

**MERCREDI 20 MARS 2013**

**Régulation des activités bancaires**  
**Conférence des présidents**

## SOMMAIRE

<b>ENGAGEMENT DE PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE.....</b>	<b>1</b>
<b>DÉPÔT D'UN RAPPORT .....</b>	<b>1</b>
<b>HOMMAGE À UNE DÉLÉGATION MICRONÉSIE NNE .....</b>	<b>1</b>
<b>RÉGULATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES .....</b>	<b>1</b>
<b><i>Discussion générale</i></b>	<b>1</b>
M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances	1
M. Richard Yung, rapporteur de la commission des finances	3
M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques	4
M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la commission des lois.	5
M. Philippe Marini, président de la commission des finances	6
M. Éric Bocquet	7
M. Jean Arthuis	8
M. Jean-Michel Baylet	8
M. Jean-Vincent Placé	9
M. Albéric de Montgolfier	9
M. Jean-Pierre Caffet	10
M. Aymeri de Montesquiou	10
M. Pierre-Yves Collombat	11
M. Jean Desessard	11
M. Philippe Bas	12
M. François Marc	12
Mme Muguette Dini	13
M. Francis Delattre	13
Mme Frédérique Espagnac	13
Mme Marie-Noëlle Lienemann	14
M. Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale	14
<b><i>Discussion des articles</i></b>	<b>15</b>
Article additionnel	15
Article premier A	16
M. Éric Bocquet	16
Article premier	17
M. Roland Courteau	17
M. Éric Bocquet	17
<b>CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS .....</b>	<b>18</b>
<b>SÉNATEUR EN MISSION (Nomination).....</b>	<b>21</b>
<b>QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ.....</b>	<b>21</b>
<b>RÉGULATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES (Suite) .....</b>	<b>21</b>
<b><i>Discussion des articles (Suite)</i></b>	<b>21</b>
Article premier (Suite)	21
M. Pierre-Yves Collombat	21
M. François Fortassin	22
M. Jean-Pierre Caffet	22

## SÉANCE du mercredi 20 mars 2013

73<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2012-2013

PRÉSIDENTE DE MME BARIZA KHIARI,  
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :  
MME MICHELLE DEMESSINE, M. JACQUES GILLOT.

*La séance est ouverte à 14 h 35.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Engagement de procédure accélérée

**Mme la présidente.** – En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 20 février 2013.

### Dépôt d'un rapport

**Mme la présidente.** – M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport sur la situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé. Ce rapport a été transmis à la commission des affaires sociales et est disponible au bureau de la distribution.

### Hommage à une délégation micronésienne

**Mme la présidente.** – (*Mmes et MM. les sénateurs se lèvent*) Je suis particulièrement heureuse de saluer en votre nom la présence dans notre tribune d'honneur d'une délégation de parlementaires des États fédérés de Micronésie, conduite par le président du Congrès micronésien, M. Isaac Figir, pour leur première visite officielle en France, à l'invitation du groupe d'amitié France-Vanuatu-Îles du Pacifique et de son président, M. Jean-Pierre Demerliat.

Le programme de cette visite porte sur la coopération en matière d'énergies renouvelables et d'action culturelle ainsi que sur les perspectives de développement des actions bilatérales concernant la

politique de la pêche et l'adaptation au changement climatique.

Nous leur souhaitons de fructueux échanges ainsi qu'un excellent séjour parmi nous !  
(*Applaudissements*)

### Régulation des activités bancaires

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de séparation et de régulation des activités bancaires.

#### Discussion générale

**M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances.** – Répondre aux dérives de la finance et aux causes de la crise, renforcer le contrôle politique et démocratique du secteur, voilà l'ambition de ce projet de loi de modernisation du secteur bancaire, que je suis fier de porter devant vous et qui a été adopté à une large majorité à l'Assemblée nationale et à l'unanimité de votre commission des finances.

Après la crise de 2008, le monde de la finance ne pouvait demeurer inchangé. La crise est due à l'endettement, mais aussi à la mauvaise compréhension et à la mauvaise gestion des risques, aux incitations perverses, à l'aléa moral, enfin à une approche de la régulation ne prenant pas en compte les équilibres globaux des systèmes financiers. Conformément aux engagements de François Hollande de « séparer les activités des banques qui sont utiles à l'investissement et à l'emploi, de leurs opérations spéculatives », le projet de loi vient réformer durablement le secteur en s'attaquant aux activités spéculatives des banques, en protégeant les épargnants et les contribuables et en instaurant un contrôle efficace et préventif des risques au sein des banques.

Nous procédons à une isolation stricte, à une mise en quarantaine, des activités spéculatives.

De plus, je m'attache à la protection des consommateurs : nos concitoyens ont eu le sentiment que l'État ne se préoccupait que des banques, pas de leur sort.

Ce projet de loi modifie les structures des banques et leur comportement. Les banques devront créer une filiale *ad hoc*, et isoler leurs activités spéculatives. Même en cas de faillite, la maison mère ne pourra pas financer sa filiale, la barrière entre les deux étant « électrifiée ». La commission des finances du Sénat a adopté plusieurs amendements pour renforcer ce cantonnement et empêcher tout contournement. Les dispositions sur la filialisation sont très solides. Il fallait isoler ces activités, qui expliquent les pertes subies par les banques françaises durant la crise.

Les autres activités feront, elles aussi, l'objet d'une surveillance étroite.

Le projet de loi ne sépare pas la Banque d'investissement des banques commerciales. Si couper les banques en deux avait permis de répondre aux causes profondes de la crise, je l'aurais fait, mais je suis persuadé que ce n'était pas nécessaire.

Il n'était pas utile de couper les banques d'affaires des banques de dépôts, ce qui aurait affaibli notre secteur bancaire face à ses concurrents étrangers. La banque représente 400 000 emplois dans notre pays, ne l'oublions pas.

**M. Philippe Marini**, *président de la commission des finances*, et **M. Aymeri de Montesquiou**. – Très bien ! (*M. Pierre-Yves Collombat s'exclame*)

**M. Pierre Moscovici**, *ministre*. – Ce projet de loi est à la fois radical (*sourires*) et réaliste. Le curseur restait à placer. J'ai recherché le juste équilibre, car la spéculation peut, parfois, se dissimuler dans certaines activités. L'Assemblée nationale a souhaité aller plus loin que le Gouvernement et je salue son travail qui a mis en place un dispositif à la fois précis et souple : en permettant au Gouvernement d'élargir le périmètre des filiales dans lesquelles seront cantonnées les activités spéculatives, et en donnant au ministre le pouvoir de fixer un seuil à partir duquel les activités de tenue de marché qui dépassent ce seuil devront être filialisées, le texte vient donc garantir que le régulateur puisse s'adapter aux évolutions de la spéculation, sans peser à l'excès sur le financement de l'économie. Si demain la spéculation devait reprendre, le Gouvernement pourrait agir rapidement.

Ce projet de loi ne change pas seulement les structures, il pèse aussi sur les comportements, en s'attaquant à l'aléa moral, qui est une des causes essentielles de la crise qui a choqué nos concitoyens.

**M. François Marc**, *rapporteur général de la commission des finances*. – C'est vrai !

**M. Pierre Moscovici**, *ministre*. – En 2008, les États ont été obligés de venir en aide aux banques. Celles-ci avaient pris des risques excessifs, anticipant qu'en cas de banqueroute, l'État viendrait à la rescousse. Il est essentiel de désamorcer un mécanisme amoral et qui conduit à maximiser la prise de risque, « Qui faute paye », tel est le principe. L'objectif est de protéger les contribuables et les déposants.

Le projet de loi prévoit tout d'abord de doter le superviseur bancaire, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), de vrais pouvoirs d'intervention dans la structure et le fonctionnement de la banque même. Il prévoit que cette nouvelle autorité puisse d'abord faire peser les pertes d'une banque sur ses actionnaires et sur certains créanciers, plutôt que sur les épargnants ou les contribuables.

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 passera de 2 à 10 milliards d'ici 2020. Nous nous donnons ainsi les moyens de lutter contre la spéculation et moraliser les pratiques.

J'en viens à la prévention et au contrôle des risques systémiques.

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution voit ses structures et ses compétences en matière de contrôle renforcées. Le texte prévoit ainsi que chaque établissement bancaire prépare un « plan préventif de résolution » - un « testament » bancaire - pour faciliter l'intervention du superviseur en cas de risque de défaut. La commission des finances du Sénat a d'ailleurs proposé de compléter ce dispositif : l'autorité pourra exiger la modification de la structure de la banque concernée. Une nouvelle entité est créée, le Haut conseil de stabilité financière (HCSF) pour surveiller les risques systémiques. Le Haut conseil aura des pouvoirs réels : il pourra imposer aux établissements diverses mesures et leur interdire certaines activités.

Ces pouvoirs vont accroître la régulation du système financier. Si ces mécanismes avaient existé ces dix derniers mois, les pouvoirs publics, sur des dossiers comme Dexia ou le CIF, auraient pu obliger les dirigeants à adopter des comportements plus responsables, ce qui nous aurait évité bien des désagréments.

Je suis heureux que nous puissions disposer dorénavant de tels outils.

Nombre de ces sujets sont examinés à Bruxelles, qui se penche sur le *trading* haute fréquence, sur les bonus des traders ou sur les paradis fiscaux.

Enfin, un mot sur la protection des éléments les plus fragiles.

Ce texte propose trois avancées : il plafonne les commissions d'intervention, accroît la transparence et la concurrence pour l'assurance emprunteur, et enfin facilite le recours à la procédure du « droit au compte » pour ceux qui n'ont pas accès à un compte bancaire.

En matière de surendettement, le projet propose de simplifier la procédure afin de réduire la durée d'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.

Enfin, à l'issue des travaux de l'Assemblée, le texte inclut des dispositions pour mettre en œuvre plusieurs des mesures prévues par le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale que le Gouvernement a préparé à l'issue de la conférence.

La commission des finances a apporté des améliorations significatives à ce projet de loi.

Je remercie M. Yung pour son travail, ainsi que les rapporteurs pour avis. Les amendements de M. Yung ont permis de renforcer les contrôles pour lutter contre les pratiques spéculatives sur le *trading* haute fréquence. Les manipulations d'indices financiers seront bridées, pour éviter les dérives que l'on a connues avec le Libor.

La commission des finances a également amélioré les dispositions relatives aux dérivés de matières premières agricoles : les amendements du rapporteur général permettent de renforcer les pouvoirs d'enquête de l'AMF afin de mieux lutter contre les manipulations de ces marchés.

Lors du dernier Congrès des maires de France, le président de la République avait dit son soutien à l'idée de créer une agence de financement des collectivités locales. Le Gouvernement a déposé un amendement pour mettre en place ce nouvel outil de financement. Cette disposition essentielle a été réservée à la discussion du Sénat. Cela permet d'ouvrir une nouvelle page dans l'histoire de notre système financier.

Avec cette réforme, la France va envoyer un message très fort à l'Union européenne. Si nous voulons que nos efforts ne soient pas vains, il faut nous en donner les moyens au niveau européen. Le projet de loi est précurseur, ambitieux, permet de moraliser, de réguler, de contrôler la finance sans entraver la distribution du crédit, essentielle à notre économie.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Très bien !

**M. Pierre Moscovici,** *ministre.* – C'est un texte animé par des valeurs, et en même temps réaliste. Je suis prêt à travailler avec vous pour l'améliorer encore. C'est pourquoi je souhaite que cette réforme puisse trouver, dans vos rangs, le large, et j'espère très large, soutien qu'elle mérite. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Richard Yung,** *rapporteur de la commission des finances.* – Ce texte transcrit le septième engagement pris par le candidat François Hollande : « séparer les investissements utiles à l'activité et à l'emploi des activités spéculatives ».

Ce texte va plus loin que la seule séparation d'activités bancaires. Il s'est étoffé à l'Assemblée nationale et comporte huit titres, au lieu de six initialement. Il a désormais une portée plus vaste. Je salue la qualité du dialogue avec le ministre des finances.

Nous avons adopté 45 amendements en commission des finances et, ce matin, 50 amendements extérieurs, sur 250 en tout.

La finance est utile, et même indispensable.

**M. Philippe Marini,** *président de la commission des finances.* – Voilà ! Ce n'était donc pas l'ennemi !

**M. Richard Yung,** *rapporteur.* – Elle est utile à l'économie, aux collectivités locales, à l'État, aux Français, mais elle est risquée.

Elle permet de financer l'économie mais elle comporte des risques. Cependant, il existe des activités particulièrement risquées et souvent inutiles. Ce sont celles qui ne visent que l'enrichissement. Ces opérations ont représenté jusqu'à 25 % de l'activité du marché de certaines banques françaises. Depuis, ce pourcentage a baissé.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce n'est pas vrai !

**M. Richard Yung,** *rapporteur.* – Nous savons où ces excès ont mené le système financier.

Les activités de spéculation seront logées dans une filiale, qui se financera seule, sa gouvernance et son nom seront spécifiques.

Elles vivront indépendamment de la maison mère et elles pourront même mourir seules. Ce seront des éléments détachables et périssables.

Pourquoi avoir retenu ce schéma plutôt que d'autres ? La séparation pure et simple a été adoptée par le Congrès américain, mais qui peine à la mettre en œuvre et qui multiplie les dérogations.

Une autre règle était possible. La règle Vickers, prévue par les Anglais : cantonner les activités de dépôts dans une filiale et laisser les autres libres de s'exprimer à la City.

Les Anglais, empiriques par nature, se sont demandé si les banques allaient bien respecter cette séparation. La clôture du cantonnement devra donc être électrifiée : si les banques ne respectent pas les séparations d'activités, des mesures coercitives seront prises. Nous mettons les moutons dans l'enclos et nous laissons les lions libres, disent-ils.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – Les loups ! (*Mouvements divers ; plusieurs sénateurs opinent en ce sens*)

**M. Richard Yung,** *rapporteur.* – Le lion est un symbole britannique !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Richard Cœur de Lion ! (*Nouveaux mouvements*)

**M. Richard Yung,** *rapporteur.* – Le rapport Liikanen, remis à Michel Barnier, sépare les activités de marché. C'est cette voie que nous allons suivre, même si nous le faisons de façon moins brutale.

Un mot sur la tenue de marché, réalisée par les banques pour leurs clients qui émettent des obligations dont les acquéreurs veulent être sûrs qu'ils pourront les revendre. L'État français fait appel à une telle pratique pour gérer sa dette publique. C'est une pratique courante et utile au financement de l'économie.

**M. Philippe Bas.** – Absolument !

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Il est toutefois difficile de distinguer tenue de marché et spéculation. Si la banque achète 10 000 titres et en vend 1 000, elle réalise une activité de spéculation, mais il est difficile de fixer des seuils stricts. Au lieu de reproduire la règle Volcker, qui pénaliserait nos banques, nous comptons sur le régulateur qui effectuera des contrôles *a posteriori*.

L'Assemblée nationale a renforcé les règles du régulateur pour éviter toute spéculation. En outre, le ministre, à l'initiative de Karine Berger, pourra désormais transférer les activités de tenue de marché dans la filiale. Ce texte pose donc suffisamment de garde-fous pour éviter toute spéculation coupable. La commission des finances n'a pas bouleversé ces équilibres.

Selon un sage proverbe bouddhiste, « c'est unis que les charbons brûlent, c'est en se séparant qu'ils s'éteignent ». Ne croyez-vous pas qu'il s'applique parfaitement à ce texte ? (*Marques d'étonnement admiratif*)

J'en viens au titre II, qui traite de la « résolution » bancaire, mot de racine latine qui nous vient d'Angleterre. Dans les mois qui ont suivi la chute de Lehman Brothers, le G20 a posé de nouvelles règles prudentielles, avec le renforcement des fonds propres.

Il avait fallu agir dans l'urgence mais il fallait aussi organiser autrement les mécanismes de la faillite bancaire. Quand nous avons été à Londres, le chef de l'Autorité de régulation nous a raconté comment s'était passé la chute de la *Royal Bank of Scotland*, établissement important, comptant plusieurs milliards d'euros d'actifs. Le conseil d'administration s'est réuni un vendredi après-midi pour prendre acte que la banque ne pouvait plus faire face à ses obligations. Le gouverneur de la Banque d'Angleterre, prévenu par le président de la banque un quart d'heure avant la réunion de son conseil d'administration, a alors appelé le chancelier de l'Échiquier, M. Alistair Darling, pour lui demander un milliard de livres *sterling*... Il n'y avait pas d'autre solution. C'est à cela que nous voulons mettre fin. Trop grosse, trop interconnectée, trop complexe pour faire faillite : grâce à la séparation des activités, une banque pourra être sauvée.

Une autorité de résolution, l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation, à laquelle la Banque de France et la direction générale du Trésor participeront, aura des pouvoirs étendus, voire extraordinaires.

Deux dispositifs permettront de limiter le recours aux contribuables : le recours aux créanciers privés et le Fonds de garantie des dépôts et de résolution qui va passer de 2 à 10 milliards. L'État devra-t-il venir à la rescousse ?

**M. Jean Desessard.** – La mallette !

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Tout dépendra de la taille de la banque en difficulté.

Nous débattons tout à l'heure des créances seniors. Le ministre nous dira où en sont les discussions à ce sujet. Ce volet central de la résolution doit être parachevé.

Comme l'a écrit Ibsen dans *Une maison de poupée* : « Les champions de la finance sont comme les perles d'un collier : quand l'une d'elles tombe, toutes les autres suivent ».

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Et nous nous enfilons les perles !

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Nous avons amélioré sur divers points ce projet de loi, dans le sens de la transparence, et nous avons sanctionné le fait de manipuler un indice boursier, en pensant au grand scandale britannique du Libor.

La régulation doit s'appuyer sur un régulateur solide. Le Haut conseil de stabilité financière sera chargé de la surveillance macroprudentielle.

Le texte renforce les pouvoirs de l'AMF et de l'ACPR.

Enfin, le Gouvernement propose de créer une agence des financements des collectivités territoriales.

La commission des finances a noté que le modèle économique de la banque de détail repose sur les commissions d'intervention. Un compromis doit être trouvé.

Avec ce texte la France fait œuvre pionnière. L'Allemagne et la Grande-Bretagne suivent les mêmes orientations. J'espère que l'adoption de ce projet permettra à la France de peser sur les décisions européennes. Ce texte est solide, équilibré et il permettra au secteur bancaire de se développer. La commission des finances vous demande donc de l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et UDI-UC ; M. Philippe Marini, président de la commission des finances, applaudit aussi*)

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Ce projet de loi qui concrétise un engagement du président de la République se trouve au cœur des préoccupations de notre commission : il s'agit de mettre davantage la finance au service de l'économie, en mettant des bâtons dans les roues de la spéculation.

Le contrôle des opérations de crédit sera considérablement accru, grâce aux nouveaux pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel. Les pertes éventuelles seront internalisées grâce à des mécanismes de résolution. Le régulateur disposera de pouvoirs étendus. Les pertes seront épongées en priorité par les banques elles-mêmes. Tout cela doit assainir la finance, au moins nationale, non en faisant appel au sens éthique des établissements ou à leur autocontrôle mais en instaurant des mécanismes contraignants. La stratégie du Gouvernement repose sur des analyses solides. Il fallait éviter une réforme qui eût détourné les banques françaises de leurs

activités de crédit. Le modèle de banque universelle, ni idéalisé ni voué aux gémonies, est maintenu. En sortir risquerait de mettre en place un cadre incompatible avec la prochaine réglementation européenne. Où fixer le curseur entre les activités spéculatives et les autres ? C'est difficile.

**M. Philippe Bas** – Exact.

**M. Yannick Vaugrenard**, *rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques*. – La solution retenue est pragmatique et opératoire. La frontière pourra être rendue plus restrictive à l'avenir.

Une bonne partie de l'efficacité du texte dépendra de la diligence et de la compétence du régulateur. La proximité entre le secteur bancaire et la haute administration doit aussi inciter à la vigilance. La supervision doit être sans concession.

Les Français ont eu le sentiment que l'on s'est occupé davantage de la santé des banques que de celles de leurs clients après la crise de 2008...

**M. Roland Courteau**. – En effet !

**M. Yannick Vaugrenard**, *rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques*. – Il est juste que les clients touchent aujourd'hui quelques dividendes. Le projet de loi comporte des avancées significatives en faveur de la protection des consommateurs. Une dénomination commune unique des principaux frais et tarifs a été adoptée en 2010. La loi Lagarde est encore améliorée par ce projet de loi. La principale mesure en faveur des particuliers est le plafonnement des commissions d'intervention, qu'il faut bien distinguer des intérêts des découverts.

La tarification est élevée dans notre pays en raison des forfaits. D'un côté, des approches commerciales sont agressives, avec des emprunts immobiliers particulièrement compétitifs pour capter une clientèle solvable ; de l'autre, la tarification est parfois hors de proportion avec les coûts réels de certaines prestations bancaires, qui touchent les clients les plus modestes.

Malgré les pressions - importantes - du secteur bancaire, il me paraît indispensable de consolider les acquis de l'Assemblée nationale. Il n'y a pas de corrélation entre la taille des banques et la tarification de leurs interventions. Le risque d'automatisation existe mais certains traitements, celui des cartes bancaires sans autorisation préalable par exemple, sont déjà à 85 % automatisés sans que les frais prélevés en tiennent compte.

Je vous proposerai un amendement de précision qui confortera le dispositif. Je regrette que les avancées soient moins nettes pour les entreprises. Les banques se raidissent alors que les entreprises auraient tant besoin d'elles pour mieux affronter la crise.

Les garanties exigées sont perçues comme trop élevées. Le Gouvernement a créé la Banque publique

d'investissement (BPI) et le CICE. La contractualisation des relations entre les banques et les plus petites entreprises est un progrès, quoi qu'en disent les banques sur son manque de souplesse, et doit rassurer les entrepreneurs qui en ont bien besoin aujourd'hui.

L'Europe s'emploie à consolider le mécanisme de Bâle III. Les lignes bougent, et il faut être audacieux, mais prudent. L'amendement pour la transparence à propos des filiales des banques a été immédiatement repris en Europe. La spectaculaire initiative prise sur les rémunérations bancaires doit nous inciter à l'ambition, mais la mobilité internationale des capitaux à la prudence. Les principaux preneurs de risques devraient être impactés par la résolution, pour lui donner toute sa portée.

Certains de nos amendements portent sur le volet consommation. La commission des affaires économiques a émis un avis très favorable à l'adoption de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Thani Mohamed Soilihi**, *rapporteur pour avis de la commission des lois*. – La commission des lois a examiné quelques articles relatifs au droit de la concurrence, de la consommation, au droit funéraire et aux commissions d'enquête parlementaire.

Nous avons repris certaines dispositions incluses dans un projet de loi relatif à la consommation que nous avons examiné en décembre 2011 dont la navette s'est interrompue avec le changement de législature.

L'article 18 porte sur l'assurance crédit, l'article 23 sur le compte bancaire des défunts, l'article 25 rappelle le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'assurance.

Instaurée au nom de la concurrence, la liberté de choix de l'emprunteur dans le domaine de l'assurance crédit a fait l'objet de plusieurs amendements de notre part.

L'article 23 autorise les héritiers à accéder au compte bancaire du défunt afin de régler les funérailles. La commission des finances a clarifié notre dispositif. Un successible en ligne droite pourrait désormais clôturer le compte et payer des dépenses conservatoires de la succession.

De telles mesures appellent nos plus grandes réserves. Elles ne sont pas demandées par les associations de consommateurs et le Conseil supérieur du notariat a pointé les risques de ce dispositif, fondé sur la simple déclaration d'un héritier : que se passe-t-il quand le conjoint survivant détient un testament olographe non enregistré ? La commission des lois vous propose de supprimer ce dispositif.

L'article 25 tire les conséquences de l'arrêt Test-Achats de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de mars 2011. Il était temps ! Même si cela

suscite une controverse avec les assureurs, la commission des finances a utilement modifié cet article dans un sens que nous approuvons, tout en introduisant des dispositions additionnelles sur les contrats d'assurance vie, qui trouvent leur place ici.

Deux amendements concernent le contrôle de la dénomination et du contenu des contrats obsèques, pour concrétiser enfin leur revalorisation. Un autre amendement améliorera les pratiques et la transparence des assureurs lorsque les titulaires de contrat d'assurance vie décèdent, afin que les ayants droit puissent en bénéficier.

L'article 11 *bis* lève le secret professionnel devant les commissions d'enquête parlementaires pour les membres du Haut conseil de la stabilité financière ainsi que pour les dirigeants et salariés des établissements de crédits. Sans doute faudra-t-il s'interroger sur la cohérence de ces dérogations. En attendant, nous proposerons de regrouper ces dispositions à l'article 6 de l'ordonnance de 1958. La commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des articles qu'elle a examinés. (*Applaudissements à gauche*)

PRÉSIDENTE DE M. CHARLES GUENÉ,  
VICE-PRÉSIDENT

**M. Philippe Marini**, *président de la commission des finances*. – J'atteste du travail patient de notre commission, de la bonne ambiance, des conditions souvent consensuelles et de l'investissement très efficace de notre rapporteur.

Ce texte, qui n'est pas une révolution, nous dit une nouvelle fois que l'origine de la crise financière qui a affecté notre économie depuis 2007 était bien une régulation et une supervision insuffisantes des activités financières, bancaires ou non.

La faillite de Lehman Brothers a marqué un tournant. Nous n'en finissons pas, dans notre pays, dans la zone euro et ailleurs, de subir les conséquences de cette redoutable onde de choc.

La réforme de la titrisation, la supervision bancaire demeurent prioritaires. Depuis 2007-2008, notre pays est loin d'avoir été inactif. C'est bien la détermination du précédent gouvernement à garantir les dépôts qui a rétabli la confiance. Lors de l'audition, la semaine dernière, des membres pressentis pour siéger au Haut conseil des finances publiques, j'ai noté avec intérêt que M. Aglietta, désigné par le président du Sénat, a souligné l'efficacité de ce qui fut fait en 2008, grâce aux deux sociétés qui ont apporté à nos banques les liquidités dont elles manquaient cruellement.

Ce texte est une étape supplémentaire, à la suite de la loi de 2010 qui avait créé l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) par fusion de la commission bancaire et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) en même temps qu'avaient été

étendus les pouvoirs de l'AMF. Ce qui nous est proposé est dans la continuité. On passe naturellement de l'ACP à l'ACPR en ajoutant la compétence essentielle de prévention et de traitement des défaillances bancaires.

Sous l'impulsion de M. Barnier, des directives telles que Emir ont été prises. Quant aux banques, l'empressement de l'Union européenne à transposer à toute force les règles comptables internationale de Bâle III nous surprend car il pénaliserait le financement de l'économie, alors qu'il faudrait la faire redémarrer ; les États-Unis sont beaucoup plus attentistes.

**M. André Reichardt**. – Excellent !

**M. Philippe Marini**, *président de la commission des finances*. – Adaptons-nous au contexte de l'Europe continentale, comme l'Allemagne.

**M. Richard Yung**, *rapporteur*. – Très bien !

**M. Philippe Marini**, *président de la commission des finances*. – Certes, la pensée anglo-saxonne érige en totem la séparation des activités financières. Tant la règle Volcker que la règle Vickers appartiennent à des environnements différents du nôtre. Tenons compte du modèle de la banque universelle.

Il s'agit de faciliter la gestion d'une crise, de rendre possible le démantèlement d'un groupe bancaire, sans appel au contribuable. L'Union européenne prépare des directives. Le Gouvernement a fait le choix de ne pas les attendre et je m'en félicite. (« *Très bien !* » sur les bancs socialistes)

Mieux vaut que la directive transpose en droit communautaire des textes français ou allemands que l'inverse.

Cela dit, évitons deux écueils. Élever le niveau de la sécurité financière, certes, mais sans déprimer encore plus l'économie en réduisant la distribution de crédits, ce qui asphyxierait la machine économique.

Comment maintenir la compétitivité de la place de Paris et l'emploi dans le secteur en bridant la créativité des acteurs, qui peut aller s'exprimer outre-Chanel ?

Cette réforme ne mérite ni excès d'honneur ni excès d'indignité. Nous sommes très loin du discours du Bourget. L'ennemi, ce n'est pas la finance (*exclamations sur les bancs socialistes*) mais ses excès.

Il s'agit bien de trouver une ligne raisonnable et équilibrée. On n'enjoint pas aux banques de se séparer de toutes leurs activités de marché, parce qu'une interdiction de toute spéculation handicaperait le financement de l'investissement. On est très loin de la campagne électorale et c'est tant mieux.

L'Assemblée nationale a un peu durci à la marge le texte proposé. Notre commission des finances a déjà apporté sa marque à ce projet de loi. Il ne pénalisera pas le financement de l'économie, les banques seront sécurisées, pour faire correctement leur travail.

Ce n'est pas une réforme structurelle...

**M. Philippe Bas.** – Exactement.

**M. Philippe Marini,** *président de la commission des finances.* – ... contrairement à ce qu'a soutenu le ministre. Avec la création de la BPI, assemblage de structures existantes, et du CICE, réécriture de mesures qu'on s'était empressé d'annuler, ce texte illustre la démarche plutôt erratique du Gouvernement.

C'est en fonction du résultat de nos débats que les membres de mon groupe se détermineront. Notre attitude sera ouverte et raisonnablement positive. (*Applaudissements sur les bancs UMP ; marques d'approbation sur quelques bancs socialistes*)

**M. Richard Yung,** *rapporteur.* – Très bien.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – Chantage !

**M. Éric Bocquet.** – Le contexte européen plaide pour une régulation accrue. Alexandre Dumas fils disait : « La banque, c'est l'argent des autres » - j'ajouterai : de tous les autres... Le bilan des banques françaises représente 10 000 milliards d'euros, cinq fois notre PIB ; celui des banques européennes, 350 % du PIB européen. Notre pays occupe une place de choix dans cette hypertrophie bancaire avec quatre banques systémiques - l'Allemagne n'en compte qu'une. Aux États-Unis, le total des actifs bancaires n'atteint que 85 % du PIB.

Ces chiffres illustrent spectaculairement la folie spéculative qui s'est emparée des banques depuis trente ans, à coups de dérégulation et de déréglementation, creusant le lit de l'explosion de la dette et de l'implosion du système financier mondial.

« Il est tout à fait légitime que les États tentent de remettre le génie dans la bouteille » écrivait un journaliste dans un grand quotidien le 15 janvier dernier, ajoutant : « Les banques financent le carburant économique et allument la mèche en même temps ». Je cite à présent François Hollande, au Bourget, en janvier 2012 : « La finance a pris le contrôle de l'économie, de la société et même de nos vies. (...) La maîtrise de la finance commence par le vote d'une loi sur les banques qui sépare leurs activités de crédit de leurs activités spéculatives ». Il disait aussi vouloir interdire les produits financiers toxiques, supprimer les *stock-options* et encadrer les bonus. Telle était la feuille de route. Et le rapport Liikanen remis à M. Barnier recommandait, en octobre 2012, cette séparation.

Ce texte doit se donner une véritable ambition, de sorte que jamais une crise comme celle que nous avons connue, avec ses conséquences dramatiques pour les économies et les peuples, ne se reproduise. La dette publique irlandaise est passée de 25 % du PIB en 2008 à 100 % en 2010, du fait de la faillite du secteur bancaire ; plusieurs établissements ont dû être privatisés. Que de couleuvres les partisans du libéralisme ont été contraints d'avalier !

Le modèle de la banque universelle, tant prôné par certains milieux, est devenu un mythe ; les dix plus grosses pertes en Europe, entre 2008 et 2011, ont été le fait de tels établissements.

La séparation est une nécessité absolue. Mais nous sommes inquiets quand nous entendons le PDG de la deuxième banque française, rejoint plus tard par celui de la première, déclarer devant la commission des finances de l'Assemblée nationale que le texte n'encadrerait que 1 % de son produit net bancaire...

Comment ne pas s'interroger devant l'absence de référence du projet de loi initial à la présence de nos banques dans les paradis fiscaux ? Les députés ont amorcé le travail, poursuivons-le ; le groupe CRC aura un amendement sur le sujet.

Le 17 avril 2012, un collectif d'économistes, qui n'est pas composé de militants altermondialistes, appelait à l'interdiction des *stock-options*, ou encore au plafonnement des frais bancaires. Il faut encore se rappeler les engagements du président de la République, feuille de route que devait suivre la politique du pays. En réalité, nous sommes loin du compte.

Lors de son audition devant notre commission des finances, l'économiste Laurence Scialom soulignait qu'il fallait « insulariser la banque commerciale ». Les dérivés de crédit ne sont pas touchés par la filialisation ; or ils ont connu une progression totalement déconnectée de l'économie réelle.

Pour notre groupe, le politique doit reprendre toute sa place face à la finance. Il en va du fonctionnement démocratique de notre société. C'est un enjeu majeur pour l'équilibre de notre République. Pourquoi ne pas imaginer des solutions originales, par exemple la présence de représentants du personnel et des usagers au sein des organes de régulation ? Hâtons-nous de rendre la finance accessible au plus grand nombre.

Le *trading* haute fréquence est l'exemple type de la finance déshumanisée ; il constitue l'essentiel des transactions. Le texte l'interdit mais il demeure autorisé dans le cadre des activités de tenue de marché -c'est dire que l'interdiction risque d'être sans effet.

Le texte comporte des avancées, tel que le renforcement des pouvoirs de l'ACPR. Notre responsabilité est grande pour répondre aux attentes de nos concitoyens, légitimement inquiets de la crise bancaire chypriote. Ne les décevons pas.

« Je pense que les institutions bancaires sont plus dangereuses pour notre liberté que des armées entières au combat. Si le peuple américain permet un jour que les banques privées contrôlent leur monnaie, les banques (...) priveront les gens de toute possession (...) jusqu'au jour où leurs enfants se réveilleront sans maison et sans toit sur la terre que

leurs parents ont conquise ». Ces mots ont été prononcés par Thomas Jefferson en 1802...

Notre groupe déterminera sa position au terme de l'examen des articles. (*Applaudissements sur les bancs CRC ; MM. Pierre-Yves Collombat et Jean Desessard applaudissent aussi*)

**M. Jean Arthuis.** – Je remercie les rapporteurs qui nous ont parfaitement éclairés.

La finance est l'expression la plus achevée de la mondialisation. La faillite de Lehman Brothers a jeté un voile de défiance sur les banques, la machinerie infernale s'est enclenchée entraînant la défiance interbancaire et des faillites en série qui ont contaminé l'économie. Les plans de relance budgétaire ont achevé de creuser les déficits publics, d'où la crise des dettes souveraines.

Les coupables étaient tout désignés, il fallait châtier les banques. C'est tout le sens du discours du Bourget. L'ennemi, c'était la finance. On parlait d'une réforme structurelle majeure.

Nous souhaitons tous des banques plus saines, dédiées au financement de l'économie. Votre démarche va dans la bonne direction, même si nous sommes réservés sur les deux premiers titres du projet de loi.

Il est politiquement très correct de désigner le monde des finances comme bouc émissaire, mais nos États ne peuvent s'exonérer de leur propre impéritie. Voyez le surendettement de la Grèce : les gouvernements des États membres de la zone euro portent une lourde part de responsabilité en raison de leur laxisme depuis la création de l'euro. Le pacte de croissance et de stabilité est devenu un pacte de tricheurs et de menteurs...

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Oh !

**M. Jean Arthuis.** – Comment se fait-il que la commission et l'Eurogroupe aient été si complaisants à l'égard des banques de Chypre ? Y a-t-il un pilote dans l'avion ?

**M. Philippe Marini,** *président de la commission des finances.* – Excellente question !

**M. Jean Arthuis.** – Dans les mois à venir, il faudra bien venir en aide à Chypre - et le Gouvernement nous demandera une nouvelle autorisation d'engagement.

Je comprends la logique de la démarche du Gouvernement en matière de séparation et de régulation bancaires. Mais interrogeons-nous aussi sur les excès de la concentration bancaire, qui fait que certains établissements sont « *too big to fail* ». Les pouvoirs de l'ACPR sont proprement sidérants. Et comment qualifier le risque systémique ? Vous ne répondez pas à cette question.

Nos banques ont bien résisté dans la crise, ce qui n'a pas été le cas partout. Ce texte nous prémunira-t-il d'une nouvelle crise ? J'en doute, parce que le droit

français est limité par sa territorialité. Vous entendez donner corps au septième engagement du président de la République, mais l'Europe est le meilleur cadre pour agir avec efficacité ; le travail a déjà commencé à cette échelle - la directive CRD IV, la supervision bancaire, les propositions du rapport Liikanen... Notre dispositif doit être en conformité avec l'union bancaire en devenir. Pourquoi anticiper ? Le groupe UDI-UC craint que vous ne fassiez avec ce texte un cadeau à nos voisins et concurrents.

Toute législation plus rigoureuse que celle de l'Union prend le risque de voir fuir activités et emplois. Nous proposerons des amendements de sorte que le texte soit plus conforme à nos attentes. (*Applaudissements sur les bancs UDI-UC*)

**M. Jean-Michel Baylet.** – Il y a cinq ans, Lehman Brothers faisait faillite avec fracas, après le refus du gouvernement des États-Unis de lui venir en aide ; toute l'économie mondiale en a ensuite été affectée. Dans le secteur financier régnaient un sentiment d'impunité, l'opacité et la déresponsabilisation. « *Too big to fail* » disait-on...

C'est peu de dire qu'une réforme structurelle était nécessaire ; la loi de 2010 a montré ses limites. Le Gouvernement a entrepris de donner vie à un engagement de François Hollande ; ainsi est apparue l'idée de séparer activités utiles à l'économie et investissements spéculatifs.

C'est l'objet du titre premier, qui a été amendé par l'Assemblée nationale et par la commission des finances du Sénat. Pour rendre plus opérante la séparation, notre groupe proposera des amendements, notamment relatifs aux activités de tenue de marché ou le *trading* haute fréquence. Ce texte contribuera à prévenir les crises et à limiter leurs effets par un réseau de digues, pour éviter les inondations en cas de tsunami bancaire.

Dans les titres II et III, il est prévu des mécanismes de résolution des crises. Je me félicite comme le rapporteur de leur architecture générale ; l'ACPR pourra notamment intervenir de manière forte en cas d'urgence et révoquer les dirigeants défaillants.

La lutte contre la spéculation sur les matières premières agricoles est renforcée, nous nous en félicitons. Nous défendrons des amendements pour améliorer encore le dispositif.

Les consommateurs seront mieux protégés, en particulier les plus fragiles d'entre eux. Nous vous proposerons des améliorations en matière de transparence et de lutte contre le blanchiment.

**M. Jean Desessard.** – Très bien !

**M. Jean-Michel Baylet.** – Le contexte international doit être pris en compte. M. Barnier prépare une série de directives tandis que le conseil des ministres des finances a jeté les bases de l'union bancaire. La supervision unifiée devrait entrer en vigueur dans les

prochains mois. Au niveau mondial, le modèle de supervision et de régulation a été remis en cause. Mais les accords de Bâle III, conclus en 2010 à l'initiative du G20, ne sont toujours pas entrés en vigueur.

Ce projet de loi est à la fois insuffisant et capital. Insuffisant, car sans avancée au niveau européen nos banques perdront en compétitivité ; capital, car il renforce la régulation de la finance. Les choses bougent en Europe, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont engagé une réforme du secteur. Le référendum suisse du 3 mars vient conforter notre position.

Pour toutes ces raisons, les sénateurs radicaux de gauche voteront ce texte. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et du RDSE*)

PRÉSIDENCE DE M. DIDIER GUILLAUME,  
VICE-PRÉSIDENT

**M. Jean-Vincent Placé.** – La réforme bancaire est un sujet technique et complexe, mais surtout un enjeu politique et démocratique. Le sujet concerne directement les contribuables, qui ont dû supporter les déboires des banques, les épargnants, les acteurs économiques. La sphère financière s'est de plus en plus déconnectée de la réalité économique mais lorsque la bulle explose, ce sont les citoyens qui paient la facture... En France, 360 milliards d'euros ont été affectés au sauvetage des banques. A Chypre, le Parlement a rejeté le plan de sauvetage parce que le peuple a manifesté son opposition à des mesures injustes.

Les Français doivent savoir que les erreurs du passé ne seront pas répétées : c'est tout l'enjeu de cette réforme qui assure un encadrement strict du système bancaire. L'État ne peut continuer à récompenser les faillis et les dirigeants irresponsables. De nombreux pays se sont déjà engagés dans cette voie, même la Grande-Bretagne qui est allée jusqu'à la séparation totale et pas seulement au cloisonnement des activités.

La France a des spécificités en la matière. On ne peut nier les risques systémiques ni la mondialisation : j'aurais aimé que ce texte allât plus loin dans la séparation des activités bancaires ; mais je comprends la nécessité du compromis, y compris au niveau européen. L'Assemblée nationale a bien travaillé et le texte initial a été enrichi, notamment sur les paradis fiscaux. Sur ce sujet aussi, nous voulons aller plus loin.

D'autres points méritent d'être améliorés, notamment la lutte contre la spéculation sur les matières premières agricoles. Ces pratiques spéculatives ne sont plus tolérables.

**M. Jean-Michel Baylet.** – Tout à fait !

**M. Jean-Vincent Placé.** – D'autres sujets méritent notre réflexion, comme le *trading* haute fréquence ou les bonus des traders. Nous en reparlerons lors de la discussion des articles. Je salue l'amendement du Gouvernement qui permet la création d'un établissement de financement des investissements des collectivités locales.

Le débat est ouvert à l'échelle européenne. La France doit être à l'avant-garde, montrer son ambition et sa détermination pour moraliser la finance. Sur tous les bancs, nous voulons travailler en ce sens. Je suis heureux que nous ayons cette belle discussion. (*Applaudissements sur les bancs écologistes et socialistes*)

**M. Albéric de Montgolfier.** – François Hollande, le 22 janvier 2012, annonçait au Bourget, avec quelque démagogie, que son adversaire était le monde de la finance...

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – Il avait raison !

**M. Albéric de Montgolfier.** – Et que la façon de le museler était la séparation des activités utiles à l'économie et des activités spéculatives. Mais il y a parfois des retours à la réalité : pas de séparation dans ce texte mais une simple filialisation. Les promesses du candidat se sont heurtées au principe de réalité.

On ne peut s'affranchir du contexte international. La règle Volker limite certains types de spéculation, mais avec beaucoup d'exceptions -un véritable gruyère. Avec la proposition Vickers, activités de dépôt et spéculation restent sous le même toit. Le rapport Liikanen est plus strict mais ne touche pas au modèle de banque universelle.

Nous nous félicitons de disposer en France de grandes banques qui ont résisté à la crise ; il serait contreproductif de les fragiliser, au risque de favoriser leurs concurrentes.

La crise économique a d'abord été une crise financière et bancaire. Elle a convaincu les grandes puissances de réformer les banques, trop grosses et trop risquées. Les chiffres sont en effet impressionnants. Les actifs détenus par le secteur bancaire européen représentent 300 % du PIB européen. Les banques sont devenues systémiques : en cas de défaut, les États sont contraints d'intervenir. Entre 2008 et 2011, les États européens ont mobilisé 4 500 milliards d'euros pour venir en aide aux banques.

Une réforme structurelle des banques est-elle pertinente, alors que le modèle de la banque universelle domine en France et a montré sa solidité dans la crise ? L'union bancaire est en marche dans la zone euro. Les banques ont déjà réduit leurs activités spéculatives. Attention de ne pas aller trop loin dans les contraintes pour ne pas réduire les capacités de financement à notre économie. Des banques puissantes sont un facteur de la compétitivité. Il faut

savoir aussi que les États-Unis ont reporté *sine die* l'application des règles de Bâle III, ce qui va accroître les distorsions de concurrence avec ce pays.

L'adoption des directives européennes en préparation nous obligera à adopter un nouveau texte. Celui d'aujourd'hui ne fait que compléter la réforme de 2011. Je souhaite néanmoins saluer certaines avancées, notamment la protection des consommateurs. Fallait-il aller aussi loin que le propose la commission des finances avec le plafonnement général ? Je ne le crois pas. L'ACPR va étendre ses contrôles à tous les administrateurs des banques régionales. Le texte ne tient pas compte de la nature des banques coopératives. Nous y reviendrons avec nos amendements.

Ce texte n'est donc pas révolutionnaire. Le groupe UMP se prononcera au vu des amendements qui seront adoptés. Si le texte n'est pas durci, nous pourrions nous abstenir. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Ce projet de loi est la traduction d'une réforme majeure du quinquennat. C'est une réponse structurelle à la crise financière qui, en trois ans, a détruit 1 000 milliards de dollars de richesses, accru le chômage de 13 millions dans les pays de l'OCDE et augmenté les déficits publics de 80 %.

Cette crise est corrélée à la déréglementation du système bancaire ces trente dernières années et à la complexification des instruments financiers auxquels plus personne ne comprenait quoi que ce soit.

Avec Bâle II et Bâle III, les pouvoirs publics ont cru que la régulation des activités de transformation des banques les dispenserait de réguler leurs interventions d'intermédiation. Ce fut une funeste erreur. (*MM. Jean Desessard et Roland Courteau approuvent*)

Des discussions ont eu lieu en Europe autour des projets de directive. C'est dans un cadre nouveau qu'a été élaboré un texte qui fait notre fierté, puisque la France sera pionnière en Europe. Ce texte réduira le risque systémique, limitera l'aléa moral, améliorera le financement de notre économie et protégera les consommateurs. Notre groupe considère que si les grands équilibres du projet de loi ne doivent pas être remis en cause, des ajustements méritent d'être examinés. Il convient de mieux réguler les relations entre la société mère et les organismes de placement collectif, de contrôler de façon plus étroite les opérations spéculatives sur les matières premières agricoles, de limiter les salaires des dirigeants des grandes banques, de renforcer la lutte contre les paradis fiscaux. (*M. Jean Desessard renchérit*) Les pouvoirs de l'ACPR devraient être étendus aux prises de participation hors espace économique européen.

Le titre VI est bienvenu : il s'agit d'une véritable avancée en faveur du consommateur. Nous approuvons le plafonnement des frais bancaires et

l'aide apportée aux clients fragiles. Nous vous proposerons d'aller plus loin encore.

Ce projet de loi est profondément équilibré : il permet un financement plus sain de notre économie, les autorités de contrôle disposeront de davantage de pouvoirs, les épargnants seront mieux protégés ; bref, il rétablit la confiance de nos concitoyens dans leurs banques.

Pour toutes ces raisons, mon groupe votera ce texte, d'autant qu'il influera sur les discussions en cours à Bruxelles. Merci, monsieur le ministre, pour votre écoute et votre disponibilité. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et écologistes*).

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Bravo !

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Ce projet de loi est dans la continuité des textes présentés par le gouvernement précédent. Le groupe UDI-UC aborde ce texte avec un esprit d'ouverture.

La déclaration du candidat Hollande sur la finance est stupéfiante. Les banques sont des entreprises qui emploient 400 000 personnes.

**M. Philippe Bas.** – Très bien !

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Elles sont indispensables à toute l'activité économique. Une part de leur métier n'est pas dépourvue de risques et elles doivent être encadrées, comme le sont les entreprises Seveso. Cependant, la confiance est l'élément indispensable de la croissance. Et la croissance est notre objectif commun. Faisons donc abstraction de tout dogme et de toute idéologie.

Ce projet de loi est la traduction édulcorée du septième engagement du candidat François Hollande.

**M. Jean-Louis Carrère, président de la commission des affaires étrangères.** – Du président, car il l'est devenu.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Nous risquons de fragiliser nos banques face à la concurrence étrangère en les contraignant à dévoiler des informations stratégiques ; nous aurons un amendement sur le sujet. L'amélioration des *stress tests* devrait être une priorité.

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution aura un droit de vie et de mort sur les banques, ce qui est discutable. Est-ce compatible avec le principe de liberté du commerce et de l'industrie ?

Ce texte nous préservera-t-il d'un nouveau Lehman Brothers ? Ne légiférons-nous pas trop tôt ? Nos banques ne risquent-elles pas d'être affaiblies face à leurs concurrentes ? Menez-vous des discussions avec l'Allemagne qui met en œuvre une législation comparable ?

Votre projet de loi ne vise pas seulement à changer les structures, mais à peser sur les comportements,

dites-vous. C'est fondamental. Il serait indispensable de disposer d'une étude d'impact.

À l'Assemblée nationale, M. Moscovici a évoqué Sénèque et Dumas.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – C'est bien !

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Je terminerai par la fougade rafraîchissante d'un aïeul controversé, l'inclassable Robert, « Ce conseil, je ne saurais l'écouter, mais je l'entendrai toujours ». Je souhaite que vous écoutiez et entendiez ce conseil. Notre vote en dépend. (*Applaudissements au centre et à droite*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Fin 2012, le bilan agrégé du système bancaire français était de 9 000 milliards d'euros, quatre fois le PIB du pays, 28 fois les recettes de la loi de finances pour 2013... Sur cette somme, 2 400 milliards ont été affectés aux prêts aux entreprises et aux particuliers, c'est peu pour des institutions chargées de financer l'économie.

En octobre 2008, l'État a apporté 350 milliards aux banques après que Nicolas Sarkozy a dit que : « L'État n'a laissé aucune banque faire faillite ». Aucune ne fit faillite mais les dégâts collatéraux auront été énormes : en cinq ans de crise, le nombre de chômeurs a augmenté de plus d'un million et l'endettement de 500 milliards. La BNP, premier propagateur du virus *subprimes*, a été sauvée par l'État.

Certes, le système bancaire français aura bien résisté à la crise, les victimes de ces rêves de profit illimité, un peu moins. Et si, dans quelques mois, le système se bloque à nouveau, combien de milliards l'État pourra-t-il mettre sur la table et sur quels moutons prendra-t-il la laine ?

Le bilan de BNP Paribas est équivalent à notre PIB alors que les bilans agglomérés des huit plus grandes banques américaines ne représentent que 60 % du PIB des États-Unis. L'Allemagne ne compte qu'une mégabanque, qui lui a coûté cher à renflouer. Nos fringants banquiers ne font nulle amende honorable. Devant la crise, la fête spéculative continue !

Le vrai enjeu est moins de séparer les activités bancaires utiles à l'économie réelle et celles qui ne le seraient pas, que d'éviter que la prochaine crise systémique n'entraîne l'État et les déposants dans la débâcle de ceux qui l'auront provoquée. Je ne dis pas éviter la crise - bien malin celui qui saurait comment le faire - mais éviter que de catastrophe elle ne vire au cataclysme.

Cela suppose de séparer banques de dépôts et banques d'investissement. La filialisation proposée par ce projet de loi ne concerne qu'une partie infime des activités des banques, en créant une fausse impression de sécurité.

Obligation de prudence, une vraie séparation des activités spéculatives des activités de dépôt serait bénéfique pour les banques elles-mêmes : les

banques de dépôts, ainsi délestées des risques inhérents à leurs activités spéculatives, trouveraient à se refinancer à meilleur compte. En outre, la taille des établissements d'investissement français issus de cette séparation les rend très concurrentiels. BNP Paribas Investissement, c'est 830 milliards d'euros, soit plus que Goldman Sachs, la première banque d'investissement américaine avec 740 milliards. Derrière, Crédit agricole et Morgan Stanley sont de grandeurs comparables, avec respectivement 524 et 600 milliards d'euros.

D'où nos amendements, destinés à combler les lacunes de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs CRC, Mme Marie-Noëlle Lienemann applaudit aussi*)

**M. Jean Desessard.** – Le contexte est favorable à un tel projet de loi : règles Volcker aux États-Unis, Vickers au Royaume-Uni, rapport Liikanen à la Commission européenne, déclaration du Chancelier de l'Échiquier faisant part de son intention de séparer « les activités de détail et d'investissement des banques en les cloisonnant, pour protéger l'économie britannique et les contribuables, en s'assurant qu'aucune d'entre elles n'est trop grosse pour faire faillite ». Je n'oublie pas les directives et décisions du Parlement européen. Partout, les citoyens sont inquiets du « *too big to fail* », confrontés à l'impossibilité d'obtenir des crédits. Oui, cette loi sera l'étalon de l'Europe. Elle nous renvoie à cette question simple : quel est le rôle des banques dans l'économie ? Le crédit s'assèche. Seulement 10 % du bilan des banques servent au financement des entreprises et 12 % au financement des particuliers.

**M. Éric Bocquet.** – Tout à fait.

**M. Jean Desessard.** – Et les 78 % restants ? Où sont-ils ? Que font les banques ? Pourquoi accepter qu'elles prêtent aux *hedge funds* plutôt qu'aux entreprises, quand les PME ont tant besoin de crédits ? Le développement des produits dérivés nourrit la spéculation, plus rentable que le financement de l'économie.

Le développement des marchés à terme de matières premières a permis au début d'assurer les vendeurs et les acheteurs. Mais les opérateurs financiers ont investi ce nouvel eldorado, ce qui a amené les émeutes de la faim. Les fonds indiciels où investissent les investisseurs institutionnels français ont été créés après la crise de 2008. Nous déposerons un amendement pour limiter les opérations à la couverture des risques des opérateurs physiques.

Nous déposerons aussi des amendements sur l'accessibilité bancaire. L'économie et la finance doivent être au service de l'ensemble de la société. Ce projet de loi n'est qu'une étape de leur régulation. Luttons contre les dérives de la finance. (*Applaudissements sur la plupart des bancs à gauche*)

**M. Philippe Bas.** – (*Applaudissements prolongés sur les bancs UMP*) Il y a deux lectures de ce projet de loi. La première est politique : beaucoup de vos amis vous reprochent un nouveau changement de cap. On doit vous en donner acte. Plusieurs orateurs ont souligné l'abondance de messages d'intention. Mais on agit très peu. Après le traité budgétaire européen adopté dans le texte de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel ; après l'accord sur un budget européen qui marque un recul des interventions européennes ; après les 30 milliards de prélèvements supplémentaires décidés depuis votre arrivée ; après la suppression toutes affaires cessantes de la TVA antidélocalisation, qu'il a fallu remplacer à la suite du rapport Gallois ; après l'introduction de plus de flexibilité dans le code du travail voulue par le Medef, avec l'accord courageux quoique minoritaire de la CFDT, de la CGC et de la CFTC ; après les nouveaux efforts demandés aux familles et aux retraités, voici ce texte *a minima*, pour solder les comptes de la campagne de 2012.

Que François Hollande ne mène pas la politique pour laquelle il a été élu ne nous cause aucune contrariété, bien au contraire. (*On apprécie, à droite*) Nous n'avons cessé d'en dénoncer l'irréalisme. Nous considérons, comme vous désormais, qu'une réforme bancaire qui se traduirait à la fois par une hausse du loyer de l'argent et par une diminution de la disponibilité du crédit, une réforme qui affaiblirait les groupes bancaires français et leurs 400 000 salariés serait une faute contre l'économie française, un facteur de récession, une nouvelle cause d'aggravation du chômage.

Encore ne suffit-il pas que vous évitiez des sottises pour que nous accueillions avec soulagement votre projet sur les banques.

Personne n'oublie le vigoureux propos du 22 janvier 2012 : « Mettre la finance au pas », disait François Hollande sur un ton martial. Heureusement pour vous, personne ne sait ce qui distingue *a priori* un bon placement d'une opération spéculative, vous tentez un rétablissement acrobatique en jouant sur les mots. Certains salueront l'habileté mais la politique n'est pas un jeu de l'oie.

Il y a la lecture économique de votre projet de loi, heureusement. Un jeu moins désagréable car empreint d'un réalisme qui vous a fait d'abord gravement défaut. La seule banque universelle qui ait coûté de l'argent en France ces trente dernières années, c'est le Crédit Lyonnais, nationalisé et pas par nous. Dexia ne collectait pas de dépôts des Français.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – On a quand même payé !

**M. Philippe Bas.** – La fonction bancaire est utile à l'économie, indispensable aux États. Nos institutions bancaires, en tenant le marché, garantissent la fluidité des investissements. C'est une activité économique. La cantonner dans une filiale fera les affaires des

banques étrangères. Monsieur le ministre, nous verrons l'avis que vous réserverez à nos amendements sur ce point.

La régulation du système bancaire ne doit pas entraver davantage l'accès des Français au crédit. C'est toute la difficulté de l'exercice auquel s'est habilement livré le ministre de l'économie et des finances.

Les banques universelles françaises préfèrent déjà massivement servir leurs clients que la spéculation.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est faux !

**M. Philippe Bas.** – Certaines des mesures proposées paraissent opportunes. Si nos amendements sont acceptés, je ne vois pas de raison de voter contre. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**MM. Jean Germain et Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Beau rétablissement !

**M. François Marc.** – Je suis de ceux qui se félicitent de ce débat d'avant-garde. La France agit pendant que l'Europe discute encore. J'ai entendu divers sarcasmes sur le discours du Bourget de janvier 2012. Voyons le discours de Toulon de septembre 2008 !

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Ce n'était pas « martial », c'était guerrier ! (*Sourires*)

**M. François Marc.** – Il y a aujourd'hui une volonté de remise en ordre de notre secteur bancaire au service de notre économie, en mettant fin à l'aléa moral, à l'origine de l'engagement de fonds publics énormes. Bravo aux députés pour l'obligation de transparence des filiales internationales des banques.

Non, vraiment, ce projet de loi ne vient pas trop tôt mais bien à point. Serait-il trop timoré ? Il est parvenu à un équilibre tout à fait satisfaisant. Le secteur bancaire pèse très lourd dans l'économie française : 400 % du PIB de notre pays, contre seulement 85 % aux États-Unis. Comment mieux encadrer les activités bancaires ? Tous les pays du G20 se posent la question et tentent d'y répondre. Les règles Volcker ne sont pas tout à fait mises en œuvre, les règles Vickers en Grande-Bretagne ne le seront pas avant 2019. La France va plus vite, met en place un contrôle au service de l'économie productive et de la protection des épargnants.

J'insiste sur les collectivités locales. Il importe de sécuriser et faciliter leur accès au crédit. Nombreuses sont celles qui ont subi de plein fouet les effets de la crise financière et bancaire. Le texte encadre sérieusement l'emprunt des collectivités locales. Comme le président de la République l'a annoncé lors du Congrès des maires, une enveloppe de 20 milliards sur cinq ans financera les investissements des collectivités locales. Je me réjouis de l'amendement du

Gouvernement, qui crée cette fameuse agence de financement souhaitée par les collectivités territoriales.

J'espère que ce texte sortira encore amélioré de nos débats, pour stabiliser la confiance et redonner du souffle à notre économie. (*Applaudissements sur les bancs socialistes, écologistes, du RDSE*)

**Mme Muguette Dini.** – Le titre VI touche au surendettement : plus de 220 000 dossiers déposés en 2012, dont 195 000 déclarés recevables. C'est dire l'ampleur du phénomène qui touche 5 % des ménages payant l'impôt sur le revenu et je ne parle pas du malendettement. Depuis dix ans, le surendettement a évolué pour couvrir une population très fragilisée par des ressources trop faibles pour faire face à ses charges courantes.

Dans notre rapport d'information de la commission sénatoriale de l'évaluation des lois, sur la loi Lagarde, avec Mme Escoffier, nous formulons des recommandations. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'en avoir intégré quelques-unes dans ce texte.

Je proposerai deux amendements supplémentaires. Le premier rend obligatoire la présence du Conseil général et de la CAF dans les commissions de surendettement. Le deuxième prévoit l'éventuelle imposition de la mise en place d'un suivi budgétaire pour celui ou celle qui se retrouve une deuxième fois devant la commission.

Les dispositions sur l'assurance crédit ont retenu toute mon attention. Je propose un amendement pour aller plus loin dans l'information de l'emprunteur ; Quant aux frais de recouvrement subis par les débiteurs, je vous proposerai aussi, en accord avec Mme Jouanno, un amendement. (*Applaudissements sur les bancs UDI-UC*)

**M. Francis Delattre.** – J'imagine les réactions de la foule de citoyens enflammés aux accents oratoires du Bourget devant ce texte, plein de mesurées d'ordre réglementaire.

**M. Claude Bérît-Débat et M. Richard Yung, rapporteur.** – Le Bourget, ça vous a marqué !

**M. Francis Delattre.** – Les banques françaises aidées par l'État en 2008 n'ont rien coûté au contribuable. En 2008, les liquidités interbancaires ont été gelées. Un dispositif, bien plus efficace que celui que vous proposez aujourd'hui, a alors été mis en place, contre lequel la gauche avait voté.

Oui, il faut réguler. Nous l'avons fait. Vous prolongez, je n'ose dire « améliorez », le dispositif.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Dites-le.

**M. Francis Delattre.** – Une seule banque systémique en Allemagne, quinze en France, avec 400 000 emplois. Les banques financent, dans notre pays, 75 % des investissements des entreprises. Soyons prudents dans une période d'instabilité.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – C'est ce que nous faisons !

**M. Francis Delattre.** – Nous agissons seuls. L'avant-garde est utile, si les bataillons suivent car c'est eux qui gagnent les batailles. Nous savions tous que M. Barnier prépare la directive européenne qui doit nous être présentée avant l'été. Nous connaissions les contraintes de Bâle III. Votre tempo est-il le bon ? Votre bilan européen des dix derniers mois n'est pas formidable...

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Il n'est pas mauvais !

**M. Francis Delattre.** – Un peu de modestie ne messierait pas.

L'interventionnisme économique réapparaît à travers ce texte, qui pénalisera nos banques à l'international. Certes un organe superviseur est nécessaire mais faut-il le doter de pouvoirs d'intervention aux pouvoirs exorbitants pour des entreprises privées. Si vous mettiez en œuvre tous les moyens que vous vous donnez, cela s'apparenterait à une nationalisation rampante...

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Quelle horreur !

**M. Francis Delattre.** – Ce n'est pas une horreur mais il faut en avoir les moyens financiers.

La filialisation est fondée sur la distinction spéculatif-non spéculatif. Où est la différence précise ? Une nomenclature s'impose. C'est une disposition d'ordre législatif, pour le coup absente de ce texte où fourmillent les dispositions réglementaires.

Le *trading* haute fréquence ne trouve en réalité aucune parade sérieuse, aucune limite vraie, d'autant que certains amendements ont été écartés ce matin en commission. Les *hedge funds* ont sans doute beaucoup de défauts mais ils disposent de capitaux importants finançant des banques et investis en dettes souveraines.

Croyez-vous que le juge américain fera la différence entre une banque et sa filiale ? Souvenez-vous de la malheureuse affaire Pinault. Les règles qui s'appliquent à l'échelle mondiale ne sont pas celles qui prévalent en France ou en Europe.

Avec des sommes de 2 à 6 milliards...

**M. Richard Yung.** – 10 !

**M. Francis Delattre.** – ... soit ; on ne s'écarte pas de la garantie des dépôts...

**M. le président.** – Veuillez conclure !

**M. Francis Delattre.** – C'est un texte technique qui n'appelle pas d'opposition formelle. Je souhaite que nos amendements soient examinés avec attention par le Gouvernement. (*Applaudissements à droite*)

**Mme Frédérique Espagnac.** – Je salue l'excellent travail du rapporteur sur ce texte équilibré qui concilie

des intérêts contradictoires. Il est pleinement d'actualité. La réforme du système financier est au cœur des préoccupations internationales. L'Allemagne, le Royaume-Uni, les États-Unis prennent le même chemin que nous.

La transparence et la lutte contre les paradis fiscaux ont fait l'objet ici de nombreuses recommandations qui demeurent lettres mortes. Souvenez-vous de l'annonce en grande pompe de la liste noire des paradis fiscaux, « leur temps est révolu », déclarait le président de la République de l'époque... Qu'en est-il advenu, quatre ans après ? Alors que le montant des impôts sur le revenu et sur la production des banques a augmenté de 50 %, leurs profits ont été multipliés par huit. Leurs implantations *offshore* prospèrent. Le nombre de paradis fiscaux paraît avoir fondu comme neige au soleil ; c'est qu'il leur suffit de signer un accord de coopération. L'initiative internationale a été sacrifiée sur l'autel des égoïsmes nationaux. François Hollande ne s'est pas résigné. Ce projet de loi en atteste. Il intègre des mesures concrètes, cadrées, efficaces, qui pourront encore aller plus loin avec les amendements de la commission des finances et ceux que je défendrai avec Mme Lienemann, M. Marc et M. Caffet. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Que n'a-t-on annoncé en 2009 ! Tout continue comme avant ! (*Rires ironiques sur les bancs UMP*)

**M. Philippe Dallier.** – Vous avez du cran ! Tournez votre regard de votre côté de l'hémicycle.

**M. Albéric de Montgolfier.** – On vous attend !

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Les paradis fiscaux n'ont pas disparu, les produits dérivés ont crû, les *hedger funds* n'ont jamais manié autant d'argent.

**M. Francis Delattre.** – Et alors ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – « L'ennemi, c'est la finance » !

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – La spéculation continue et le système bancaire français n'est pas en reste. Les produits dérivés y ont triplé. Voyez les comptes de la BNP ! Ça continue plus fort qu'avant. En revanche, les PME ont de plus en plus de mal à obtenir des crédits pour le développement de leurs activités. La BPI est vraiment bienvenue, comme ce projet de loi.

La seule mission des banques devrait être de financer l'économie réelle. Il faut aussi se prémunir contre les risques spéculatifs. Non, les crises bancaires ne sont pas derrière nous : gare à la chute des dominos ! Le directeur général de La Banque postale prédit une nouvelle crise bancaire. Elle aura lieu. La France est particulièrement vulnérable, avec ses cinq mégabanes.

Mais la part des activités investissement de ces banques est particulièrement élevée : BNP et Crédit

Agricole font plus que Goldman Sachs et Morgan Stanley. Ce secteur est donc vulnérable. Je croyais qu'avoir de grandes banques, c'était bon pour la France. Mais il s'agit de colosses aux pieds d'argile. (*M. Jean Desessard applaudit*) Voyez l'Allemagne : elle n'a qu'une mégabanque et son système bancaire investit massivement dans l'économie.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Les caisses d'épargne allemandes ont fait faillite.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Les cinq grandes banques systémiques françaises représentent 334 % du PIB. Aux États-Unis, les huit banques systémiques représentent 85 % du PIB. Le temps est venu d'une séparation.

Ce projet de loi ne va pas assez loin, mais c'est un progrès. (*« Ah ! » sur les bancs socialistes ; MM. Philippe Dallier et Joël Bourdin ironisent*) J'ai déposé 30 amendements sur ce texte pour aller le plus loin possible pour séparer de façon étanche les deux activités. Le Gouvernement sera amené à nous proposer un jour ou l'autre d'aller en ce sens. (*Applaudissements sur quelques bancs socialistes et sur les bancs écologistes*)

**M. Benoît Hamon, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.** – Excusez M. Moscovici retourné à l'Assemblée nationale pour le débat sur la motion de censure.

Je salue le travail de M. Yung, qui a amélioré le texte déjà enrichi par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement est résolu à tirer les leçons de la crise financière et il passe à l'action, avec ce texte, pour garantir que les banques financeront les entreprises et l'économie, conformément aux exigences de Bâle.

On a beaucoup parlé du discours du Bourget du président de la République. Je commencerai par rafraîchir les mémoires. Les paradis fiscaux, c'est fini, disait Nicolas Sarkozy en 2009. Le Parlement européen s'est saisi du problème à partir du vote des députés français. M. Delattre se demandait si nous étions dans le bon tempo. C'est le cas, car la France et l'Allemagne commencent à agir, et entraînent à leur suite l'Union européenne. Nous avons besoin d'un signal fort à l'égard de la finance, dès maintenant, n'attendons pas les élections européennes qui vont retarder l'adoption des textes européens. Le président de la République voulait séparer les activités spéculatives des activités de dépôt : c'est chose faite avec l'article premier ; l'engagement est tenu.

Il avait été annoncé au Bourget qu'il serait interdit aux banques d'opérer dans les paradis fiscaux : les banques françaises devront faire toute la lumière sur leurs engagements à l'étranger, y compris dans ces « paradis ». À Chypre qui a rejoint l'Union en 2008, la situation est très particulière puisque l'activité bancaire représente huit fois le PIB et que 45 % des déposants

ne sont pas chypriotes. Les activités bancaires doivent être mieux régulées dans ces pays aux politiques fiscales accommodantes.

Les produits toxiques, dont avait parlé François Hollande : l'article 11 *ter* les interdit. Les *stock-options* sont soumises à l'impôt sur le revenu, depuis la loi de finances pour 2013. La taxe sur les bénéfices des banques a été créée en 2012 et a rapporté 500 millions. La taxe sur les transactions financières a été validée dans son principe au Conseil Ecofin par onze pays. L'agence publique de notation est en bonne voie.

Nous sommes donc engagés dans la mise en œuvre des propositions du discours du Bourget.

Sur la tenue de marché, l'Assemblée nationale a précisé que la régulation ferait le tri entre le bon grain et l'ivraie mais nous sommes ouverts aux propositions du Sénat.

M. Thani Mohamed Soilihi et Mme Dini ont évoqué la protection des consommateurs. Le texte sur la consommation, que je vous présenterai prochainement, complètera utilement ce projet de loi. Je remercie M. Marini pour une partie au moins de son intervention : il n'y a pas de révolution mais les règles seront plus claires à l'égard de ceux qui ont fauté. Demain, qui a fauté paiera.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mais non !

**M. Benoît Hamon,** *ministre délégué.* – Il ne faut pas que les contribuables ou les déposants payent pour des fautes qu'ils n'ont pas commises. Le Fonds de garantie des dépôts sera porté de 2 à 10 milliards d'euros d'ici cinq ans. Le but est bien de faire participer les établissements de crédit, monsieur Collombat.

Je remercie M. Bocquet pour son intervention : je rappelle que les banques universelles sont les plus nombreuses en Europe et que l'Espagne a été victime de la bulle immobilière. M. Arthuis trouve exorbitants les pouvoirs donnés à l'ACPR. Nous ne le pensons pas ; avec cela, nous aurions pu éviter la défaillance de Dexia et du CIF.

Merci à M. de Montesquiou pour sa contribution et pour ses amendements. La directive sur les marchés financiers est en cours de rédaction et la France est à l'avant-garde, en particulier pour les matières premières agricoles.

Notre projet est plus ambitieux que celui en cours au Royaume-Uni, inspiré par la City, qui ne veut pas encadrer la tenue de marché. Je salue M. de Montgolfier d'avoir rendu hommage à ce texte, ce qui ne fut pas le cas de M. Bas, très réservé malgré sa conclusion favorable. Parfois, sur les bancs de l'UMP, certains sont très croyants, mais pas pratiquants en matière de lutte contre les dérives financières. Nous, nous sommes passés aux actes. Si ce texte était si

technique, pourquoi ne pas l'avoir présenté lorsque vous étiez aux affaires ?

Mes remerciements vont aussi à M. Caffet, pour son soutien.

**M. Francis Delattre.** – Il y a ceux qui croient et ceux qui ne croient pas !

**M. Benoît Hamon,** *ministre délégué.* – M. Desessard a évoqué la spéculation sur les matières premières agricoles et je salue l'amendement qu'il défendra.

Oui, monsieur Marc, nous allons montrer à l'Europe la voie. On a beaucoup évoqué les réformes Liikanen, Volcker et Vickers, on retiendra la réforme Moscovici.

Je retiens les remarques de Mme Dini sur la nécessaire consolidation des institutions protégeant les consommateurs.

Personne ne peut dire ce que représentent les activités spéculatives et les activités utiles, a dit M. Oudéa. (*M. Pierre-Yves Collombat s'exclame*) Je ne suis pas sûr qu'un banquier ait la même conception que nous de l'utilité. L'ACPR exercera son contrôle.

Depuis la crise, les banques françaises ont limité leurs activités risquées alors que les activités de marché représentaient en 2006 le quart de leur chiffre d'affaires.

Je me réjouis de la qualité de ce débat. L'exigence d'une régulation de la finance doit conduire au rassemblement dans l'intérêt général. (*Applaudissements sur les bancs socialistes, écologistes et du RDSE*)

*La discussion générale est close.*

## Discussion des articles

### **Article additionnel**

**M. le président.** – Amendement n°170 rectifié *bis*, présenté par M. Arthuis et les membres du groupe UDI-UC.

Avant l'article 1<sup>er</sup> A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les dispositions de la présente loi ne peuvent avoir pour conséquence d'instituer des contraintes plus exigeantes que celles en vigueur en droit européen. Les commissions des affaires européennes des assemblées parlementaires sont compétentes pour alerter le Gouvernement sur toute violation de ce principe.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Cet amendement a pour objet d'introduire un principe temporaire d'articulation entre le projet de loi et la législation européenne à venir. Ce texte vient à contretemps du travail européen sur le sujet. La directive CRD IV est en cours de préparation pour mettre en œuvre Bâle III.

La BCE pourrait, à terme, centraliser la supervision des banques européennes. Nos partenaires attendent avant de légiférer.

Nous ne devons pas jouer notre partition plus rapidement qu'en Europe, à moins de mettre en péril la compétitivité de nos banques, qui sont des entreprises comme les autres, et qui souffrent de la crise. Elles ont perdu des milliers d'emplois ces dernières années. Il convient donc d'articuler ce texte avec le droit européen, pour éviter de voter une législation plus contraignante.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Cet amendement m'a laissé perplexe : il vise une période temporaire, soit... Mais les Allemands en sont à leur troisième loi et les Anglais à leur deuxième. Devons-nous rester les bras croisés ? Certes non. Avis défavorable.

**Mme Nicole Bricq, ministre du commerce extérieur.** – Je comprends l'attachement du groupe UDI-UC à la législation européenne, mais s'il s'agit de l'articulation de notre droit avec l'Europe, nous sommes calés sur la directive CRD IV. S'il s'agit de rappeler que la législation européenne prime sur celle des États membres, le principe est connu. La France peut être précurseur.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Vous n'entendez pas ce que je dis. Que les Allemands et les Britanniques aient légiféré, c'est un fait, mais le décalage entre l'Europe et la France risque de nuire à nos banques.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je suis bluffé par cet amendement.

La France n'a plus aucun pouvoir en matière monétaire, pratiquement plus en matière budgétaire. Et on nous dit, attendons l'Europe pour légiférer sur les banques, non pas qu'il s'agisse de sécuriser le système, mais de ne pas peser sur la compétitivité de nos banques. Le monde peut s'écrouler à cause d'une faillite du système mais ce qui compte, c'est de sauver la compétitivité de nos banques ! Je voterai contre.

**M. Jean Desessard.** – Je voterai aussi contre. Nous avons discuté de cette question avec M. Arthuis, lors d'une réunion conjointe Assemblée-Sénat, et nous voulions ensemble prendre des mesures contre les dérives.

Chaque pays fait des propositions en la matière. Il est intéressant que la France joue son rôle. Vous avez l'air de croire que l'on va bloquer l'activité des banques. Mais non ! Il s'agit simplement de lutter contre des dérives et contre la spéculation.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – M. Arthuis a traité tout à l'heure les signataires du pacte de stabilité de menteurs et de tricheurs. Avec cet amendement, il nous demande de nous en remettre à eux !

Cet amendement pose un problème de souveraineté nationale. Enfin, faut-il arrêter de

légiférer parce que l'Europe ne l'a pas fait préalablement ?

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Nous nous sommes rendus à Londres et à Berlin. J'ai été frappé par le fait que nos gouvernements échangent beaucoup et que les réformes mises en œuvre sont très convergentes.

L'autorité prudentielle britannique est particulièrement proche de l'ACPR. Je n'imagine pas que ce texte pénalise l'activité bancaire.

*L'amendement n°170 rectifié bis n'est pas adopté.*

## Article premier A

**M. Éric Bocquet.** – Cet article traite de l'activité de notre système bancaire. Les marchés financiers n'ont pas de visage, et ils ont connu une évolution sensible avec l'apparition des fonds souverains, et des banques des pays émergents, notamment celles de la Chine et du Brésil.

Les quatre premières banques au monde en 2011 sont des établissements chinois. La BNP n'a pas à rougir de sa douzième place, mais sa capitalisation semble insuffisante. La question de la compétitivité de nos établissements ne se pose pas parce que c'est une notion problématique.

Le rapport devra faire le tri entre les activités utiles à l'économie réelle et celles dévolues à la spéculation.

Nous attendons que nos banques redeviennent des partenaires de l'économie française et de nos concitoyens.

**M. le président.** – Amendement n°35 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Placade, Requier, Tropeano et Vall.

1° Remplacer la date :

30 juin

par la date :

31 décembre

2° Compléter cet article par les mots :

ainsi que sur les impacts du Titre Ier de la présente loi, en particulier quant aux tailles des filiales créées et aux effets sur les volumes de trading haute fréquence, des prêts aux organismes de placement collectif à effet de levier ou autres véhicules d'investissement similaires, et des opérations sur instruments financiers à terme dont l'élément sous-jacent est une matière première agricole.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le rapport demandé à l'article premier A ne s'intéresse qu'à l'impact de cette réforme sur la compétitivité du secteur bancaire français alors que l'objet de cette loi est de sécuriser le système bancaire national en limitant et contrôlant certaines de ses activités.

L'étude d'impact du projet de loi est particulièrement discrète sur ce chapitre. L'argument selon lequel « il est malheureusement impossible, compte tenu du très petit nombre de banques concernées et pour des raisons de confidentialité et de respect du secret des affaires, d'exposer les ordres de grandeur correspondant à la taille de l'éventuelle filiale *pro forma* » est particulièrement étonnant puisqu'il aboutit à faire passer le secret bancaire avant l'information du Parlement.

Le but de cette loi n'est-il pas de défendre l'État et les déposants ? Il semble ici que ce soit plutôt de la défense des banques qu'il s'agisse.

L'information doit donc être délivrée au Parlement, sinon avant le vote de la loi du moins après.

**M. le président.** – Amendement n°136 rectifié *bis*, présenté par Mme Lienemann et les membres du groupe socialiste et apparentés.

I. – Remplacer la date :

30 juin

par la date :

31 décembre

II. – Compléter cet alinéa par les mots :

ainsi que les conséquences sur la taille et la nature des opérations des filiales mentionnées au titre I<sup>er</sup>, sur les volumes des opérations de négoce à haute fréquence et la spéculation sur les matières premières agricoles

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il convient de modifier la date de dépôt du rapport et d'en élargir le champ pour éclairer le Parlement.

**M. le président.** – Amendement identique n°218 rectifié, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

**M. Jean Desessard.** – Par un heureux hasard, mon amendement est identique à celui de Mme Lienemann, ce qu'explique notre convergence de vue. Cette loi n'est qu'une étape. Le rapport dont la remise doit être différée doit traiter en particulier du *trading* haute fréquence, purement spéculatif, ainsi que de la spéculation sur les matières premières agricoles.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Ces trois amendements sont très proches : avis favorable pour élargir le champ du rapport. Nous préférons les amendements identiques n°s136 rectifié et 218 rectifié à l'amendement n°35 rectifié.

**Mme Nicole Bricq, ministre.** – Même avis : je souhaite que M. Collombat se rallie aux amendements de Mme Lienemann et de M. Desessard, pour avoir un texte commun aux trois groupes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On se fiche du monde ! Pourquoi le retirerai-je ? Pour les statistiques du groupe socialiste ? Je le maintiens.

*L'amendement n°35 rectifié n'est pas adopté.*

*Les amendements identiques n°s136 rectifié bis et 218 rectifié sont adoptés.*

*L'article premier A, modifié, est adopté.*

### **Article premier**

**M. Roland Courteau.** – Cet article résonne encore des déclarations de François Hollande. La Fédération des banques y voit une contrainte : elle est bienvenue !

L'État est venu au secours du système bancaire lorsqu'il menaçait de faillite. Serions-nous les premiers à légiférer que j'en serais fier. On a vu les conséquences du laisser-faire. Ce projet de loi réforme en profondeur le système bancaire, il responsabilisera les acteurs de ce secteur, accroîtra les contrôles.

Le Gouvernement qui s'est inspiré des recommandations du rapport Liikanen propose un équilibre entre prévention des risques systémiques et financement de notre économie. Pour restaurer la confiance des clients, il sera créé des filiales séparées. Elles seront autonomes, ce qui convient parfaitement.

Enfin, cet article élargit les pouvoirs de contrôle de l'autorité prudentielle.

Ce texte va donc dans le bon sens en imposant des règles pour assainir ce secteur. Nous sommes parvenus à un texte équilibré. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Éric Bocquet.** – Cet article appelle plusieurs observations : plus de quarante amendements seront défendus, montrant que le travail de l'Assemblée nationale mérite d'être approfondi, notamment sur la tenue de marché, qui pourrait servir de paravent à certaines activités spéculatives.

Selon le site *Dow Jones* du 20 février, notre réforme bancaire n'affectera que 1 % du produit bancaire. Lors de la présentation de ce texte en commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Oudéa a dit que ce projet de loi touchait entre 3 et 5 % des activités d'investissement de sa banque, qui représentent 15 % de son revenu, soit au total 0,75 % dudit revenu, autant dire rien.

À la commission des finances de l'Assemblée nationale, à Karine Berger qui pousse alors les feux : 99 % de vos activités échapperont à la loi ? M. Oudéa répond alors : le superviseur en décidera.

*Marianne* a écrit que ce projet de loi aurait l'effet du mercurochrome sur une jambe de bois.

Nos amendements visent à séparer plus nettement activité spéculative et financement de l'économie, pour en finir avec la finance pour la finance, ce cancer qui ronge notre économie.

*La séance est suspendue à 19 h 30.*

PRÉSIDENCE DE MME BARIZA KHIARI,  
VICE-PRÉSIDENTE

La séance reprend à 21 h 30.

## Conférence des présidents

**Mme la présidente.** – Je vais vous donner lecture des conclusions de la Conférence des présidents.

### **Semaine réservée par priorité au Gouvernement**

#### **JEUDI 21 MARS 2013**

À 9 heures 30 :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

1°) Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de séparation et de régulation des activités bancaires.

De 15 heures à 15 heures 45 :

2°) Questions cribles thématiques sur l'Europe de la Défense.

À 16 heures et le soir :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

3°) Suite du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires.

#### **Éventuellement, VENDREDI 22 MARS 2013**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 9 heures 30, à 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires.

### **Semaine sénatoriale de contrôle**

#### **MARDI 26 MARS 2013**

À 9 heures 30 :

1°) Questions orales

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

À 14 heures 30 :

2°) Suite du débat sur les conclusions de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale.

À 17 heures :

3°) Débat sur le rayonnement culturel de la France à l'étranger (demande du groupe UMP).

À 21 heures 30 :

4°) Débat sur les enjeux et les perspectives de la politique spatiale européenne (demande de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques).

#### **MERCREDI 27 MARS 2013**

De 14 heures 30 à 18 heures 30 :

*Ordre du jour réservé au groupe UMP :*

1°) Proposition de loi relative au versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide à l'enfance lorsque l'enfant a été confié à ce service par décision du juge, présentée par M. Christophe Béchu, Mme Catherine Deroche et plusieurs de leurs collègues.

À 21 heures :

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

2°) Débat sur le droit de semer et la propriété intellectuelle (demande du groupe CRC).

#### **JEUDI 28 MARS 2013**

De 9 heures à 13 heures :

*Ordre du jour réservé au groupe socialiste :*

1°) Proposition de loi relative à l'instauration du 27 mai comme journée nationale de la Résistance, présentée par M. Jean-Jacques Mirassou et les membres du groupe socialiste et apparentés.

À 15 heures :

2°) Questions d'actualité au Gouvernement

De 16 heures 15 à 20 heures 15 :

*Ordre du jour réservé au groupe écologiste :*

3°) Proposition de loi visant à l'abrogation du délit de racolage public, présentée par Mme Esther Benbassa et plusieurs de ses collègues.

4°) Question orale avec débat n°2 de Mme Aline Archimbaud à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, sur les droits sanitaires et sociaux des détenus.

### **Semaine sénatoriale d'initiative**

#### **MARDI 2 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

À 14 heures 30 :

1°) Débat sur l'action des collectivités locales dans le domaine de la couverture numérique du territoire (demande de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois).

À 21 heures 30 :

2°) Texte de la commission des affaires sociales sur les propositions de loi présentée par M. Paul Vergès, relative aux bas salaires outre-mer (Procédure accélérée) ; présentée par M. Michel Vergoz, visant à

proroger le dispositif ouvrant la possibilité du versement d'un bonus exceptionnel aux salariés d'une entreprise implantée dans une région ou un département d'outre-mer (à l'exception de Mayotte), à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin ou à Saint-Barthélemy, (Procédure accélérée) (demande de la commission des affaires sociales).

### **MERCREDI 3 AVRIL 2013**

De 14 heures 30 à 18 heures 30 :

*Ordre du jour réservé au groupe écologiste :*

1°) Deuxième lecture de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte.

2°) Suite éventuelle de la question orale avec débat n°2 de Mme Aline Archimbaud à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, sur les droits sanitaires et sociaux des détenus.

À 18 heures 30 :

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

3°) Proposition de résolution relative au respect des droits et libertés des collectivités territoriales, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution par M. Jean-Claude Gaudin et les membres du groupe UMP, apparentés et rattachés (demande du groupe UMP).

### **JEUDI 4 AVRIL 2013**

De 9 heures à 13 heures :

*Ordre du jour réservé au groupe UMP :*

1°) Suite de la proposition de loi pour une fiscalité numérique neutre et équitable.

2°) Suite éventuelle de la proposition de loi relative au versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide à l'enfance lorsque l'enfant a été confié à ce service par décision du juge.

3°) Proposition de loi visant à renforcer la protection pénale des forces de sécurité et l'usage des armes à feu, présentée par MM. Louis Nègre, Pierre Charon et plusieurs de leurs collègues.

De 15 heures à 15 heures 45 :

4°) Questions cibles thématiques sur l'industrie pharmaceutique.

De 16 heures à 20 heures :

*Ordre du jour réservé au groupe socialiste :*

5°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

À 22 heures :

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

6°) Suite du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

### **VENDREDI 5 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

À 9 heures 30, à 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

### **Semaines réservées par priorité au Gouvernement**

### **LUNDI 8 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

### **MARDI 9 AVRIL 2013**

À 9 heures 30 :

1°) Questions orales.

À 14 heures 30 et le soir :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

2°) Suite du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

### **MERCREDI 10 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

### **JEUDI 11 AVRIL 2013**

À 9 heures 30 :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

1°) Suite du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

À 15 heures :

2°) Questions d'actualité au Gouvernement.

À 16 heures 15 et le soir :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

3°) Suite de l'ordre du jour du matin.

### **VENDREDI 12 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 9 heures 30, à 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

### **Éventuellement, SAMEDI 13 AVRIL 2013**

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

À 9 heures 30, à 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

### **LUNDI 15 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 16 heures et le soir :

- Conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral et du projet de loi organique relatif à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux.

### **MARDI 16 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

1°) Projet de loi autorisant l'approbation du protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris.

2°) Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République orientale de l'Uruguay.

3°) Projet de loi autorisant l'approbation des amendements des annexes II et III à la convention Oskar pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est relatifs au stockage des flux de dioxyde de carbone dans des structures géologiques.

4°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de l'Inde relatif à la répartition des droits de propriété intellectuelle dans les accords de développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

5°) Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République socialiste du Vietnam relatif aux centres culturels.

6°) Projet de loi autorisant l'approbation de la convention postale universelle.

7°) Suite de l'ordre du jour de la veille.

### **MERCREDI 17 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

- Sous réserve de sa transmission, projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi (Procédure accélérée).

### **JEUDI 18 AVRIL 2013**

À 9 heures 30 :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

1°) Sous réserve de leur dépôt, conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

2°) Suite du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi.

De 15 heures à 15 heures 45 :

3°) Questions cibles thématiques sur la situation des hôpitaux.

À 16 heures et le soir :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

4°) Suite de l'ordre du jour du matin.

### **VENDREDI 19 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 9 heures 30, à 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi.

### **Éventuellement, SAMEDI 20 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 9 heures 30, à 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi.

### **Semaine sénatoriale de contrôle**

#### **MARDI 23 AVRIL 2013**

À 9 heures 30 :

1°) Questions orales.

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

À 14 heures 30 :

2°) Question orale avec débat n°4 de M. Jean-Vincent Placé à M. le ministre chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation sur la lutte contre l'obsolescence programmée et l'augmentation de la durée de vie des produits (demande du groupe écologiste).

3°) Débat sur la politique vaccinale de la France (demandes de la commission des affaires sociales et du groupe socialiste).

À 21 heures 30 :

4°) Débat sur l'efficacité des conventions fiscales internationales (demande du groupe CRC).

#### **MERCREDI 24 AVRIL 2013**

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

À 14 heures 30 :

1°) Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur le projet de programme de stabilité (demande de la commission des finances et mise en œuvre par le Gouvernement de l'article 50-1 de la Constitution).

À 21 heures 30 :

2°) Débat sur l'immigration étudiante et professionnelle (demande du groupe socialiste).

#### **JEUDI 25 AVRIL 2013**

À 9 heures 30 :

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

1°) Débat sur la loi pénitentiaire (demandes de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, de la commission des lois et du groupe RDSE).

À 15 heures :

2°) Questions d'actualité au Gouvernement.

À 16 heures 15 :

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

3°) Débat sur la politique européenne de la pêche (demande du groupe UDI-UC).

### **Sénateur en mission (*Nomination*)**

**Mme la présidente.** – Par courrier en date du 20 mars 2013, M. le Premier ministre a fait part de sa décision de placer, en application de l'article L.O. 297 du code électoral, Mme Aline Archimbaud, sénatrice de la Seine-Saint-Denis, en mission temporaire auprès de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé. Cette mission portera sur les améliorations en faveur de l'accès au soin des personnes en situation de précarité. (*M. Jean Desessard s'en félicite*)

### **Questions prioritaires de constitutionnalité**

**Mme la présidente.** – M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 20 mars 2013, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution, la Cour de Cassation a adressé au Conseil constitutionnel deux décisions de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 717-3 du code de procédure pénale.

### **Régulation des activités bancaires (*Suite*)**

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle la suite de l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de séparation et de régulation des activités bancaires.

Discussion des articles (*Suite*)

#### **Article premier (*Suite*)**

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Rien ne vaut un détour par l'Histoire pour comprendre pourquoi nous en sommes à tenter de réguler ce que nous avons mis tant d'énergie à déréguler.

Avant la révolution libérale, les crises étaient rares ; après, elles se sont multipliées. « Vive la crise ! » proclamait la gauche moderne des années 1980 avec Yves Montand en monsieur loyal d'une émission de télévision sur le service public. La crise, c'était la rançon de la modernité, disait-on. Comme le dit Rimbaud, il faut être résolument moderne. Privatisation, libéralisation, dématérialisation, modernisation : la quadrature de notre économie ! Et la banque universelle est devenue le modèle de référence.

Avec une telle foi dans un système si moderne, personne n'a vu venir la crise, personne ne s'est demandé comment une banale affaire de spéculation immobilière locale avait pu dégénérer en crise systémique ? Dès la fin de 2006 pourtant, une cascade de faillites du système hypothécaire américain avait entraîné une intervention massive de l'État ; gorgée de créances douteuses, banques et assurances étaient menacées. L'État les a sauvées, mais a oublié Lehman Brothers : le 15 septembre 2008, le feu était mis à la masse d'explosifs ainsi entreposée... Dès août 2007 BNP Paribas avait dû suspendre la cotation de trois de ses fonds adossés à des fonds immobiliers américains. Dès cette date, la crise était devenue européenne, ce que personne n'a voulu voir.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances.** – Tout à fait.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Un mois plus tôt, évoquant la place de Paris, Mme Lagarde pouvait dire : « L'avenir est devant nous, nous avons vécu une belle époque, préparons-en de sublimes » ! Elle ne fut pas la seule à se tromper... La crise arrive donc, les États européens interviennent, l'endettement public augmente de 25 % en Europe et en France. Pour y faire face, l'équilibre budgétaire est décrété : la crise financière se mue en crise sociale et politique.

Nous en sommes là. La question aujourd'hui n'est pas de faire le tri entre les activités financières utiles et celles qui ne le sont pas, mais comment éviter que la

comète financière ne pulvérise la planète où vivent et travaillent des femmes et des hommes. C'est ne rien comprendre au monde de la haute finance, disait en substance John Kenneth Galbraith, tant qu'on n'a pas vu qu'il accorde son admiration la plus vive à ceux qui préparent les pires catastrophes. Constatons que le monde de la haute finance a toujours des amis...

**M. François Fortassin.** – M. le ministre a fixé les vastes ambitions de ce projet de loi, mais est-il en mesure de les accomplir ? Rien n'est moins sûr.

Où placer le curseur ? Contrairement au rapport Liikanen, le projet de loi ne filialise pas *a priori* la tenue de marché ; un amendement de l'Assemblée nationale permet seulement au ministre de l'économie d'en faire entrer certaines dans la filiale spéculative. Comment faire le tri entre les activités dangereuses et les autres ? Et quand le ministre agira, ne sera-t-il pas trop tard ? La tenue de marché pourrait jouer dans la prochaine crise le rôle qu'a joué la titrisation dans celle que nous connaissons. Le pourcentage filialisé sera faible : se prémunit-on dans ces conditions d'un risque systémique ? Toutes les activités des maisons mères sont peut-être utiles à l'économie, mais le bilan des banques n'est pas réduit, elles resteront systémiques et nous serons contraints de venir à leur secours.

L'échelon européen est plus adapté que l'échelon national. Faisons aboutir la réforme européenne des banques. Ce projet de loi qui a le mérite d'exister devrait être plus ambitieux.

J'ai noté la contestation véhémement par l'opposition de l'approche de ce projet de loi. Le béotien que je suis est étonné que ces experts aient été à ce point aveuglés qu'ils n'ont pas vu que l'homme providentiel qu'ils ont tant soutenu a multiplié par deux en cinq ans la dette de la France.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances.** – C'est un peu facile. Je vous ai connu mieux inspiré !

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Nous sommes ici au cœur du projet de loi. La ligne de partage entre activités servant l'économie réelle et activités spéculatives est la bonne. Le ministre de l'économie et des finances pourra, comme l'a voté l'Assemblée nationale, faire basculer dans la filiale spéculative les opérations de tenue de marché au-delà d'un certain seuil. C'est une avancée considérable.

Le texte du Gouvernement est un bon texte. Mais dans le monde global de la finance, il n'y a pas que les banques, il y a aussi les organismes de placement collectif à effet de levier, les marchés financiers dérégulés depuis vingt ans, les produits et instruments tels que la titrisation. Si nous voulons avancer vers la régulation de la finance, il faut s'y intéresser. Je comprends la tentation d'interdire certaines activités aux banques.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances.** – On ira vers le *shadow banking* !

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Mais les banques font ce que leur permet la réglementation avec les instruments financiers à leur disposition. Nous ne pouvons ignorer la régulation des marchés et de la titrisation. Les banques espagnoles ont titrisé des créances dont beaucoup étaient pourries.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances.** – Absolument.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – C'est une question globale. Bien évidemment, il faut réguler les banques. Mais si nous le faisons uniquement en France, ces activités se déplaceront à l'étranger.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances.** – Très juste !

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Soyons attentifs à cette question. La directive en préparation comporte des éléments qui vont dans le bon sens. Il nous faut continuer à avancer dans toutes les directions en même temps.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances, et M. André Reichardt.** – Très bien !

**Mme la présidente.** – Amendement n°36 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Baylet, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano et Vall.

Alinéas 2 à 24

Remplacer ces alinéas par neuf alinéas ainsi rédigés :

« Art. L. 511-47. – I. – Afin de garantir la stabilité financière, leur solvabilité à l'égard des déposants, leur absence de conflit d'intérêts avec leurs clients et leur capacité à assurer le financement de l'économie, il est interdit aux établissements de crédit :

« 1° Les activités de négociation portant sur des instruments financiers, à l'exception des activités relatives :

« a) À la couverture des risques de l'établissement de crédit ;

« b) À la couverture des risques de taux et des risques de change pour le compte d'entreprises non financières et par le biais d'instruments simples ;

« c) À la gestion saine et prudente de la trésorerie de l'établissement de crédit et de celle de ses filiales ;

« d) Aux opérations d'investissement du groupe au sens de l'article L. 511-20 ;

« 2° Toute opération conclue par l'établissement de crédit avec des organismes de placement collectif à effet de levier ou autre véhicules d'investissement similaires, répondant à des caractéristiques fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie.

« II. – Les activités interdites au I peuvent être exercées uniquement par une compagnie financière, ou par une filiale d'une compagnie financière ou d'une compagnie

financière holding mixte dédiée à ces activités. La compagnie financière ou compagnie financière holding mixte détenant une telle filiale, ne peut compter un établissement de crédit à son capital.

« III. – Au sens du présent article, on entend par « couverture » l'activité d'un établissement mentionné au I qui se porte partie à des opérations sur des instruments financiers dans le but de réduire ses expositions aux risques de toute nature liés aux activités de crédit et de marché. Les instruments utilisés pour ses opérations de couverture doivent présenter une relation économique avec les risques identifiés.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'histoire récente a montré les risques incontestables que font courir des établissements financiers libres de poursuivre leurs propres finalités à notre société et à notre démocratie. L'État n'a pu faire autrement que de sauver de la faillite ceux qui étaient « trop gros pour tomber ».

Séparer les activités de dépôt liées à l'économie réelle des opérations de marché pour compte propre ou pour compte tiers, indissociables, est une nécessité absolue.

Une banque universelle, c'est une banque commerciale plus une compagnie d'assurance, un casino, un gestionnaire d'actifs, un bureau d'ingénierie financière et un supermarché de produits divers, institutionnalisant les conflits d'intérêts. Le projet de loi fait passer les intérêts des banques avant ceux de notre économie et de nos contribuables et épargnants.

Cet amendement propose donc d'interdire purement et simplement la quasi-totalité des opérations de marché aux établissements de crédit - sauf celles directement nécessaires à leur fonctionnement ou couvrant les risques d'entreprises non financières. Il interdit aux établissements de crédit l'intégralité des opérations avec les *hedge funds*, les opérations sur produits dérivés ainsi que l'intégralité des opérations de tenue de marché.

Permettez-moi de citer en conclusion le président de la République : « sous nos yeux, en vingt ans, la finance a pris le contrôle de la société, de l'économie, et même de nos vies » ! Faisons en sorte de desserrer cette contrainte...

**M. André Reichardt.** – Le Bourget !

**Mme la présidente.** – Amendement n°69, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéa 2

Après le mot :

déposants

insérer les mots :

, leur absence de conflits d'intérêt avec leurs clients

**M. Thierry Foucaud.** – Le projet de loi entretient le flou autour de la notion de « tenue de marché », de

nature à obscurcir son objectif, qui est de réguler et séparer les activités bancaires et financières.

François Pérol, président de BPCE, déclarait, en février 2012, dans un entretien...

**M. André Reichardt.** – Excellent président !

**M. Thierry Foucaud.** – ... « Je ne me reconnais pas dans cette finance sans visage dont il est parfois question. Dans le groupe que je dirige, la finance doit être au service de l'économie ». Et encore, alors qu'on l'interrogeait sur les affaires du Crédit Foncier et de Natixis : « les gens ne se rendent pas compte à quel point les banques ont changé depuis la crise. (...) Nous n'avons plus d'activité spéculative en compte propre. (...) Quand une banque utilise ses fonds propres pour essayer de faire mieux que le marché, ou lorsqu'elle achète de la titrisation elle sort de son rôle ». Et encore : « je suis d'accord pour interdire aux banques toute activité spéculative lorsqu'elle agit pour son compte. (...) On a le droit de demander aux banquiers de se consacrer à leurs clients et de ne pas spéculer avec leur argent ». Enfin : « la taxe sur les transactions financières (...) est une cause qui mérite d'être soutenue, mais qui ne prend tout ce sens qu'à la condition d'être suivie par le plus grand nombre. Je suis d'accord avec le fait de taxer tout ce qui ne finance pas l'économie, comme le *trading* à haute fréquence ou les CDS sur la dette souveraine. Le fait que la France donne l'exemple ne me choque pas ».

Pouvons-nous aller moins loin que ce que disait cet ancien secrétaire général adjoint de l'Élysée ? La banque française ne peut rester en deçà de celle des États-Unis. D'où mes amendements n°69 et 70.

**Mme la présidente.** – Amendement n°70, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéa 2

Supprimer les mots :

dont les activités de négociation sur instruments financiers dépassent des seuils définis par décret en Conseil d'État,

**M. Thierry Foucaud.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°219, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

I. – Alinéa 2

Supprimer les mots :

autrement que par l'intermédiaire de filiales dédiées à ces activités

II. – Alinéa 3

Supprimer les mots :

faisant intervenir leur compte propre

III. – Alinéas 4 à 7

Supprimer ces alinéas

**M. Jean Desessard.** – Depuis la crise de 2008, la politique entreprend laborieusement de reprendre la main sur une sphère financière qu'elle avait elle-même dérégulée.

Le modèle de la banque universelle a un inconvénient majeur : la certitude pour une banque d'investissement de bénéficier de la garantie publique de la banque commerciale ne l'incite nullement à la prudence.

Le modèle Volcker aux États-Unis interdit toute activité de marché pour compte propre. Le régulateur anglais érige une barrière électrifiée entre les activités de marché et les activités de dépôt. Le rapport Liikanen préconise de filialiser une grande partie des activités de marché pour compte propre ; mère et filiale sont en outre détenues par une *holding* pour éviter la contagion de la première par une faillite de la seconde.

Le modèle français est celui qui sépare le moins les activités bancaires. Les amendements du groupe écologiste dessinent une réforme plus ambitieuse.

**Mme la présidente.** – Amendement n°71, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéa 3

Supprimer les mots :

faisant intervenir leur compte propre

**M. Thierry Foucaud.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°72, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéas 4 et 5

Supprimer ces alinéas.

**M. Thierry Foucaud.** – Également défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°78, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéa 4

Compléter cet alinéa par les mots :

, dans la limite d'un plafond fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie

**M. Thierry Foucaud.** – Même chose.

**Mme la présidente.** – Amendement n°73, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...) A la couverture des risques de taux et des risques de change pour le compte d'entreprises non financières et par le biais d'instruments simples ;

**M. Thierry Foucaud.** – Défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°37 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Baylet,

Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Placade, Requier, Tropeano et Vall.

I. – Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

II. – Alinéas 16 à 21

Supprimer ces alinéas.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Amendement de repli. Le problème n'est pas de savoir quelles sont les activités de marché utiles à l'économie, mais lesquelles doivent bénéficier de la garantie publique. Les boulangers, très utiles à l'économie, peuvent faire faillite, l'État n'intervient pas pour autant pour les sauver... La séparation stricte est la seule solution.

Les dispositions actuelles, avec l'arrêté du ministre après avis de l'ACPR, sont manifestement insuffisantes. Il faut une claire interdiction de mélanger les genres.

Quand on constate l'aveuglement de tous les responsables à voir venir une crise qui s'annonçait à coups de trompette, on se demande comment ils pourraient, au nom de la compétitivité des banques, éviter une nouvelle catastrophe...

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°220, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

**M. Jean Desessard.** – Comme le précédent, cet amendement admet la filialisation, mais cantonne davantage d'activités dans la filiale, en l'espèce la tenue de marché. Les objectifs sont de stabilité financière et de solvabilité à l'égard des contribuables et déposants.

**Mme la présidente.** – Amendement n°74, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

**M. Thierry Foucaud.** – Ces amendements sur la tenue de marché sont essentiels.

L'économiste Laurence Scialom, lors de la table ronde de la commission des finances le 30 janvier dernier, plaide pour « une vraie réforme de la structure des banques. Il faut insulariser la banque commerciale (...) de la banque de marché. (...) Dans le projet de loi actuel, les dérivés de crédit (...) ne sont pas du tout touchés par la filialisation. Or, ce sont (eux) qui font l'interconnexion dans le système et ont connu une progression totalement déconnectée de l'économie réelle. J'aurais beaucoup de mal à croire que les 750 milliards d'euros de dérivés de crédit qui se trouvent au bilan de BNP Paribas y sont uniquement pour le financement de l'économie. » Elle ajoutait : « le projet de loi ne répond pas à ces risques. L'article premier est à la fois son cœur et son talon d'Achille. Les autres articles seront efficaces

seulement si la filialisation est étendue à la tenue de marché. (...) Une véritable réforme de la structure des banques passe obligatoirement par là et est indispensable pour protéger la communauté nationale. (...) Si nous ne procédons pas à une véritable réforme structurelle, nous pourrions dire que nous avons souffert du syndrome des *Habits neufs de l'Empereur* : le roi est nu, mais personne n'ose le dire. ».

**Mme la présidente.** – Amendement n°80, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéa 7

Rédiger ainsi cet alinéa :

« (...) à la tenue de marché, dans la limite d'un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie, après avis de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;

**M. Thierry Foucaud.** – Amendement de précision qui a le même objet que le précédent.

**Mme la présidente.** – Amendement n°208, présenté par M. Marini.

Alinéa 7, seconde phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Le ministre chargé de l'économie peut fixer, par arrêté et après avis de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, un seuil valable pour un établissement, exprimé par rapport au produit net bancaire consolidé de l'établissement de crédit, de la compagnie financière, de la compagnie financière holding mixte ou de l'organe central et des entités qu'il consolide pour les groupes mutualistes, au-delà duquel la part des activités de tenue de marché de cet établissement de crédit qui excède ce seuil ne bénéficie plus de l'exception.

**M. Philippe Marini.** – L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à encadrer la tenue de marché. Le ministre de l'économie pourra, s'il constate que la tenue de marché abrite des activités spéculatives, classer une partie de ces activités dans la filiale cantonnée. Il prendra à cette fin un arrêté, après avis de l'ACPR, fixant un seuil exprimé par rapport au produit net bancaire. Toutes les activités de tenue de marché excédant ce seuil devront être transférées à la filiale. Le ministre reste libre de prendre ou non l'arrêté.

Le seuil pourra être défini « pour tous les établissements ou pour un établissement en particulier ». Mon amendement prévoit que le ministre devra prendre un arrêté pour chaque groupe bancaire - après tout ils ne sont que six en France. Chacun d'eux a ses caractéristiques propres en termes de risques, de solvabilité, de liquidité et d'interconnexion ; la place de la tenue de marché y est en outre très variable.

Reprenant une initiative de notre rapporteur, cette proposition opère un réglage fin sans réduire excessivement la capacité d'action du ministre.

**M. André Reichardt.** – Excellent !

**Mme la présidente.** – Amendement n°223, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 7, seconde phrase

Remplacer les mots :

peut fixer

par le mot :

fixe

**M. Jean Desessard.** – Cet amendement, comme l'amendement n°225, impose au ministre de fixer les seuils au-delà desquels les activités relatives à la tenue de marché doivent être filialisées.

Cet amendement ne retire rien à la liberté du ministre, qui peut fixer des seuils n'entraînant de fait pas de filialisation. Il fait de la fixation des seuils la règle et non l'exception.

**Mme la présidente.** – Amendement n°110, présenté par M. Bas.

Alinéa 7, seconde phrase

Remplacer les mots :

après avis

par les mots :

sur proposition

**M. Philippe Bas.** – Le ministre chargé de l'économie dispose de la faculté de fixer un seuil valable pour tous les établissements ou pour un établissement en particulier, au-delà duquel les activités relatives à la tenue de marché devraient être filialisées. Il semble pertinent que cette décision intervienne sur proposition de l'ACPR.

**Mme la présidente.** – Amendement n°225, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 7, seconde phrase

Remplacer les mots :

pour un établissement en particulier

par les mots :

un seuil différent pour chaque établissement

**M. Jean Desessard.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°224, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 7

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

. Chaque année, le Gouvernement remet en annexe du projet de loi de finances un rapport justifiant les seuils en vigueur de l'année écoulée ;

**M. Jean Desessard.** – Le Parlement pourra ainsi mieux exercer sa mission de contrôle.

**Mme la présidente.** – Amendement n°75, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéa 10

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 2° Toute opération conclue par l'établissement de crédit avec des organismes de placement collectif à effet de levier ou autres véhicules d'investissement similaires, répondant à des caractéristiques fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie.

**M. Thierry Foucaud.** – Nous voulons lever toute équivoque sur le traitement réservé aux investissements de nos établissements de crédit dans des *hedge funds*, qui constituent l'une des formes les plus dévastatrices inventées par l'ingénierie financière au détriment de notre activité économique. Nous avons perdu tant d'entreprises industrielles à cause de ce phénomène.

Seule une nouvelle allocation du crédit bancaire pourra financer notre économie de façon satisfaisante pour le développement de l'emploi.

**Mme la présidente.** – Amendement n°115 rectifié, présenté par Mme Lienemann, MM. Chastan et Godefroy, Mme Rossignol et M. Vandierendonck.

Alinéa 10, première phrase

Supprimer les mots :

pour son compte propre

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il s'agit d'élargir le champ des interdictions pour les *hedge funds*, pour l'étendre aux opérations pour les clients. Les *hedge funds* représentent 20 % des activités financières, ce qu'il ne faut pas confondre avec les activités économiques.

On nous explique que les *hedge funds* pour les banques devront être sécurisés. Mais l'essentiel de ces *hedge funds* le sont déjà, par des actifs. C'est un château de cartes.

**Mme la présidente.** – Amendement n°114 rectifié, présenté par Mme Lienemann, M. Godefroy, Mme Rossignol et M. Vandierendonck.

Alinéa 10, première phrase

Après le mot :

économie

supprimer la fin de cet alinéa.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°164 rectifié bis, présenté par Mme Rossignol, M. Dilain,

Mme Lienemann, MM. Madec, Madrelle, Fauconnier, Chastan, Antoinette, Mirassou, Daudigny, Leconte et Teston, Mmes Alquier et Claireaux, MM. J.C. Leroy et Vincent, Mme Lepage et MM. Rome et Vandierendonck.

Alinéa 10, première phrase

Supprimer les mots :

, lorsque l'établissement de crédit n'est pas garanti par une sûreté

**Mme Laurence Rossignol.** – Les *hedge funds* sont très prisés par les banques depuis quelques années. Ces fonds spéculatifs apportent certes des liquidités à l'économie mais souvent de façon virtuelle et à très court terme.

Nous voulons à la fois nous prémunir des futures crises bancaires, et transformer notre économie en la définanciarisant. Ces deux objectifs peuvent être atteints grâce à nos amendements. Les établissements bancaires ne doivent plus pouvoir utiliser les dépôts de leurs clients pour sécuriser les *hedge funds*. Nous devons inciter les banques à investir dans l'économie réelle.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°222, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

**M. Jean Desessard.** – Notre analyse est commune avec Mme Rossignol. Nous souhaitons séparer les activités spéculatives des activités de dépôts. Une filiale sera créée, pour les activités de spéculation que la banque fait pour elle-même. En revanche, les *hedge funds* resteront dans les banques : il y a donc risque d'effondrement.

**Mme la présidente.** – Amendement n°138 rectifié, présenté par M. Caffet et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Alinéa 10, première phrase

Compléter cette phrase par les mots :

, dont les caractéristiques, contrôlées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, satisfont des exigences de quantité, de qualité et de disponibilité, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Le problème mérite d'être clarifié. Le texte dit que les opérations de la maison mère ne sont autorisées que si les *hedge funds* apportent des garanties de sécurité.

Les amendements précédents visent à interdire toute relation entre la maison mère et les *hedge funds*, considérant qu'il s'agit d'instruments spéculatifs. Mais ils sont aussi utiles à l'économie réelle car ils participent au financement de l'économie. Les entreprises ont besoin de passer par eux. Il est difficile de faire le tri entre les opérations utiles et celles qui sont spéculatives. Les opérations ne sont pas

soumises aux normes prudentielles, ce qui est un réel problème. Avançons dans la régulation des *hedge funds*, sans pour autant interdire aux banques de réaliser certaines opérations car nos concurrents étrangers en tireraient bénéfice. Bref, faisons donc en sorte que le régulateur français puisse contrôler la qualité et la garantie de ces *hedge funds*.

**Mme la présidente.** – Amendement n°113 rectifié *bis*, présenté par Mme Lienemann, MM. Chastan, Teulade et Dilain, Mmes Rossignol et Espagnac et M. Vandierendonck.

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Toute opération conclue par l'établissement de crédit pour son compte propre avec une contrepartie située dans les États ou territoires non coopératifs au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts ou dans les États ou territoires qui n'ont pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative permettant l'échange automatique de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale de la France.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il s'agit ici de paradis fiscaux. Cet amendement propose de cantonner dans la filiale les activités réalisées avec des contreparties situées dans des juridictions non coopératives.

**Mme la présidente.** – Amendement n°38 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Baylet, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Placade, Requier, Tropeano et Vall.

Après l'alinéa 10

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

« ... – Une filiale mentionnée au I ne peut être détenue directement par un établissement de crédit. Elle doit obligatoirement l'être par une compagnie financière ou une compagnie financière holding mixte, qui ne peut alors compter un établissement de crédit à son capital.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nous voulons séparer clairement les activités des banques, vous le savez. Si l'on coupe BNP en deux, il y aura deux établissements disposant de 800 et 1 200 milliards. Ce n'est pas rien...

Puisque cette solution n'est pas retenue, je vous propose de limiter la casse. Cet amendement vise à éviter que la faillite d'une filiale ne mette en péril la banque de dépôt, ce qui serait le cas si cette dernière en était la maison mère.

**Mme la présidente.** – Amendement n°221, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

Après l'alinéa 10

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

« ... – Une filiale mentionnée au I ne peut être détenue directement par un établissement de crédit. Elle doit obligatoirement l'être par une compagnie financière ou une compagnie financière holding mixte, qui ne peut alors compter un établissement de crédit à son capital. La faillite d'une telle filiale ne doit pas avoir d'impact direct ou indirect sur une participation quelconque d'un établissement de crédit du même groupe.

**M. Jean Desessard.** – Nous proposons d'imposer la création d'une compagnie financière *holding* qui sera la maison mère de la banque commerciale et de la filiale de cantonnement. L'établissement de dépôt ne doit pas subir les conséquences de sa filiale.

**Mme la présidente.** – Amendement n°40 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Baylet, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Placade, Requier, Tropeano et Vall.

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Il est interdit aux établissements de crédit et aux compagnies financières holding mixtes qui contrôlent ces filiales de leur apporter quelque soutien financier que ce soit, ni sous la forme d'accord de garantie, ni sous la forme d'apport de liquidités, ni en souscrivant à aucun titre de dette émis par ces filiales quelle qu'en soit la forme ou la nature.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cet amendement organise un cantonnement strict des filiales et empêche toute contamination des établissements de crédit par l'interdiction d'apports de garantie, de liquidité, de souscription de titres émis par ces filiales, ainsi que par un encadrement strict des apports de capital.

**Mme la présidente.** – Amendement n°76, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéas 11 à 14

Supprimer ces alinéas.

**M. Thierry Foucaud.** – Il s'agit ici des seuils retenus pour la filialisation des établissements de crédit. Le risque systémique est sérieux. François Pérol a déjà procédé à une séparation étanche de sa banque. Cette opération s'est révélée rentable pour les actionnaires qui ont perçu 2 milliards de dividendes exceptionnels. Cet article est un chèque en blanc au gouvernement qui déterminera les seuils, avec l'Autorité de régulation dont nul ne sait comment elle sera composée.

**Mme la présidente.** – Amendement n°77, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéas 16 à 21

Supprimer ces alinéas.

**M. Thierry Foucaud.** – Il est défendu.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Nous retrouvons ici les grands thèmes : soit la séparation complète, inspirée du système américain, soit la suppression de la séparation des activités utiles à l'économie, et des activités spéculatives, soit des solutions mixtes. Sur la tenue de marché, on a cité à plusieurs reprises le rapport Liikanen. D'abord, ce n'est qu'un rapport ; ensuite il n'a été adopté qu'à une courte majorité, après que s'étaient manifestés un certain nombre d'avis dissidents. Les Anglais ont publié vendredi le rapport commun de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords sur l'activité des marchés : il est difficile de définir ces deux activités, les banques estiment que les activités de marché ont beaucoup diminué, enfin, il conviendra de s'inspirer de ce que font les Américains, disent-ils et accessoirement les Français.

Le projet de loi prévoit que les activités par fonds propres soient cantonnées dans la filiale et surveillées par l'ACPR, le ministre pouvant faire bouger les limites en fonction des circonstances.

Pour ces raisons, je suis défavorable à l'amendement n°36 rectifié.

Sur l'amendement n°69, je ne vois pas comment l'objectif visé, à savoir les conflits d'intérêts, serait atteint par la procédure proposée. Sagesse. Les conflits d'intérêts existent, ce n'est pas l'objet de ce texte de les empêcher.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est bien dommage.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – C'est ainsi.

Défavorable aux amendements n°s70, 219, 71, 72, 78, 73, 37 rectifié et 220, 74 et 80.

J'avais déposé un amendement identique au n°208. Le ministre nous a dit en commission ne pas souhaiter ce pouvoir que nous lui conférions ainsi. J'ai retiré mon amendement, le président Marini devrait pouvoir faire de même.

L'amendement n°223 obligerait le ministre à prendre un arrêté. Je ne pense pas que ce soit dans l'esprit du dispositif. Le ministre doit conserver sa liberté d'action. Retrait ?

Défavorable à l'amendement n°110, qui va contre la volonté de l'Assemblée nationale et de notre commission des finances.

**M. Philippe Bas.** – La volonté de l'Assemblée nationale ne s'applique pas à nous !

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Au contraire, même.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Sans doute, mais notre commission des finances est d'accord. Le pouvoir doit être donné au ministre et non au régulateur : la primauté revient au politique. Avis défavorable. Retrait de l'amendement n°225 car il est satisfait.

L'amendement n°224 prévoit un rapport sur les seuils en vigueur : ce rapport ne s'impose pas. Retrait ?

L'amendement n°75 et les suivants portent sur les *hedge funds* ; avis défavorable, comme aux amendements n°s115 rectifié, 114 rectifié, 164 rectifié *bis* et 222. En revanche, nous sommes favorables à l'amendement n°138 rectifié.

L'amendement n°113 rectifié *bis* traite des paradis fiscaux. Je demande l'avis du Gouvernement à cause des Philippines. Ce n'est pas un îlot paradisiaque mais un grand pays avec d'importants investissements français.

Retrait de l'amendement n°38 rectifié, qui est satisfait. L'autorisation de l'ACPR sera demandée. Même demande sur les amendements n°s221 et 40 rectifié. Défavorable aux amendements n°s76 et 77.

**Mme Nicole Bricq, ministre.** – Je vais traiter des amendements qui concernent le périmètre. L'amendement n°36 rectifié ne saurait être retenu, même si l'objectif est de défendre les déposants. Cet amendement ne remplit pas l'objectif et porte atteinte à la capacité des banques à financer l'économie. (*M. Pierre-Yves Collombat le conteste*) Nul n'est besoin d'être une banque de dépôt pour avoir un caractère systémique. Vous souhaitez une filialisation plus large, mais aucune filiale n'atteindrait la taille critique et les banques françaises ne pourraient plus financer l'économie. Nous devons protéger nos banques. La crise a démontré que les banques d'investissement indépendantes sont très fragiles.

Ces amendements conduiraient les banques françaises à ne plus garantir ces activités. Sur l'amendement n°69, sagesse. Avis défavorable à l'amendement n°70.

L'amendement n°219 ne permet pas d'atteindre ses objectifs. La séparation stricte favoriserait le système bancaire parallèle, le *shadow banking*.

Avis défavorable sur l'amendement n°71 : une telle mesure serait dommageable pour les activités visées. Même avis sur l'amendement n°72, qui porterait atteinte aux banques françaises. Avis défavorable aux amendements n°s78 et 73. même argument à propos des amendements n°s37 rectifié, 220, 74 et 80.

**M. Pierre Moscovici, ministre.** – Je remercie Mme Bricq d'avoir bien voulu me suppléer, alors que la motion de censure était examinée à l'Assemblée nationale. Je vous accompagnerai maintenant pour toute la suite de ce débat.

Avec l'amendement n°208, M. Marini veut que les seuils soient variables en fonction des banques. M. le rapporteur avait présenté le même amendement en commission. Mais il est préférable que le ministre ait à sa disposition une palette d'interventions. Retrait ? Même demande pour l'amendement n°223 : il s'agit de

prévoir la possibilité que le ministre puisse intervenir et non pas de l'imposer.

Sur l'amendement n°110, avis défavorable. L'Assemblée nationale souhaite donner la main aux politiques, sachant que le ministre reçoit l'avis de l'ACPR. J'ai déjà répondu à l'amendement n°225 : avis défavorable. La procédure prévue à l'amendement n°224 est trop lourde, d'autant que le ministre dispose déjà de nombreux moyens. Avis défavorable.

Le projet de loi filialise des opérations avec les *hedge funds*, sauf quand elles sont garanties. Ces *hedge funds* sont vus comme les principaux responsables de la situation actuelle, mais il faut faire preuve de pragmatisme et de réalisme. On ne peut interdire aux banques françaises de traiter avec ces contreparties pour financer les entreprises. Nous ne sommes pas dans une logique de punition des banques. Les *hedge funds* sont des acteurs clés du financement de l'économie, qu'il s'agit certes de mieux réguler, mais à un niveau international. Avis défavorable sur les amendements n°75, 115 rectifié, 114 rectifié, 164 rectifié *bis* et 222. Favorable en revanche à l'amendement n°138 rectifié qui durcit avec pragmatisme les règles applicables aux *hedge funds*.

Je partage la volonté de lutter contre la fraude fiscale et le blanchiment, illustrée par l'amendement n°113 rectifié *bis*, mais le projet de loi comporte déjà plusieurs dispositions en ce sens.

L'amendement n°38 rectifié traite des *holdings* : avis défavorable car il aurait un impact important sur les groupes mutualistes. Même avis sur les amendements n°221 et 40 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°76 et 77, qui porteraient atteinte à la capacité des banques françaises à financer l'économie.

Avec ce texte, nous moralisons les finances, nous contrôlons, nous régulons les risques mais nous évitons de pénaliser l'accès de nos entreprises aux financements. C'est tout le sens de la BPI et de cette réforme bancaire.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je suis fasciné par la sérénité et les certitudes des ministres de l'économie et des finances : il n'y a pas de problème, nous prenons les dispositions... Ceux-là même qui n'ont rien vu venir nous assurent que tout est sous contrôle.

L'autorité de contrôle évitera tout ! C'est Molière : « Le poumon, vous dis-je ! ».

Quel est le problème ? C'est de savoir identifier les activités qui méritent la garantie de la collectivité et les autres. Là est le fond du débat. Empêchons les filiales des banques ou les fonds d'investissements de spéculer avec l'argent des contribuables. S'ils gagnent de l'argent, tant mieux pour eux ; s'ils en perdent, que ce ne soit pas aux contribuables de payer ! Cela pose le problème de la séparation stricte entre banque de dépôt et banque d'investissement, sans quoi il n'y a plus qu'à faire brûler un cierge à la Bonne Mère !

Depuis la guerre jusqu'aux années 80, on n'a jamais connu une telle croissance. Mais ne me dites pas que parce que ce sera surveillé à la loupe, vous éviterez des problèmes que vous n'avez jamais vu venir auparavant.

Ce que vous faites, monsieur le ministre, c'est mieux que rien... (*Rires à droite*) Trois fois rien, est-ce mieux que quelque chose ? C'est très décevant. Je suis sérieux ! Le jour où la crise repartira de plus belle, ce n'est pas avec ce type de dispositif qu'on y fera face. C'est difficile, certes, mais il faut agir.

**M. Jean Desessard.** – Ces fonds achètent des entreprises en difficulté, cherchent la rentabilité maximum à court terme, sans investir sur le long terme. Est-ce bon pour l'économie ? Je n'en suis pas du tout certain.

**M. André Reichardt.** – Ces amendements proposent une séparation stricte des activités de banque de détail et des activités spéculatives. Ne jetons pas l'opprobre sur toute activité de spéculation, d'autant qu'elle ne représente, au maximum, à la Société Générale, que 20 % du total, l'essentiel du produit provenant de la banque de dépôt.

Il y aurait une augmentation des tarifs bancaires en cas de séparation stricte. La solution retenue est équilibrée, même si elle est insatisfaisante. C'est pourquoi je voterai contre cet amendement et ceux qui vont dans le même sens.

**MM. Philippe Marini et Albéric de Montgolfier.** – Très bien !

*L'amendement n°36 rectifié est adopté, de même que l'amendement n°69.*

*L'amendement n°70 n'est pas adopté, non plus que les amendements n°219, 71, 72, 78 et 73.*

*Les amendements n°37 rectifié et 220 sont adoptés.*

*L'amendement n°74 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°80.*

**M. Philippe Marini.** – Monsieur le ministre, nos positions ne sont guère éloignées. Mon amendement clarifie et assouplit. On peut intégrer dans chaque arrêté une disposition de portée générale pour tous les groupes et décliner selon le bilan de chaque groupe. L'amendement que je propose ne restreint pas la liberté du ministre. Je le maintiens.

**M. André Reichardt.** – Très bien !

*L'amendement n°208 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Marini.** – Quelle déception !

*L'amendement n°223 est retiré.*

*L'amendement n°110 est adopté.*

*L'amendement n°225 est retiré, ainsi que l'amendement n°224.*

*L'amendement n°75 n'est pas adopté.*

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Sur l'amendement n°115 rectifié j'ai bien entendu l'argumentaire du ministre mais ne suis pas convaincue.

« Les transactions sur produits dérivés se montent à des millions de milliards de dollars (...). L'économie mondiale marche sur la tête (...). Que faire ? Rétablir un contre-pouvoir... » ainsi s'exprimait Lionel Jospin, dans *Le Monde*, en septembre 2008. Il avait raison alors et il a encore raison.

**M. Philippe Marini.** – Beau témoignage de fidélité !

*L'amendement n°115 rectifié est retiré ainsi que l'amendement n°114 rectifié.*

**Mme Laurence Rossignol.** – Je ne pouvais résister à la demande du ministre, du rapporteur, de M. Caffet de retirer mon amendement n°164 rectifié *bis*. Mais nous légiférons *a posteriori*. Si nous l'avions fait avant la crise bancaire, on nous aurait répliqué de même que tous les outils nécessaires existaient...

M. Barnier comme M. Val appellent à réguler le système bancaire parallèle. J'espère que nous aurons de la chance et que nous n'aurons pas encore à légiférer après coup...

*L'amendement n°164 rectifié bis est retiré.*

*L'amendement n°222 n'est pas adopté.*

**M. Jean Desessard.** – L'amendement n°138 rectifié a été salué comme un amendement très pertinent : monsieur Caffet, vous avez mis le paquet ! Mais qu'est-ce que la quantité, la pénalité, la disponibilité ? Selon quels critères ? L'objectif est louable, quant à la réalisation, il nous manque une grille d'évaluation.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Je n'ai pas vos connaissances. Mais je fais confiance à l'Autorité de contrôle et de résolution.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nous ne lui faisons pas confiance.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Je ne suis pas d'accord pour rompre toute relation avec les *hedge funds*. C'est le responsable de *Finance Watch* qui m'a suggéré cet amendement. (*M. Jean Desessard ironise*)

**M. Philippe Marini.** – Je voterai cet amendement qui paraît raisonnable et cohérent avec des pratiques de marchés régulées. Je souligne l'étendue des contradictions sur vos travées, quelle diversité !

**M. Jean-Pierre Caffet.** – C'est notre richesse !

**M. Philippe Marini.** – Il y a moins d'un an, on entendait des propos politiques racoleurs, faisant fi de la réalité des marchés. Aujourd'hui le réalisme l'emporte. Je m'en réjouis. Je constate en ce domaine comme en d'autres des frustrations et des insatisfactions... auxquelles j'exprime toute ma

sympathie. (*Rires et exclamations sur les bancs socialistes*)

*L'amendement n°138 rectifié est adopté.*

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Ne voulant pas poursuivre dans ma solitude, je vais retirer mon amendement mais je ne doute pas qu'il fasse son chemin.

*L'amendement n°113 rectifié bis est retiré.*

*L'amendement n°38 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement n°221 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°40 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement n°76 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°77.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°39 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Placade, Requier, Tropeano et Vall.

Alinéa 30

Compléter cet alinéa par deux phrases ainsi rédigées :

Tout établissement de crédit assujéti est tenu de respecter en permanence un rapport maximum de 10 % entre le risque maximal qu'il encourt, au titre de l'ensemble des filiales dédiées à la réalisation des activités qu'il ne peut effectuer directement aux termes de l'article L. 511-47, et le montant de ses fonds propres. Ce risque maximal comprend la perte maximale possible en raison notamment des opérations réalisées avec ces filiales, du montant des participations dans celles-ci et des garanties accordées.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est une autre approche du même sujet. Il s'agit de sécuriser le plus possible les établissements de crédits afin que la prise de risques inhérente à la gestion des filiales dédiées aux activités d'investissement et de marché n'ait aucun impact sur eux et, inversement, qu'ils ne puissent plus être tentés d'améliorer leurs bénéfices par la spéculation.

**Mme la présidente.** – Amendement identique n°116 rectifié, présenté par Mmes Lienemann et Rossignol et MM. Teulade et Vandierendonck.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – J'aimerais entendre le Gouvernement me confirmer que mon amendement est satisfait par le texte.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Ces amendements identiques sont satisfaits par le projet de loi et par la pratique constante de l'ACPR. Le Gouvernement peut-il le confirmer ?

**M. Pierre Moscovici, ministre.** – Oui. Avis défavorable. Faisons confiance à la façon dont les choses sont déjà assurées. Pouvez-vous le retirer ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'ai un peu de mal avec le patois de Bercy. Ma proposition donne de la crédibilité à la volonté affichée par le Gouvernement. On peut aller en pratique jusqu'à 25 %. Si le ministre s'engage sur le seuil de 10 %, je le retire.

**M. Pierre Moscovici, ministre.** – Oui, c'est un engagement que je prends ; la pratique et le principe se rejoignent.

*L'amendement n°39 rectifié est retiré.*

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je le retire aussi mais je préfère toujours ce qui est inscrit dans la loi.

*L'amendement n°116 rectifié est retiré.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°68, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéas 33 à 35

Remplacer ces alinéas par huit alinéas ainsi rédigés :

« II. – Les filiales mentionnées au I ne peuvent réaliser les opérations de négoce à haute fréquence taxables au titre de l'article 235 *ter* ZD bis du code général des impôts.

« II bis. – A. Il est interdit aux établissements de crédit, compagnies financières et compagnies financières holding mixtes dont la résidence fiscale est établie en France, ainsi qu'à toutes leurs filiales résidentes fiscales françaises et étrangères, dont les activités de négociation sur les instruments financiers dépassent des seuils définis par arrêté du ministre chargé de l'économie de réaliser :

« - tout investissement dans des fonds indexés, même partiellement, sur des matières premières agricoles ;

« - toute opération financière spéculative sur les contrats financiers dont le sous-jacent est une matière première agricole.

« Il est interdit pour ces mêmes établissements et leurs filiales de sous-traiter ces opérations financières spéculatives à une institution financière tierce résidente fiscale française ou étrangère.

« B. Les établissements et les filiales mentionnées au A du présent II *bis* doivent en revanche pouvoir passer des contrats sur les marchés dérivés de matières premières agricoles lorsque ceux-ci répondent à des besoins de couverture légitimes des risques liés à l'activité agricole.

« C. Les établissements et les filiales mentionnées au A du présent II *bis* doivent tenir une comptabilité séparée pour les opérations liées à la conclusion des contrats financiers sur les marchés dérivés de matières premières agricoles, comme au indiqué au B du présent II *bis*. Avant le 5 du mois, ils doivent communiquer ces informations à l'administration fiscale. Chaque année, un rapport contenant ces informations est rendu public. Un décret ministériel détermine les modalités d'application du présent C.

« D. Tout contrat manquant aux obligations liées aux A et B du présent II *bis* est réputé invalide en justice, et il est fait défense à leurs adhérents de les exécuter.

**M. Thierry Foucaud.** – Il est défendu.

**Mme la présidente.** – Amendement n°226, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 33

Remplacer les mots :

Les filiales mentionnées au I

par les mots :

Les entreprises d'investissement, établissements de crédit, compagnies financières et compagnies financières holding mixtes, ainsi que leurs filiales mentionnées à l'article L. 511-48 qui réalisent des opérations sur instruments financiers

Amendement n°227, présenté par M. Placé et les membres du groupe écologiste.

I. - Alinéa 34

Supprimer les mots :

taxables au titre de l'article 235 *ter* 2D du code général des impôts

II. - Après l'alinéa 34

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Constitue une opération de négoce à haute fréquence, au sens du précédent alinéa, le fait d'adresser à titre habituel des ordres, en ayant recours à un dispositif de traitement automatisé de ces ordres caractérisé par l'envoi, la modification ou l'annulation d'ordres successifs sur un titre donné, séparés d'un délai inférieur à une seconde et présentant un taux d'annulation ou de modification excédant, sur une journée de bourse, deux tiers des ordres transmis.

« Constitue un dispositif de traitement automatisé, au sens du précédent alinéa, tout système permettant des opérations sur instruments financiers dans lequel un algorithme informatique détermine automatiquement les différents paramètres des ordres, comme la décision de passer l'ordre, la date et l'heure de passage de l'ordre ainsi que le prix et la quantité des instruments financiers concernés. Ne constituent pas des dispositifs de traitement automatisé, au sens du précédent alinéa, les systèmes utilisés aux fins d'optimiser les conditions d'exécution d'ordres ou d'acheminer des ordres vers une ou plusieurs plates-formes de négociation ou pour confirmer des ordres.

**M. Jean Desessard.** – Le *trading* haute fréquence et la spéculation fondée sur les matières premières agricoles sont sans lien avec l'économie réelle. Le *trading* haute fréquence est de la spéculation à la seconde qui simule l'activité de marché inexistante. Le *trading* est inférieur à une seconde et le taux

d'annulation des offres est de 70 %. Il est difficile de trouver une utilité à ces pratiques.

**Mme la présidente.** – Amendement n°41 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano et Vall.

Alinéa 34

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 1° Les opérations de négoce dont la fréquence est inférieure à 0,5 seconde ;

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le *trading* haute fréquence peut déstabiliser les marchés. L'article premier vide largement le texte de sa substance. Je préfère interdire toutes les opérations de moins de 0,50 seconde.

**Mme la présidente.** – Amendement n°42 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano et Vall.

Alinéa 35

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 2° Les transactions impliquant un instrument financier dont l'élément sous-jacent est une matière première agricole, à moins que la contrepartie de la transaction puisse faire la preuve que ledit instrument couvre un risque lié à une activité commerciale ou industrielle effective.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cet amendement interdit toute opération de couverture de risque portant sur des matières premières agricoles qui ne serait pas liée à une activité commerciale ou industrielle réelle.

**Mme la présidente.** – Amendement n°81, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe CRC.

Alinéa 34

Supprimer les mots :

taxables au titre de l'article 235 ter 2D du code général des impôts ;

**M. Thierry Foucaud.** – Le *trading* haute fréquence est l'une des formes les plus avancées des pratiques d'ingénierie financière que nous connaissons. La taxation des transactions financières est insuffisante : le produit est plus faible que celui attendu. La recette fiscale est amoindrie.

La TTF n'est applicable que sous certaines conditions, que je ne rappelle pas, mais qui en limite la portée.

Il faut mettre un terme aux pratiques financières particulièrement douteuses telles que le *trading* haute fréquence.

**Mme la présidente.** – Amendement n°117 rectifié, présenté par Mme Lienemann et MM. Chastan et Vandierendonck.

Alinéa 34

Remplacer les mots :

taxables au titre de

par les mots :

telles que définies par

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – L'interdiction est limitée aux seules opérations « taxables au titre de l'article 235 *ter* ZD *bis* du code général des impôts ». Or 90 % des opérations de *trading* à haute fréquence ne sont pas visées par cette taxe.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Défavorable. Cette méthode n'est pas la bonne, comme je l'ai expliqué en commission des finances.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ah !

**M. Richard Yung, rapporteur.** – L'unité de temps est plutôt de l'ordre du milliardième de seconde.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est généreux.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – C'est pourquoi je propose de pénaliser financièrement le *trading* haute fréquence en frappant les annulations d'ordres. Cette mesure est insérée à l'article 4 *sexies*. Cela répond à vos objectifs. Je suggère le retrait des amendements n°41 rectifié, 81, 117 rectifié et 227.

Quant aux amendements traitant du négoce de matières premières, j'en suggère également le retrait, car nous traitons le sujet après l'article 4 *quater*. Je souhaite donc le retrait des amendements n°42 rectifié, 68 et 226.

**M. Pierre Moscovici, ministre.** – Des ordinateurs font fonctionner des algorithmes à très grande vitesse : c'est nécessaire au fonctionnement du marché. Les opérations de *trading* haute fréquence, au milliardième de seconde, est une pratique sophistiquée créant du profit sans bénéfice pour le marché. Cette forme de spéculation brouille le marché. La définition du CGI ne doit pas être remise en cause. Retrait ou rejet.

Sur les produits dérivés de matières premières agricoles, l'objet principal des transactions est de transférer le risque. L'interdiction générale prônée par ces amendements entraînerait des effets pervers préjudiciables aux banques françaises agissant auprès des acteurs de la filière agricole. Le bon niveau de réglementation est européen, où des projets sont en cours, dans le cadre de la directive MIF et la France défend des mesures ambitieuses pour mieux réguler le marché. Retrait ou rejet.

Le gouvernement sera favorable aux amendements n°140, 230 et 214, que nous examinerons plus tard et qui reprennent les dispositions en négociation à Bruxelles.

**M. Thierry Foucaud.** – Le ministre reconnaît qu'il y a de la spéculation sur les matières premières agricoles. L'amendement n°68 se fonde sur ce constat.

Songez que la verdoyante île de Jersey est devenue la première exportatrice de bananes en Europe.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est le *Gulf Stream* ! (*Mouvements*)

**M. Thierry Foucaud.** – Le prix des denrées agricoles, et notamment des céréales, n'a cessé de croître avec le développement de ces produits financiers, tandis que les revenus des agriculteurs stagnaient, voire baissaient.

Pendant que les planteurs sont rançonnés, les investisseurs en produits dérivés engrangent des bénéfices qui grossissent des fonds de pension.

La spéculation touche de nombreux produits, non seulement céréales mais aussi fruits, agrumes, produits de l'élevage...

Tout réside dans le fait que la moindre information permet de dégager des profits supplémentaires. La France doit refuser cette spéculation sur la faim.

*L'amendement n°68 n'est pas adopté.*

**M. Jean Desessard.** – Les activités de spéculation devront se trouver dans la filiale ; et les banques ne pourront pas spéculer sur les matières premières agricoles, même dans la filiale. M. le ministre dit qu'il faut voir cette question au niveau européen ; le propos est sensé. Et il nous renvoie à des amendements ultérieurs, auxquels il sera favorable. Il reste que les matières premières agricoles ne doivent pas faire l'objet de spéculations.

*L'amendement n°226 est retiré.*

**M. Jean Desessard.** – Sur l'amendement n°227, M. le rapporteur nous dit qu'il est difficile de compter au millionième de seconde près ; il propose une taxation sur les opérations qui n'ont servi à rien. Nous nous rallions à sa proposition qui, même insuffisante, mettra la France en bonne position dans les négociations au niveau européen.

*L'amendement n°227 est retiré.*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'ai un peu de mal à comprendre la logique. À la lecture des dispositions du texte sur le *trading* haute fréquence et les matières premières agricoles, on pouvait se dire qu'il y avait là des novations extraordinaires ; mais dans le détail on s'aperçoit qu'une bonne partie des opérations est exclue et que le dispositif peut être contourné.

M. le rapporteur propose de taxer les annulations. Pourquoi pas ? Mais alors, il faut rédiger le texte autrement et dire qu'on taxe tous les opérateurs. On me dit que mon amendement n'empêcherait pas les transactions fictives. Je veux bien suivre le rapporteur

et renvoyer le problème à plus tard, mais je n'ai pas de certitude...

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Sur le *trading* haute fréquence, il est proposé non pas une taxation mais un tarif qui serait dissuasif pour les annulations.

Sur le négoce des matières premières, nous aurons la discussion à l'article 4 *quater*. Mais je ne peux garantir que je vous donnerai alors totalement satisfaction.

*L'amendement n°42 rectifié est retiré.*

*L'amendement n°41 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°81.*

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Nous sommes aux balbutiements de la régulation du *trading* haute fréquence. Je conviens que mon amendement n'est pas totalement opérationnel et m'en tiens aux propos du rapporteur, mais ce que dit M. le ministre m'interpelle : je suis passionnée de mathématiques mais je ne m'en remettrais pas à des algorithmes pour décider du sort de l'humanité...

*L'amendement n°117 rectifié est retiré.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°139 rectifié, présenté par M. Caffet et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Après l'alinéa 40

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution s'assure également que les rémunérations des personnels chargés de ces opérations sont fixées de façon cohérente avec les règles d'organisation et de fonctionnement assignées aux unités internes mentionnées au présent article, et n'encouragent pas la prise de risque sans lien avec leurs objectifs.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – L'objectif de l'amendement est de clarifier les modalités de contrôle par l'ACPR du dispositif de contrôle interne, notamment en matière de rémunération.

La part variable de la rémunération des traders doit être liée aux résultats réels et à l'atteinte des objectifs fixés ; le calcul de l'assiette des rémunérations variables évaluée au niveau du *desk* devra tenir compte de la part des revenus directement tirée de l'activité pour laquelle le *desk* est constitué. Et l'ACPR doit pouvoir vérifier que ces objectifs sont bien ceux annoncés. Tout cela dans l'attente de la directive CRD IV.

**M. Richard Yung, rapporteur.** – Cet amendement est de bons sens, orienté plus spécifiquement vers les traders. Nous verrons plus tard d'autres propositions traitant des rémunérations de manière plus générale. Avis favorable.

**M. Pierre Moscovici, ministre.** – Il s'agit d'un excellent amendement.

**M. Jean Desessard.** – Une petite précision : quels sont les objectifs visés ? Gagner le plus d'argent possible ?

*L'amendement n°139 rectifié est adopté.*

*L'article premier, modifié, est adopté.*

*Prochaine séance aujourd'hui, jeudi 21 mars 2013, à 9 h 45.*

*La séance est levée à minuit quarante-cinq.*

## **ORDRE DU JOUR**

**du jeudi 21 mars 2013**

**Séance publique**

**À 9 h 45**

**Jean-Luc Dealberto**

*Directeur des comptes rendus analytiques*

1. Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de séparation et de régulation des activités bancaires (n°365, 2012-2013)

Rapport de M. Richard Yung, fait au nom de la commission des finances (n°422, tomes I et II, 2012-2013)

Texte de la commission (n°423, 2012-2013)

Avis de M. Yannick Vaugrenard, fait au nom de la commission des affaires économiques (n°427, 2012-2013)

Avis de M. Thani Mohamed Soilihi, fait au nom de la commission des lois (n°428, 2012-2013)

**De 15 heures à 15 h 45**

2. Questions cibles thématiques sur l'Europe de la Défense

**À 16 heures et le soir**

3. Suite de l'ordre du jour du matin