'étranger, tout comme les filiales françaises de groupes étrangers, entrent dans le champ de la loi. Le plan de résolution agira donc sur les filiales à l'étranger.

M. Charles de Courson. Comment contrôlera-t-on que la loi est effectivement appliquée ?

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. C'est le rôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Sans vouloir polémiquer, monsieur Lamour, j'ai le souvenir d'avoir présenté devant votre commission une réforme très importante pour l'économie française, la création de la Banque publique d'investissement, sans connaître à ce jour l'opinion à ce sujet d'une opposition absente en son entier lors du vote.

M. le président Gilles Carrez. Les députés du groupe UMP et du groupe UDI étaient présents au cours des débats, et ils vous ont même parfois soutenu, monsieur le ministre. Mais je comprends que vous vous inquiétiez que l'opposition ne soit pas suffisamment présente car vous avez peut-être besoin de son soutien - et vous l'aurez, le cas échéant...

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. Je doute que cela soit nécessaire...

Qui peut nier, monsieur Lamour, qu'une certaine finance spéculative est notre adversaire ? C'est bien pourquoi le projet tend à séparer ce qui est utile à notre économie de ce qui ne l'est pas, à savoir la spéculation des banques pour leur compte propre. Il n'y a donc pas de contradiction entre les propos tenus par M. François Hollande au Bourget et ce texte. Notre ennemi commun, en démocratie, est bien la finance qui travaille pour elle-même. Je souhaite donc que le projet permette de renforcer la solidité des banques et leur régulation, qu'il instaure un véritable contrôle prudentiel et une résolution vigoureuse – en bref, qu'il donne des armes au pouvoir exécutif et aux banques qui contribuent au financement de l'économie. Je suis bien placé pour savoir que nous avons besoin d'un secteur financier qui fonctionne.

S'agissant des paradis fiscaux, je rappelle avoir lancé avec M. Jérôme Cahuzac un agenda de lutte contre la fraude destiné à renforcer l'arsenal des mesures dont dispose déjà l'administration fiscale, notamment pour ce qui concerne la fiscalité des entreprises multinationales. Pour ce qui est des banques, on cherche moins à éviter l'optimisation fiscale qu'à déterminer si par son activité, un établissement bancaire peut être suspecté de fraude ou de blanchiment, ou s'il a une activité *offshore* sans lien avec l'activité économique du pays. Nous disposons déjà d'outils, dont l'un est la liste des États et des territoires non coopératifs en matière fiscale ; mais huit États seulement y figurent, et de petite taille. Je suis ouvert à une mesure de transparence qui consisterait à définir un champ de pays plus large. Pour ce qui est des informations que les banques devraient communiquer, il faut prendre garde à ne pas tomber dans l'excès inverse, qui conduirait à faire dévoiler des informations dont la pertinence est faible mais dont la publication pourrait fragiliser des établissements confrontés à une vive concurrence. Je suis ouvert au débat, monsieur Alauzet, si des amendements sont déposés à ce sujet.

Vous aurez compris l'état d'esprit dans lequel je défendrai un projet que je crois bon et que je vous sou mets avec fierté, mais qui peut évoluer au fil du débat.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le ministre, je vous remercie. Nous vous recevrons à nouveau mercredi prochain pour l'examen du texte. Vous aurez ainsi l'occasion de répondre aux questions des commissaires qui n'ont pu vous interroger aujourd'hui, l'organisation de nos travaux ayant été bouleversée par le vote sur la motion référendaire en séance publique.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 30 janvier 2013 à 16 h 15

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Laurent Baumel, M. Jean-Marie Beffara, Mme Karine Berger, M. Xavier Breton, M. Christophe Caresche, M. Gilles Carrez, M. Pascal Cherki, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, M. Olivier Faure, M. Jean-Claude Fruteau, M. Marc Goua, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre-Alain Muet, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Michel Vergnier

Excusés. - M. Étienne Blanc, M. Gaby Charroux, M. Alain Fauré, M. Thierry Robert

Assistaient également à la réunion. - Mme Axelle Lemaire, M. Christian Paul

