

SOMMAIRE

5	1 / Profil
7	2 / Introduction
14	3 / La création de l'ACP et ses missions fondamentales
19	4 / L'Organisation de l'ACP
29	5 / La nouvelle architecture européenne de la supervision financière

MISSIONS ET ORGANISATION

1 / PROFIL

L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) est née en mars 2010 du rapprochement des autorités d'agrément (Comité des entreprises d'assurances, Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement) et des autorités de contrôle (Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, Commission bancaire) des secteurs de l'assurance et de la banque.

Sa mission est de veiller à la préservation de la stabilité financière et à la protection des clients des banques et des assurés et bénéficiaires des contrats d'assurance. Elle représente la France dans son champ de compétence en Europe et dans les négociations internationales.

Cette nouvelle autorité indépendante est adossée à la Banque de France. Son organisation et son fonctionnement ont pour objectif d'assurer la présence des différentes compétences nécessaires à la réalisation des missions, l'efficacité et la cohérence des prises de décision, et à sa réactivité. Près de 930 agents sont mobilisés dans le but de renforcer l'efficacité du système de contrôle français au service de l'intérêt général.





2 / INTRODUCTION

ÉDITORIAL DE CHRISTIAN NOYER

*gouverneur de la Banque de France
et président de l'ACP*

Dans un contexte marqué par la reprise générale de l'économie mondiale, les résultats et la solvabilité des banques et des assurances françaises se sont améliorés.

Profitant de la reprise mondiale, les banques françaises ont enregistré en 2010 de meilleurs résultats. Les cinq principaux groupes bancaires¹ affichent ainsi un bénéfice net part du groupe cumulé de 22 GEUR, en hausse de 89 % par rapport à l'année précédente.

Les revenus ont progressé dans la quasi-totalité des secteurs, en particulier dans la banque de détail qui a assuré plus de la moitié du produit net bancaire. Mais c'est surtout le recul du coût du risque qui mérite d'être souligné. Celui-ci marque un repli conséquent (-36 % par rapport à 2009). L'activité de crédit en France a, en effet, bénéficié de la reprise économique et en conséquence d'un recul du nombre de défaillances d'entreprises (-4,6 % sur un an à fin novembre 2010). En outre, les expositions considérées comme "sensibles", tels que les produits titrisés complexes logés au sein des activités de banque de financement et d'investissement (BFI), à l'origine de pertes, dépréciations et provisions enregistrées lors des trois exercices précédents, ont significativement diminué (-10 % entre fin 2009 et fin 2010, correspondant à une baisse de 8,9 GEUR). Par ailleurs, si les tensions observées sur le marché de la dette souveraine ont affecté l'environnement dans lequel les banques exercent leurs activités, les mesures de soutien décidées en Europe, au travers notamment de la création du fonds européen de stabilisation financière, en ont atténué les effets.

Grâce notamment à la mise en réserve d'une part importante de leurs bénéfices, les banques ont vu leur *ratio* de solvabilité atteindre des niveaux historiquement élevés (le *ratio* moyen sur fonds propres de base est ainsi passé de 10 % en 2009 à 10,4 % en 2010). Les établissements de crédit se sont engagés par ailleurs à continuer de renforcer rapidement leurs fonds propres, notamment dans la perspective de l'application de la réforme dite Bâle 3.

L'évolution des résultats des sociétés d'assurance et des mutuelles françaises est également favorable mais plus contrastée. La collecte nette des activités d'assurance vie est demeurée positive. En matière d'assurance de biens et de responsabilités, l'année 2010 a marqué une légère amélioration, notamment en matière de primes, mais l'exercice a été affecté par une forte sinistralité, avec des événements de grande ampleur au cours du premier semestre (tempête Xynthia, inondations dans le Var).

Les sociétés d'assurance et les mutuelles ont, dans ce contexte, été attentives à renforcer leurs fonds propres et améliorer leurs ratios de solvabilité.

La persistance de sources d'instabilité impose toutefois beaucoup de prudence à tous les acteurs et une grande vigilance du superviseur.

De manière générale, les entreprises soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel – ACP – ont fait preuve d'une bonne résistance depuis le début de la crise mais une grande vigilance doit être de mise tant que des incertitudes demeurent :

¹ BNP PARIBAS, SOCIÉTÉ GÉNÉRALE, GROUPE CRÉDIT AGRICOLE, BPCE, GROUPE CRÉDIT MUTUEL

- la capacité des banques à se financer sur les marchés (c'est-à-dire hors refinancement direct par les banques centrales) dans un délai et à un coût raisonnables reste un enjeu majeur de stabilité financière. À court terme, la réforme du *ratio* de liquidité intervenue en France en 2010 et le déploiement progressif à compter de 2015 des futurs ratios de liquidité internationaux proposés par le Comité de Bâle vont conduire les établissements de crédit à mettre en place des stratégies leur permettant de faire face à des besoins imprévus ou qui pourraient ne pas être instantanément satisfaits par les marchés. À moyen terme, les banques vont devoir également assurer le renouvellement de leurs ressources longues, un montant important de dette bancaire arrivant à échéance dans les prochaines années;
- la hausse de la sinistralité (notamment en assurance non-vie), le niveau exceptionnellement bas des taux longs qui réduit le rendement des placements et la vigueur de la concurrence tarifaire ont mis les marges des organismes d'assurance sous pression. Dans le cas où cet environnement de taux bas viendrait à se maintenir, les organismes d'assurance, en particulier les assureurs-vie, pourraient être conduits à adapter les politiques de placement de leurs actifs et de commercialisation des produits financiers, en fonction notamment de l'évolution de la collecte. L'ACP exercera une grande vigilance à cet égard;
- le risque d'un ajustement significatif des prix de l'immobilier pourrait constituer une autre source de vulnérabilité, après la forte hausse observée au cours de ces derniers mois, à laquelle, au-delà des déséquilibres entre l'offre et la demande de logements, des taux de crédit particulièrement bas ne sont pas étrangers.

Face à ces défis, les établissements bancaires et d'assurance vont devoir maintenir une gestion rigoureuse de leurs risques. Cela passe par la définition ou la poursuite d'une politique de tolérance aux risques appropriée, ainsi que par le maintien d'investissements suffisants dans des systèmes d'information permettant une analyse fine

des expositions à des risques variés et d'un contrôle exigeant et permanent de limites de risque adéquates. Tous ces éléments, ainsi que la mise en place de plans opérationnels de gestion de crise, jouent un rôle particulièrement crucial dans des environnements complexes tels qu'actuellement.

Au niveau international, les contours de la future réglementation financière se dessinent et devraient assurer une meilleure résilience de l'ensemble des acteurs.

Dans le domaine bancaire, y compris pour les groupes de bancassurance, le Comité de Bâle a publié le 16 décembre 2010 un ensemble de nouvelles règles, connues sous le nom de "Bâle 3". Ces nouvelles exigences prudentielles sont destinées à renforcer le niveau et la qualité des fonds propres en même temps qu'améliorer la mesure des risques encourus. Elles traitent en particulier, pour la première fois au niveau international, de la mise en place d'un dispositif quantitatif en matière de risque de liquidité. Avant l'adoption de ce nouveau cadre bâlois s'ouvre une phase d'observation pour évaluer les ajustements nécessaires avant de fixer définitivement de nouvelles règles. Les travaux de transposition en Europe sont déjà engagés; l'ACP sera vigilante à ce qu'ils le soient également dans les autres continents.

Dans le secteur de l'assurance, la préparation des mesures techniques nécessaires à la mise en place de la directive européenne du 17 décembre 2009, dite Solvabilité II, se poursuit. Ces mesures couvrent un large champ, avec notamment la définition des fonds propres, les exigences en capital et les conditions d'autorisation des modèles internes par les superviseurs. L'étude quantitative d'impact menée en 2010, avec une très forte participation des organismes d'assurance français (plus de 500 entités ont en effet contribué à cet exercice), permettra le calibrage final du dispositif, attendu pour 2011. L'ACP est pleinement engagée dans ces travaux. Elle met tout en œuvre pour améliorer le dispositif normatif et conforter la préparation technique des différents acteurs pour

permettre le démarrage dans de bonnes conditions de la nouvelle réglementation.

Avec Bâle 3 et Solvabilité II, les entreprises soumises au contrôle de l'ACP vont connaître de fortes évolutions de leur environnement réglementaire pour améliorer leur capacité de résistance aux incertitudes des conditions économiques. Les réflexions internationales ne sont pas achevées pour autant et d'autres mesures devraient être adoptées, à l'égard des institutions systémiques par exemple.

La création de l'ACP en 2010 est intervenue dans un contexte de réforme de l'architecture de supervision financière européenne qui renforce la stabilité financière.

L'architecture de la supervision bancaire et assurantienne a considérablement évolué. Au niveau français, tout d'abord, avec la création de l'ACP par l'ordonnance du 21 janvier 2010 et son installation effective le 9 mars 2010. Adossée à la Banque de France, elle couvre, tout en les élargissant pour répondre aux enjeux actuels, les domaines d'action jusque là du ressort de la Commission bancaire, de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) et du Comité des entreprises d'assurance (CEA).

L'ACP est ainsi en charge de trois missions principales : la stabilité du secteur financier, à travers la surveillance des risques bancaires et assurantiers, la protection du consommateur, au travers d'une nouvelle compétence qui comprend le contrôle de la commercialisation des produits financiers et, enfin, la préparation des normes prudentielles internationales, dans un contexte d'évolutions réglementaires sans précédent.

Grâce au travail effectué en amont, l'ACP a été immédiatement opérationnelle et prenant la pleine mesure des enjeux majeurs auxquels elle doit répondre. Tout en respectant les spécificités de chacun des secteurs, l'ACP a travaillé à une convergence mutuelle des meilleures pratiques de contrôle et a déve-

loppé des cadres d'analyse cohérents, à l'image des exercices de *stress tests* qui seront menés en parallèle sur les banques et les assurances en 2011.

Au niveau européen, l'année 2010 a surtout été marquée par la création du Système européen de surveillance financière (SESF) avec l'adoption, le 15 décembre, des règlements européens mettant en œuvre les recommandations du rapport de Larosière publié en 2009. Dès le 1^{er} janvier 2011, trois nouvelles autorités de surveillance des secteurs de la banque (Autorité bancaire européenne – ABE, *EBA* en anglais), de l'assurance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles – AEAPP, *EIOPA* en anglais) et des marchés (Autorité européenne des marchés financiers – AEMF, *ESMA* en anglais), chargée également de la surveillance des agences de notation), se sont substituées aux précédents comités de superviseurs (Comité européen des superviseurs bancaires, *CEBS* en anglais, Comité européen des contrôleurs d'assurance et de pensions professionnelles, *CEIOPS* en anglais, Comité européen des autorités des marchés financiers, *CESR* en anglais). Ces autorités voient leurs pouvoirs sensiblement renforcés par rapport aux anciens comités, tout particulièrement en matière d'élaboration de normes techniques, d'échange d'information ou de résolution de différends. Cette nouvelle architecture favorisera une coopération renforcée des superviseurs et la convergence des pratiques. Adossé à la Banque centrale européenne, le Conseil européen du risque systémique (CERS), en charge des questions "macro-prudentielles" et des risques portant sur l'ensemble du système financier européen, complète ce dispositif.

Cette nouvelle organisation constitue une avancée majeure pour l'Europe. Sa mise en œuvre, depuis le 1^{er} janvier 2011, va permettre de renforcer la stabilité financière. L'ACP compte tenir toute sa place dans ce nouveau cadre.





L'INTERVIEW DE DANIELLE NOUY

secrétaire général de l'ACP

1. OÙ EN EST LA MISE EN PLACE DE L'ACP APRÈS UN AN D'EXISTENCE ?

L'ACP a été mise en place le 9 mars 2010 et dès cette date, grâce à une préparation minutieuse en amont, les équipes issues des secrétariats généraux des anciennes autorités ont commencé à travailler de manière intégrée pour assurer la préparation des Collèges de l'Autorité. Tout est allé très vite, avec le regroupement géographique des équipes en juin dans l'immeuble du 61 rue Taitbout, où l'ACAM était déjà installée, puis en février 2011 dans un immeuble voisin rue de Châteaudun. Au plan logistique, les systèmes informatiques ont été intégrés à ceux de la Banque de France au 1^{er} juillet dernier. Cette intégration apporte à l'ACP une taille critique, un portefeuille de technologies et des standards de sécurité au meilleur niveau européen. L'ACP conserve toutefois des équipes dédiées avec une capacité autonome de développement informatique. En termes de recrutements, l'ACP a entrepris le renforcement de ses effectifs avec plus de 100 nouveaux collaborateurs, qui proviennent des concours, de mobilités internes issues de la Banque de France et de recrutements sur le marché du travail. Ces recrutements, qui vont se poursuivre en 2011, sont orientés en priorité pour assurer les nouvelles missions de l'ACP, comme la responsabilité de contrôle des pratiques commerciales, et la préparation des réformes réglementaires et de leur mise en œuvre.

2. QUELS SONT LES CHANTIERS PRIORITAIRES POUR L'ACP EN 2011 ?

Je voudrais reprendre la "feuille de route" assignée à l'ACP lors de son installation le 9 mars 2010 :

A/ Réussir la fusion au service de l'intérêt général :

L'ACP s'est mise en ordre de marche dès sa création. C'est aujourd'hui :

- un Collège plénier de 19 membres, qui rassemble les expertises pluridisciplinaires au plus haut niveau d'exigence ;
- une Commission des sanctions de 6 membres, totalement séparée du Collège, garantissant une sécurité juridique renforcée ;
- un secrétariat général, composé, au 31 décembre 2010, de près de 930 collaborateurs, pleinement opérationnel et surveillant les risques de l'ensemble du secteur financier, banques et assurances.

B/ Réussir la sortie de crise :

L'ACP a renforcé son action au service de la stabilité financière en développant son activité de mesure et de suivi des risques à travers le contrôle permanent et le contrôle sur place. Ces contrôles seront aussi soutenus en 2011 qu'ils l'ont été en 2010. En outre, l'ACP a participé très activement à la réalisation des *stress tests* banques et assurance qui ont été réalisés en 2010 au niveau européen.

C/ Participer à la réforme du système financier international :

Nous participons activement à l'élaboration des nouvelles réglementations européennes ou internationales en étant une force de proposition ainsi qu'en défendant les modèles qui sont les nôtres et qui ont bien résisté durant la crise. Nous poursuivrons cette action au sein des nouvelles agences européennes de supervision mises en place début 2011.

D/ Protéger les consommateurs :

L'ACP exerce avec dynamisme et vigilance des responsabilités plus étendues en matière de contrôle de la commercialisation des pro-

duits financiers. Elle veille non seulement au respect des dispositions législatives et réglementaires mais également à celui des règles de bonne pratique de chaque profession. Des contrôles sur place ont eu lieu dès 2010 sur ces sujets dans plusieurs organismes et cette action sera amplifiée en 2011.

Pour faciliter les démarches de la clientèle, dans un contexte de plus en plus complexe, le législateur a renforcé la coopération entre l'ACP et l'AMF par la création d'un pôle commun qui assure la coordination des actions des deux autorités. Ce pôle s'appuie sur le réseau de la Banque de France pour l'accueil téléphonique des particuliers *via* la plate forme "Assurance Banque Epargne info service" qui reçoit près de 1 000 appels par semaine. Cette organisation AMF/ACP/réseau Banque de France est parfaitement opérationnelle.

3. QUELS SONT LES DÉFIS À RELEVER DANS LE SECTEUR DE L'ASSURANCE ?

On ne peut que se féliciter que les organismes d'assurance français aient bien résisté à la crise financière. Ils ont dégagé des résultats globalement satisfaisants, en dépit des catastrophes naturelles et du plus grand nombre de sinistres qui ont affecté l'activité non-vie. La collecte en assurance vie a affiché une progression sensible en 2010, tirant notamment parti du faible niveau des taux d'intérêt qui rend les produits à court terme moins attractifs pour les épargnants. Toutefois, la perspective de voir les taux d'intérêt de long terme se maintenir durablement à un niveau assez bas n'était pas sans risque pour l'équilibre financier des organismes à moyen-long terme. En sens inverse, la hausse récente des taux longs montre la rapidité et l'ampleur des mouvements possibles. La gestion actif-passif et les choix d'investissement doivent donc continuer à être suivis de manière très rapprochée par chaque organisme et nous y serons attentifs.

De même, la politique commerciale doit rester responsable et équitable et j'invite donc les organismes d'assurance vie à faire preuve de beaucoup de prudence et de vigilance dans le choix des taux servis à la clientèle. Dans le domaine de l'assurance non-vie, la diminution du poids des produits financiers doit conduire notamment à une vigilance accrue sur les équilibres techniques et l'adéquation de la tarification avec la sinistralité doit être gérée attentivement ; elle doit permettre que tous les engagements pris envers les assurés soient couverts de manière rigoureuse.

Aujourd'hui, notre défi est la finalisation de Solvabilité II. Ces nouvelles règles sont en cours de déclinaison et l'ACP, partie prenante dans les discussions, se montre très vigilante à l'égard des enjeux liés à cette nouvelle réglementation. L'adaptation aux nouvelles règles de Solvabilité II est une priorité de l'ACP, ce doit également être une priorité pour les assureurs. Les organismes d'assurance français ont répondu massivement à la dernière étude d'impact, dite "QIS 5". Avec 515 réponses, ils ont été deux fois plus nombreux à répondre que lors du QIS 4. Pour près de la moitié d'entre eux, il s'agit de leur première réponse à une étude d'impact, donc de leur premier exercice Solvabilité II. C'est aussi la raison pour laquelle, du fait de la complexité des spécifications techniques, la qualité des données est parfaite.

S'ouvre maintenant une phase intensive d'exploitation et d'analyse approfondie de ces données qui est une opportunité d'évaluer la fiabilité opérationnelle des processus mis en place dans les entreprises pour préparer cette grande réforme. Je souhaite en particulier que la maîtrise de Solvabilité II dépasse rapidement le cercle des spécialistes au sein des organismes d'assurance, car toutes les fonctions opérationnelles sont concernées, notamment les systèmes d'information, qui devront être pleinement opérationnels lors de l'entrée en vigueur de la réforme.

2011 sera une année cruciale pour Solvabilité II avec le suivi des processus de pré-candidature pour les organismes souhaitant utiliser des modèles internes, la publication des mesures d'application dites de niveau 2 en cours d'année et la transmission des mesures qui les compléteront (dites de niveau 3) à la Commission européenne avant la fin de l'année.

4. QUELS SONT LES ENJEUX POUR LE SECTEUR BANCAIRE ?

L'année 2010 a été marquée par la nette amélioration de la situation du système bancaire français. Les résultats dégagés par les banques françaises ont affiché une vive progression par rapport à l'année précédente, sous l'effet conjugué d'une croissance des revenus, d'une baisse des charges d'exploitation, et surtout de la baisse du coût du risque.

Par ailleurs, les grands groupes bancaires français ont globalement amélioré leur solvabilité. Cette évolution est notamment le fruit de la réorientation progressive des

activités vers des secteurs moins risqués dont la rentabilité est plus pérenne.

Toutefois, cette amélioration de la situation du système bancaire français ne doit pas conduire à abaisser le niveau de vigilance. **Le coût du risque demeure notamment à un niveau élevé**, en particulier pour l'immobilier commercial et résidentiel dans plusieurs zones géographiques.

Un autre défi est l'adaptation aux évolutions réglementaires et prudentielles. Le renforcement des exigences en capital, en qualité et en quantité, était justifié. Il était nécessaire de renforcer la robustesse de nos systèmes financiers. Nous avons veillé à ce que cette évolution préserve la capacité de financement de l'économie qui repose, en Europe, à 80 % sur les banques. Nous avons également été très attentifs à ce que cela ne remette pas en cause notre modèle de banque universelle, qui a fait ses preuves. Nous serons également particulièrement vigilants dans l'application parallèle et équitable des dispositions convenues dans Bâle 3. Nous veillerons enfin au respect de l'égalité des conditions de concurrence, dans un contexte où de grands établissements internationaux bénéficient encore de concours publics importants.

Par ailleurs, **le débat sur les institutions systémiques se poursuit.** Dans ce domaine, il faut résister à la tentation du simplisme et de l'arbitraire; c'est-à-dire qu'il faut préserver la capacité de jugement du superviseur, éviter tout dispositif automatique et s'appuyer principalement sur le "pilier 2" qui est un élément central de notre dispositif. Enfin, la profession doit participer activement à la réflexion qui s'engage sur certains sujets complexes, comme les modalités de participation de certains créanciers à l'absorption de pertes en continuité d'exploitation.

Mais la question la plus difficile concerne **les ratios de liquidité.** C'est un sujet qui touche directement les modèles d'activité et les structures financières des différents pays. Le degré de transformation dans le système était excessif et l'harmonisation des normes en la matière constitue un progrès indéniable. Mais les paramètres des ratios proposés mériteraient un examen plus approfondi. Enfin, il n'est pas souhaitable que la réglementation prudentielle conduise à orienter prioritairement les financements bancaires vers la couverture des besoins d'emprunt du secteur public. Une réflexion doit s'engager sur la structure de ces ratios pendant la

période d'observation afin de faire les ajustements nécessaires.

5. COMMENT ENVISAGEZ-VOUS LES RELATIONS ENTRE LES NOUVELLES AUTORITÉS EUROPÉENNES ET LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE LOCALES ?

L'ACP participe depuis le 1^{er} janvier 2011 aux travaux des autorités de supervision européennes de la banque (*EBA*) et de l'assurance (*EIOPA*). Ces autorités sont chargées d'harmoniser la mise en œuvre des directives et normes relatives à leur secteur respectif, d'homogénéiser les pratiques des autorités de contrôle nationales et de parfaire la coordination de la supervision des deux secteurs. Elles peuvent notamment élaborer des normes techniques qui, après adoption par la Commission européenne, s'imposent à l'ensemble des superviseurs nationaux.

Si les autorités nationales restent compétentes pour la surveillance individuelle des groupes bancaires et assurantiels relevant de leurs juridictions respectives, elles doivent désormais coordonner leur supervision et leur action au sein de Collèges de contrôleurs. Ces derniers, mis en place de façon informelle dans les années 2000, ont ainsi maintenant acquis une existence officielle et des tâches propres.

En cas de circonstances particulières – situation d'urgence ou non-respect des décisions du superviseur européen –, les autorités européennes pourront cependant prendre des décisions applicables aux autorités nationales, voire directement aux institutions financières. Elles disposent également d'un pouvoir de médiation contraignante leur permettant de trancher dans les désaccords pouvant survenir entre autorités nationales portant sur des activités transfrontières.

Enfin, ces autorités européennes mettent en place progressivement un suivi périodique des risques pesant sur les deux secteurs qui peut prendre la forme, notamment, d'une revue d'indicateurs clés de risque ou, de façon moins fréquente, de *stress tests*. Les autorités de supervision nationales participent étroitement à ces différents exercices, en apportant leur expertise des marchés et des acteurs locaux, et bénéficient en retour d'une vue élargie des risques auxquels leurs assujettis sont ou pourraient être exposés, ce qui ne peut qu'enrichir leur propre analyse.

3 / LA CRÉATION DE L'ACP ET SES MISSIONS FONDAMENTALES

L'ACP a été créée par l'ordonnance du 21 janvier 2010 et installée le 9 mars. Cette nouvelle autorité, forte et indépendante, dispose d'un large champ d'intervention.

3.1 LA CRÉATION DE L'ACP

Dans le cadre des réflexions nationales et internationales ouvertes à la suite de la crise financière, la loi n° 2008-776, dite de **modernisation de l'économie (LME)**, du 4 août 2008 a autorisé le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, les mesures nécessaires à la modernisation du cadre juridique de la place financière française. Il s'agissait, en particulier, de procéder au rapprochement des autorités d'agrément et de contrôle dans le secteur de la banque et de l'assurance et d'en redéfinir les missions, les pouvoirs et le fonctionnement en vue de favoriser l'atteinte des objectifs de stabilité financière, de protection de la clientèle et de renforcement de l'influence française dans les instances internationales et européennes.

Après avoir pris connaissance des préconisations du rapport commandé à l'Inspection générale des finances², recommandant la fusion des autorités d'agrément et de contrôle des secteurs de la banque et de l'assurance et le maintien de deux autorités distinctes, l'une en charge des marchés (Autorité des marchés financiers, AMF), l'autre en charge du contrôle prudentiel des entités réglementées, la ministre de l'économie a annoncé publiquement ses orientations, qui ont été précisées quant à l'organisation générale de l'Autorité le 27 juillet 2009, après concertation avec les autorités ainsi que les professions concernées.

Un avant-projet d'ordonnance a été mis en **consultation publique** en octobre 2009. L'avis du Conseil d'État est intervenu le

14 janvier 2010, avis lui-même adopté après consultation du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières, du conseil supérieur de la mutualité ainsi que de la **Banque centrale européenne (BCE)**. L'ordonnance n° 2010-76 portant création de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a été adoptée par le Conseil des ministres le 20 janvier 2010, promulguée le 21 janvier et publiée le lendemain au Journal officiel de la République Française.

Après publication notamment du décret en Conseil d'État n° 2010-217 du 3 mars 2010, prévu par l'ordonnance pour préciser divers points concernant l'organisation, l'exercice du contrôle et les procédures de la nouvelle Autorité, ainsi que des arrêtés de nomination des membres du Collège, de la Commission des sanctions de l'Autorité et de son secrétaire général, le Collège de l'Autorité, installé par Christine Lagarde, ministre de l'Économie, s'est réuni pour la première fois le 9 mars 2010 et a tenu sa première réunion en Collège plénier.

Le législateur a **ratifié l'ordonnance** portant création de l'ACP le 22 octobre 2010 par la loi n° 2010-1249 de régulation bancaire et financière. À cette occasion, il a procédé aux ajustements qui lui paraissaient nécessaires, en ce qui concerne la composition du Collège, la procédure devant la Commission des sanctions et la protection de la clientèle. Le statut de l'ACP est codifié aux articles L. 612-1 et suivants du Code monétaire et financier (CMF).

² Rapport remis en janvier 2009 par Bruno Deletré, inspecteur général des finances, sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières en France.

Contribuer à la stabilité du secteur financier : un impératif d'intérêt général

La stabilité du secteur financier est fondamentale. Pour les ménages, c'est la garantie que leurs dépôts bancaires sont en sécurité et qu'ils sont bien assurés contre les aléas. Pour les entreprises, c'est bénéficier du financement et des services indispensables à leur activité. C'est pourquoi le Gouvernement a choisi de regrouper la surveillance des risques bancaires et assurantiels au sein d'une même autorité adossée à la Banque de France : l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

L'ACP est chargée de l'agrément et de la surveillance des établissements des secteurs de la banque et de l'assurance. À cet effet, elle regroupe toutes les missions anciennement assurées par la Commission bancaire, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) ainsi que le Comité des entreprises d'assurance (CEA).

Protéger les clients : une nouvelle mission de plein exercice

Les services financiers et assurantiels ne sont pas des services comme les autres. Ils se caractérisent notamment par une forte asymétrie d'information entre les clients et le professionnel financier, ce qui a conduit le législateur, tant au niveau national qu'au niveau européen, à introduire des règles spécifiques, protectrices de la clientèle. Pour satisfaire cet impératif, amplifié par la crise, la nouvelle Autorité est investie de responsabilités étendues : l'ACP veille au respect des règles destinées à assurer la protection de la clientèle, résultant notamment de toute disposition législative et réglementaire ou des Codes de conduite approuvés à la demande d'une association professionnelle, ainsi que des bonnes pratiques de leur profession qu'elle constate ou recommande. Ces règles touchent tant à la publicité, à l'information précontractuelle, au devoir de conseil qu'au déroulement du contrat jusqu'à son dénouement. Une Direction du contrôle des pratiques commerciales comprenant une soixantaine de collaborateurs couvre ce vaste champ d'intervention.

Renforcer l'influence de la France sur la scène internationale et européenne

Dans un contexte d'évolutions réglementaires sans précédent (Bâle 3 pour les banques, Solvabilité II pour toutes les activités d'assurance), la France doit plus que jamais faire entendre sa voix dans les enceintes internationales et européennes où ces réformes sont préparées. C'est l'objectif de l'Autorité, qui représente la supervision française dans les instances internationales de l'assurance et de la banque, en étroite coopération avec les autres services de la Banque de France et les services compétents de l'État.



3.2 LES MISSIONS DE L'ACP

Les missions confiées à l'ACP par l'article L. 612-1 du Code monétaire et financier résultent de la fusion de celles confiées précédemment aux quatre autorités d'agrément et de contrôle fusionnées.

Cependant, elles ont été redéfinies dans une perspective nouvelle, qui tient mieux compte des enjeux que représentent la stabilité financière et l'organisation européenne de la surveillance financière. Elles ont été, en outre, expressément élargies à la protection de la clientèle. À cet effet, les missions de l'ACP sont organisées autour de deux objectifs : veiller à la préservation de la stabilité du système financier, d'une part, à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle, d'autre part.

La création d'une autorité unique, adossée à la Banque de France, garantit, en cas de crise, une intensification des échanges, une coordination optimale des acteurs et une visibilité accrue favorisant des actions rapides et adaptées.

Le premier facteur de protection de la clientèle, c'est la solvabilité des entreprises bancaires et d'assurance.

A/ L'ACP est chargée de veiller à la préservation de la stabilité du système financier

Afin de répondre à cet objectif, le contrôle de l'ACP porte, pour les personnes concernées, sur le respect des dispositions du Code monétaire et financier, du Code des assurances, du livre IX du Code de la sécurité sociale, du Code de la mutualité, du livre III du Code de la consommation ainsi que de toute autre disposition législative et réglementaire dont la méconnaissance entraîne celle des dispositions précitées (cf. encadré p. 17).

Dans ce cadre, l'ACP est amenée à examiner des demandes d'autorisation ou de dérogation qui lui sont adressées, notamment en matière d'agrément, et à prendre toutes les autres décisions prévues par ces textes. Elle exerce en outre une surveillance permanente de la situation financière et des conditions d'exploitation des personnes contrôlées. En particulier, elle contrôle le respect des exigences de solvabilité des établissements de crédit, des entreprises d'investissement, des compagnies financières, des établissements de paiement, des entreprises d'assurance et de réassurance, des mutuelles et des institutions de prévoyance. De même, pour les

organismes précités relevant du secteur de la banque, elle contrôle les règles relatives à la préservation de leur liquidité; et, pour les institutions qui relèvent du secteur de l'assurance, elle contrôle qu'elles sont en mesure de tenir à tout moment les engagements qu'elles ont pris envers leurs assurés, adhérents, bénéficiaires ou entreprises réassurées et qu'elles les tiennent effectivement.

B/ L'ACP veille également à la protection de la clientèle

Les personnes, dont l'ACP doit assurer la protection, peuvent être des clients, des assurés, des adhérents ou encore des bénéficiaires des entités soumises à son contrôle. À cette fin, l'ACP veille au respect, par les entités contrôlées, des règles résultant de toute disposition législative et réglementaire les concernant.

L'Autorité veille également à l'adéquation des moyens et des procédures que les entités contrôlées mettent en œuvre afin de se conformer à ces règles. Elle veille enfin à l'adéquation de ces moyens et des procédures pour le respect du livre III du Code de la consommation (information des consommateurs et formation des contrats).

I - Relèvent de la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel :

A - Dans le secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement :

1. Les établissements de crédit;
2. Les personnes suivantes :
 - a) Les entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille;
 - b) Les entreprises de marché;
 - c) Les adhérents aux chambres de compensation;
 - d) Les personnes habilitées à exercer les activités de conservation ou d'administration d'instruments financiers mentionnées aux 4. et 5. de l'article L. 542-1;
3. Les établissements de paiement;
4. Les compagnies financières et les compagnies financières holding mixtes;
5. Les changeurs manuels;
6. Les organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6;
7. Les personnes morales mentionnées à l'article L. 313-21-1.

Le contrôle de l'Autorité s'exerce sur l'activité de prestation de services d'investissement des personnes mentionnées aux 1. et 2. sous réserve de la compétence de l'Autorité des marchés financiers en matière de contrôle des règles de bonne conduite et autres obligations professionnelles.

Aux fins du contrôle des personnes mentionnées au 3., l'Autorité peut solliciter l'avis de la Banque de France, au titre des missions de surveillance du bon fonctionnement et de la sécurité des systèmes de paiement, qui lui sont conférées par le I de l'article L. 141-4. La Banque de France peut porter dans ce cadre toute information à la connaissance de l'Autorité.

B - Dans le secteur de l'assurance :

1. Les entreprises exerçant une activité d'assurance directe mentionnées à l'article L. 310-1 du Code des assurances;

2. Les entreprises exerçant une activité de réassurance dont le siège social est situé en France;
3. Les mutuelles et unions régies par le livre II du Code de la mutualité et les unions gérant les systèmes fédéraux de garantie mentionnés à l'article L. 111-6 du Code de la mutualité, ainsi que les unions mutualistes de groupe mentionnées à l'article L. 111-4-2 du même Code;
4. Les mutuelles et unions du livre I^{er} qui procèdent à la gestion des règlements mutualistes et des contrats pour le compte des mutuelles et unions relevant du livre II, pour les seules dispositions du titre VI du livre V du présent Code;
5. Les institutions de prévoyance, unions et groupements paritaires de prévoyance régis par le titre III du livre IX du Code de la sécurité sociale;
6. Les sociétés de groupe d'assurance et les sociétés de groupe mixte d'assurance mentionnées à l'article L. 322-1-2 du Code des assurances;
7. Le fonds de garantie universelle des risques locatifs mentionné à l'article L. 313-20 du Code de la construction et de l'habitation;
8. Les véhicules de titrisation mentionnés à l'article L. 310-1-2 du Code des assurances.

II - L'Autorité peut soumettre à son contrôle :

1. Toute personne ayant reçu d'une entreprise pratiquant des opérations d'assurance un mandat de souscription ou de gestion ou souscrivant à un contrat d'assurance de groupe, ou exerçant, à quelque titre que ce soit, une activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance mentionnée à l'article L. 511-1 du Code des assurances;
2. Toute personne qui s'entremet, directement ou indirectement, entre un organisme mentionné au 3. ou au 4. du B et une personne qui souhaite adhérer ou adhère à cet organisme;
3. Tout intermédiaire en opération de banque et en services de paiement.

L'ACP consacre d'importants moyens au contrôle des pratiques commerciales des organismes soumis à son contrôle. Elle dispose à cet effet d'une direction dédiée à la protection des consommateurs de produits bancaires et d'assurance, la **direction du contrôle des pratiques commerciales**. Dans cette mission, elle coopère également avec l'AMF par le biais d'un **pôle commun**. Cette coopération est notamment motivée par la nécessité d'un suivi coordonné de tous les véhicules d'épargne et par le déve-

loppement d'acteurs distribuant toute la gamme des produits financiers, bancaires et d'assurance. Les présidents de l'ACP et de l'AMF ont signé, le 30 avril 2010, la convention instituant ce pôle commun. Il ne s'agit pas d'une structure autonome, mais d'un mécanisme de coordination institutionnalisée en matière de veille publicitaire, de contrôle du respect de la réglementation protégeant les clientèles et de mise en place d'un guichet unique de réception de leurs demandes.

Adossée à la Banque de France, l'ACP conserve ainsi un système de supervision qui a fait ses preuves pendant la crise et bénéficie de l'expertise économique et financière de la Banque de France. Ce modèle de supervision adossée à la banque centrale est d'ailleurs aujourd'hui en passe de devenir le modèle en Europe, comme le montre notamment l'évolution décidée par le Royaume-Uni.

Enfin, l'ACP travaille étroitement avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

C/ L'ACP dispose de moyens renforcés pour l'accomplissement de ses missions

L'ACP dispose, à l'égard des personnes mentionnées à l'article L. 612-2, d'un pouvoir de contrôle, du pouvoir de prendre des mesures de police administrative et d'un pouvoir de sanction. Elle peut en outre porter à la connaissance du public toute information qu'elle estime nécessaire à l'accomplissement de ses missions, sans que lui soit opposable le secret professionnel.

L'ADOSSEMENT À LA BANQUE DE FRANCE

Le maintien de ce lien fort avec la banque centrale permet à l'ACP de bénéficier d'une vue élargie des acteurs du système financier ainsi que de l'expertise économique et financière que la Banque de France a su mobiliser avec succès au cours de ces trois dernières années particulièrement difficiles. Cette organisation permet un traitement optimum et coordonné des situations d'urgence, en institutionnalisant les échanges d'information entre les acteurs des fonctions de banque centrale et les acteurs du contrôle prudentiel. De tels échanges sont une condition nécessaire pour aboutir rapidement au meilleur diagnostic possible et pour garantir réactivité et efficacité.

De la même façon, le diagnostic de la situation prudentielle de chacun des établissements financiers et d'assurance permet à la Banque de France de mieux apprécier les risques potentiels sur la stabilité financière. Cette nouvelle organisation permet également de renforcer la position de la Banque dans les débats qui interviennent à la Banque centrale européenne et au Conseil européen du risque systémique (*ESRB* en anglais).

ADOSSEMENT À LA BANQUE DE FRANCE : DES AVANTAGES CONCRETS

En pratique, cet adossement se traduit de plusieurs manières :

- le gouverneur de la Banque de France est président de l'ACP;
- le Vice-président de l'ACP siège au Conseil général de la Banque de France;
- la Banque de France est l'employeur de tous les agents de l'ACP;
- le corps de contrôle des assurances est mis en position d'activité à la Banque de France;
- l'ACP arrête son budget qui est un budget annexe à celui de la Banque de France;
- l'ACP utilise les moyens fournis par la Banque de France.

L'ACP apporte la contribution de la supervision française à l'Union européenne et aux instances internationales de concertation des superviseurs.

D/ L'ACP exerce ses missions dans un cadre européen et international

L'ACP représente la France dans les instances européennes et internationales de concertation des autorités de contrôle des secteurs de l'assurance et de la banque. Elle élabore des propositions, anime le dialogue avec ses partenaires et promeut une supervision exigeante s'appuyant sur les acquis des pratiques françaises dans les différents domaines de son action.

Elle coopère étroitement avec tous ses homologues étrangers avec lesquels elle peut passer des accords de coopération notamment pour faciliter les échanges d'information sur des établissements, lorsque les conditions du respect de la confidentialité des informations sont assurées.

4 / L'ORGANISATION DE L'ACP

L'organisation de l'ACP reflète sa nature d'autorité administrative indépendante, commune au secteur de la banque et de l'assurance, avec un large domaine de compétences.

Une autorité indépendante

L'indépendance institutionnelle de l'ACP est expressément prévue par la loi. Elle se traduit dans son organisation interne et s'accompagne de l'affectation de moyens budgétaires spécifiques. Ainsi, l'ACP dispose d'une contribution pour frais de contrôle, recouvrée par la Banque de France auprès des organismes assujettis et intégralement affectée à l'ACP. Ces contributions peuvent être complétées par des dotations additionnelles de la Banque de France.

Le Collège plénier vote le budget de l'Autorité sur proposition du secrétaire général. Il constitue un budget annexe à celui de la Banque de France. Un comité d'audit,

composé de quatre membres du Collège plénier (Lucien Uzan, Président, Jérôme Haas, François Lemasson et Jean-Philippe Vachia), veille notamment au bon usage des ressources de l'autorité.

Aux côtés du président de l'ACP, le **vice-président** dispose, selon l'ordonnance, "d'une expérience en matière d'assurance". Jean-Philippe Thierry, qui a eu une carrière de plus de trente ans en tant que dirigeant d'entreprise et président de fédérations professionnelles dans le secteur de l'assurance, a été désigné à ce titre par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Économie, de la Sécurité sociale et de la Mutualité.

“Désormais, avec l'ACP, nous disposons en France d'un dispositif institutionnel de pointe, adapté aux défis majeurs que rencontre aujourd'hui le monde de la régulation financière.”

Christian Noyer gouverneur de la Banque de France et Président de l'ACP, le 9 mars 2010.

COLLÈGE (19 membres)

FORMATION PLÉNIÈRE (19 membres)

Président (gouverneur de la Banque de France), président de l'AMF, président de l'ANC, conseiller d'État, conseiller à la Cour de cassation, conseiller maître à la Cour des Comptes, vice-président expert en assurance, deux autres experts, quatre personnalités compétentes en assurance et quatre en banque, deux membres désignés, à raison de leur compétence, par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat

FORMATION RESTREINTE (8 membres)

Président (gouverneur de la Banque de France), vice-président, deux des quatre membres compétents en assurance, deux des quatre membres compétents en banque, deux membres désignés parmi le président de l'ANC, les conseillers d'État à la Cour de cassation, à la Cour des comptes et les deux experts.

Sous-collège sectoriel banque
(8 membres, dont quatre compétents en banque)

Sous-collège sectoriel assurance
(8 membres, dont quatre compétents en assurance)

Commission des sanctions (6 membres)

*Deux conseillers d'État dont le président
Un conseiller Cour de cassation
Trois membres compétents nommés par le ministre chargé de l'Économie*

Commissions consultatives composées majoritairement de professionnels de la banque et de l'assurance



Membres

COLLÈGE (19 membres)

FORMATION PLÉNIÈRE

(19 membres)

FORMATION RESTREINTE

(8 membres)

- 01| *Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, ou le sous-gouverneur qu'il a désigné pour le représenter,*
- 02| *Jean-Paul Redouin*
- 03| *Jean-Philippe Thierry, vice-président*
- 04| *Jean-Pierre Jouyet, président de l'Autorité des marchés financiers*
- 05| *Jérôme Haas, président de l'Autorité des normes comptables*
- 06| *Olivier Fouquet, conseiller d'État, nommé sur proposition du vice-président du Conseil d'État*
- 07| *Francis Assié, conseiller à la Cour de cassation, nommé sur proposition du premier président de la Cour de cassation*
- 08| *Jean-Philippe Vachia, conseiller maître à la Cour des comptes, nommé sur proposition du premier président de la Cour des comptes*
- 09| *Philippe Auberge, désigné par le président de l'Assemblée nationale*

- Un membre à désigner par le président du Sénat*
- 10| *Emmanuel Constans*
- 11| *Hélène Rey, désignés en raison de leurs compétences en matière de protection des clientèles ou de techniques quantitatives et actuarielles ou dans d'autres matières utiles à l'exercice par l'Autorité de ses missions*
- 12| *Jean-Marie Levaux,*
- 13| *Philippe Mathouillet,*
- 14| *Dominique Thiry et Lucien Uzan, désignés en raison de leurs compétences en matière d'assurance, de mutualité, de prévoyance ou de réassurance*
- 15| *Thierry Coste,*
- 16| *Dominique Hoenn,*
- 17| *François Lemasson*
- 18| *et Christian Poirier, désignés en raison de leurs compétences en matière d'opérations de banque, de services de paiement ou de services d'investissement*
- 19| *Danièle Nouy, secrétaire général de l'ACP*
- 20| *Maya Atig, représentant du directeur général du Trésor*

- Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, représenté par Jean-Paul Redouin - Jean-Philippe Thierry, vice-président*
- Philippe Mathouillet et Dominique Thiry, membres choisis en raison de leurs compétences dans le secteur des assurances*
- Thierry Coste et Dominique Hoenn, membres choisis en raison de leurs compétences dans le secteur bancaire*
- Jérôme Haas, président de l'Autorité des normes comptables*
- Jean-Philippe Vachia, conseiller maître à la Cour des comptes*



**Sous-collège
sectoriel banque**

(8 membres dont
4 compétents en banque)

*Christian Noyer,
gouverneur de la Banque
de France, représenté
par Jean-Paul Redouin*

*Jean-Philippe Thierry,
vice-président*

*Thierry Coste, Dominique Hoenn,
François Lemasson,
Christian Poirier,
membres choisis en raison
de leurs compétences dans
le secteur de la banque*

*Olivier Fouquet,
conseiller d'État*

*Emmanuel Constans,
membre choisi en raison
de ses compétences en matière
de protection des clientèles*

**Sous-collège
sectoriel assurance**

(8 membres dont
4 compétents en assurance)

*Jean-Philippe Thierry,
vice-président de l'Autorité de
contrôle prudentiel, président du
sous-collège sectoriel de l'assurance*

*Christian Noyer, gouverneur
de la Banque de France représenté
par Jean-Paul Redouin*

*Jean-Marie Levaux,
Philippe Mathouillet,
Dominique Thiry
et Lucien Uzan, membres choisis en
raison de leurs compétences dans
le secteur de l'assurance*

*Francis Assié,
conseiller à la Cour de cassation*

*Jean-Philippe Vachia, conseiller
maître à la Cour des comptes*

Par ailleurs, le directeur général du Trésor, ou son représentant, siège auprès de toutes les formations du Collège, et le directeur de la Sécurité sociale, ou son représentant, siège auprès du sous-collège sectoriel de l'assurance ou des autres formations lorsqu'elles traitent des organismes régis par le Code de la mutualité ou le Code de la sécurité sociale. Ils n'ont pas voix délibérative mais disposent de la faculté de demander une seconde délibération.

En 2010, le Collège s'est réuni 30 fois, dont 6 en formation plénière, 7 en formation restreinte, 8 en sous-collège de la banque et 9 en sous-collège de l'assurance.

Alors que ni la Commission bancaire, ni l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) n'étaient dotées d'une telle instance, l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 instituant l'ACP a créé, aux côtés du Collège, une Commission des sanctions.

4.1 LE COLLÈGE

Le Collège plénier de l'Autorité est présidé par le gouverneur de la Banque de France, Christian Noyer. Il comprend dix-neuf membres, dont des membres désignés par la représentation nationale, des magistrats proposés par les hautes juridictions, d'autres personnalités qualifiées et des personnes désignées en raison de leur compétence dans le secteur de la banque ou de l'assurance. Le Collège plénier traite des questions générales de supervision et de stabilité financière mais aussi de toutes les orientations générales qui régissent le fonctionnement de l'Autorité, qu'il s'agisse de définir les priorités du contrôle, de voter le budget ou d'élaborer les principes d'organisation et de fonctionnement.

Au sein du Collège, deux sous-collèges sont constitués :

- un sous-collège sectoriel banque, composé du président, du vice-président, des quatre personnalités qualifiées issues du secteur bancaire et de deux personnalités désignées par le Collège parmi ses autres membres non issus des secteurs de la banque et de l'assurance;

- un sous-collège sectoriel assurance, composé du président, du vice-président, des quatre personnalités qualifiées issues du secteur de l'assurance ainsi que de deux personnalités désignées par le Collège parmi ses autres membres non issus des secteurs de l'assurance et de la banque.

Enfin, un Collège restreint comprend huit des dix-neuf membres du Collège plénier. Il examine : les questions individuelles qui ont une incidence significative sur les deux secteurs ou sur la stabilité financière dans son ensemble ; les questions relatives à la surveillance des conglomérats financiers. Il contrôle les prises, augmentations et cessions de participations pouvant avoir un effet significatif sur des structures relevant des secteurs de la banque et de l'assurance ou les autres dossiers individuels particulièrement importants pour leurs effets potentiels sur l'ensemble du système financier.

4.2 L'ORGANISATION DE LA COMMISSION DES SANCTIONS

Sa mission : sanctionner les manquements aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux établissements assujettis.

Cette nouvelle organisation du pouvoir disciplinaire à l'égard des banques et des assurances a été instituée pour répondre aux exigences de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CESDH), telles qu'interprétées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui dans un arrêt du 11 juin 2009 [Dubus c/ France (n° 5242/04)], a jugé, en se fondant sur la théorie de l'apparence, que la procédure suivie devant la Commission bancaire dans une affaire disciplinaire avait méconnu les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 6§1

de la CESDH, faute d'une distinction claire entre les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction dans l'exercice de son pouvoir juridictionnel.

A/ Les conditions de l'indépendance et de l'impartialité de la Commission

a) L'indépendance

L'article L. 612-9 du CMF, selon lequel "les fonctions de membre de la Commission des sanctions sont incompatibles avec celles de membre du Collège", traduit la séparation

organique des fonctions de poursuite et de sanction au sein de l'Autorité. Ce même article³ fixe en outre les conditions de nomination des membres de la commission qui, lors de son installation, comportait cinq membres et cinq suppléants. Présidée par un conseiller d'État, elle était également composée, à cette même date, d'un conseiller à la Cour de cassation désigné par le premier président de la Cour de cassation et de trois membres choisis en raison de leurs compétences. Les membres de la Commission sont nommés pour une durée de cinq ans. Leur mandat est renouvelable une fois. Les membres de la Commission des sanctions ont été nommés par un arrêté du 5 mars 2010 portant nomination à l'Autorité de contrôle prudentiel.

b) L'impartialité : la récusation

La récusation d'un membre de la Commission peut être prononcée, à la demande d'une personne mise en cause, s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute l'impartialité de ce membre (*article L. 612-38 et articles R. 612-40 à R. 612-43 du COMOFI*). En outre, si l'un des membres de la commission suppose en sa personne une cause de récusation, ou s'il estime en conscience devoir s'abstenir, il est tenu d'informer le président qu'il ne siègera pas. Ces dispositions sont semblables à celles retenues pour la Commission des sanctions de l'AMF.

B/ La procédure disciplinaire

a) La phase préalable à l'audience

L'ordonnance instituant l'ACP a distingué la compétence d'ouverture de la procédure disciplinaire, dévolue au Collège, des fonctions d'instruction et de jugement, dévolues à la Commission des sanctions. Cette dernière est saisie par le président de la formation compétente du Collège, qui notifie les griefs aux personnes concernées et transmet la notification des griefs à la Commission des sanctions. La Commission veille au respect du caractère contradictoire de la procédure disciplinaire entre les parties : d'une part le Collège, autorité poursuivante qui intervient par l'intermédiaire du représentant qu'il a désigné, et, d'autre part, la (ou les) personne(s) mise(s) en cause.

Dans une volonté de convergence avec la procédure disciplinaire de l'Autorité des marchés financiers (AMF), le législateur a, par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière (LRBF), prévu la désignation, par le président de la Commission, d'un rapporteur dont les fonctions s'apparentent dans l'esprit à celles d'un juge d'instruction⁴. Cette phase d'instruction préalable à l'audience – et dont un décret précise le déroulement – vise à éclairer la décision de la commission en raison de la complexité des affaires dont elle peut être saisie.

COMPOSITION DE LA COMMISSION DES SANCTIONS À LA FIN DE 2010

Sur désignation du vice-président du Conseil d'État :

- Bruno Martin Laprade, conseiller d'État, en qualité de membre;
- Rémi Bouchez, conseiller d'État, en qualité de suppléant.

Sur désignation du premier président de la Cour de cassation :

- Claudie Aldigé, conseiller, en qualité de membre;
- Yves Breillat, conseiller, en qualité de suppléant.

En raison de leurs compétences dans les matières utiles à l'exercice par l'Autorité de ses missions :

- Francis Crédot, en qualité de membre et Louis Vours, en qualité de suppléant;
- Pierre Florin, en qualité de membre et Jean Cellier, en qualité de suppléant;
- André Icard, en qualité de membre et Charles Cornut, en qualité de suppléant.

³ Dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 21 janvier 2010, c'est-à-dire avant que la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière (LRBF) ne vienne la modifier pour les procédures dont sera saisie la Commission après le 22 janvier 2011.

⁴ cf. Rapport Marini n° 703 (2009-2010), remis au nom de la Commission des finances du Sénat, déposé le 14 septembre 2010, p. 169.



Au fond, debout, de gauche à droite :
Jean Cellier | **Jean-Claude Hassan*** | **Louis Vaur** | **Pierre Florin** | **Bruno Martin Laprade** (Président)
Charles Cornut | **Marc Sanson*** | **Francis Credot**

Assis, devant, de gauche à droite :
Yves Breillat | **Claudie Aldige** | **Rémi Bouchez** | **André Icard**

*Membres nommés en application des dispositions issues de la LRBF ci-dessous mentionnées.

Le membre de la Commission des sanctions qui a été nommé rapporteur n'assiste pas au délibéré. **Aussi, le nombre de membres de la Commission des sanctions a-t-il été porté de cinq à six membres** afin de permettre à la formation de jugement de continuer à siéger dans une composition inchangée (cinq membres si elle est au complet, avec un quorum minimal de trois). Le membre supplémentaire sera un second conseiller d'État, désigné dans les mêmes conditions que le premier. Il en ira de même pour son suppléant. La LRBF précise que le sixième membre, à nommer début 2011, prendra ses fonctions "pour la durée restant à couvrir jusqu'au prochain renouvellement de la Commission des sanctions".

b) L'audience

Toute personne convoquée peut se faire assister ou représenter par un conseil de son choix. Le membre du Collège désigné par la formation ayant décidé de l'ouverture de la procédure de sanction est convoqué à l'audience, mais ne participe pas au délibéré. Il peut être assisté ou représenté par les services de l'Autorité, présenter des observations au soutien des griefs notifiés et proposer une sanction.

De plus, la Commission des sanctions peut

entendre tout agent des services de l'Autorité, tout comme le président peut entendre toute personne dont il estime l'audition utile. La Commission des sanctions ne peut siéger que si la majorité des membres sont présents. Elle délibère hors la présence des parties, du commissaire du Gouvernement (le directeur général du Trésor et, le cas échéant, le directeur de la Sécurité sociale ou leurs représentants), du membre du Collège et des services de l'Autorité chargés d'assister ce dernier ou de le représenter. L'article R. 612-47 du COMOFI précise que la personne mise en cause peut demander que l'audience ne soit pas publique et que le président assure la police de l'audience.

c) Les voies de recours

Selon l'article L. 612-16 IV, les décisions de la Commission des sanctions peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État par les personnes sanctionnées et par le président de l'Autorité de contrôle prudentiel (après accord, dans ce cas, de la formation du Collège à l'origine de la notification des griefs) dans les deux mois de la notification de la décision. En cas de recours d'une personne poursuivie, le président de l'Autorité peut former une action reconventionnelle dans les deux mois de la notification de ce recours à l'Autorité.

C/ Les sanctions encourues

Les articles L. 612-38 à L. 612-42 du COMOFI concernent les sanctions disciplinaires pouvant être infligées par la Commission des sanctions aux entités assujetties au contrôle de l'ACP. Ces sanctions peuvent être prononcées en cas de manquement par les assujettis à la réglementation applicable ou quand les assujettis n'ont pas tenu compte d'une mesure de police administrative prononcée par le Collège. Elles peuvent également être appliquées en cas de non-respect des conditions encadrant un agrément ou de non-tenue des engagements pris à l'occasion de sa délivrance. Les sanctions encourues par les assujettis sont l'avertissement, le blâme, l'interdiction d'effectuer certaines opérations pour une durée maximale de dix ans, la suspension temporaire de dirigeants pour une durée maximale de dix ans, la démission d'office de dirigeants, le retrait partiel ou total d'agrément ou d'autorisation, la radiation de la liste des personnes agréées. À la place, ou en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire de 50 millions d'euros (1 million d'euros pour les changeurs manuels) peut également être prononcée.

Comme pour la Commission des sanctions de l'AMF, la loi de régulation bancaire et financière (LRBF) a porté à 100 millions d'euros la limite de la sanction pécuniaire susceptible d'être prononcée par la Commission pour les affaires dont elle sera saisie après son entrée en vigueur. Cette loi a également précisé que la publication des décisions prononcées par la Commission des sanctions, qui n'était jusqu'alors qu'une faculté, devient la règle : sa décision *"est rendue publique dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne, dans un format proportionné à la faute commise et à la sanction infligée"*. Les frais de cette publicité sont supportés par la personne sanctionnée. Toutefois, la décision de la Commission peut prévoir sa non publication dans les cas exceptionnels où celle-ci *"risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause"*.

L'activité de la Commission des sanctions en 2010 est retracée infra (cf. partie 2 du chapitre II).

D/ Les moyens de la Commission

a) les moyens humains

L'article R. 612-35 du Code monétaire et financier précise que la Commission des sanctions dispose d'un secrétariat composé de personnels de l'Autorité. Afin de marquer l'indépendance des agents affectés à ce secrétariat, l'article 13 de la décision n° 2010-02 du secrétaire général sur l'organisation des services de l'ACP précise que, si ce secrétariat est administrativement rattaché à la direction des affaires juridiques, *"il dépend hiérarchiquement et fonctionnellement du président de la Commission"*. Ces dispositions seront complétées dans un échange de lettres entre le secrétaire général de l'ACP et le Président de la Commission des sanctions pour traduire ce principe dans la pratique des décisions relatives au recrutement, à la rémunération et à la carrière des agents.

b) Les moyens techniques

La Commission des sanctions s'est d'emblée efforcée de mettre en place les moyens d'un suivi complètement numérisé de la procédure, permettant d'une part de simplifier la phase d'instruction et d'autre part de faciliter la transmission du dossier aux membres appelés à statuer.

Pour chaque procédure, la Commission invite les parties à lui fournir une version numérisée de toutes les pièces du dossier, et met à cet effet à leur disposition un site extranet sécurisé sur lequel elles peuvent déposer ou télécharger ces pièces, quel que soit leur volume.

Ensuite, grâce à un équipement informatique avancé (pour l'essentiel, des écrans multiples de 22 pouces, permettant d'afficher simultanément jusqu'à 5 pages A4, et un logiciel perfectionné de traitement des fichiers, autorisant par exemple la pose d'une riche arborescence de "signets" ou de "liens hypertexte" sur les documents scannés, ainsi que la "reconnaissance de caractères"), les agents de la commission mettent en forme la version numérisée du dossier, dans laquelle les membres de la Commission (qui ont accès au site extranet susmentionné) pourront "naviguer" commodément grâce à un équipement de même nature.

Enfin, dans la salle d'audience, les membres de la Commission sont mis à même de consulter ce dossier virtuel grâce à un équipement qui leur permet d'en afficher simultanément jusqu'à trois pages. Il est prévu de doter du même équipement l'ensemble des participants à l'audience.

La nature des sanctions n'a pas changé jusqu'aux modifications introduites par la LRBF

4.3 LES COMMISSIONS CONSULTATIVES ET LE COMITÉ SCIENTIFIQUE

Des **commissions consultatives** peuvent par ailleurs être constituées par le Collège afin de l'assister sur des thèmes spécifiques. Trois commissions consultatives ont été créées, permettant d'associer largement les professionnels aux réflexions du superviseur. Il s'agit :

- d'une commission Affaires prudentielles (décision du 21 juin 2010), dont les président et vice-président sont respectivement Dominique Thiry et Christian Poirier, chargée de rendre un avis, préalablement à leur adoption, sur les instructions de l'Autorité qui encadrent la transmission d'états périodiques prudentiels par les assureurs; elle est également saisie pour avis de projets de notices ou guides explicatifs. La commission est composée de quatorze membres.
- d'une commission Lutte contre le blanchiment (décision du 21 juin 2010), dont les président et vice-président sont respectivement Francis Assie et François Lemasson, chargée de rendre un avis sur les projets d'instruction, de lignes directrices ou d'autres documents de l'Autorité dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Elle compte vingt-six membres.
- d'une commission Pratiques commerciales (décision du 29 septembre 2010), dont les président et vice-président sont Emmanuel Constans et Jean-Marie Levaux, chargée de rendre un avis sur les projets de recommandation portant sur son domaine de compétence, d'approfondir certains sujets de pratiques commerciales identifiés par l'ACP ainsi que de recueillir les informations et suggestions de ses membres en matière de protection des clientèles. Elle compte seize membres.

L'ACP s'est en outre dotée d'un **comité scientifique** (décision du 29 septembre 2010), dont les président et vice-président sont Hélène Rey et Philippe Mathouillet, chargé de favoriser les synergies entre la recherche dans le domaine financier et la supervision prudentielle et d'exercer une veille scientifique en vue d'identifier les évolutions susceptibles d'impacter les activités des secteurs de la banque et de l'assurance. Il est composé de dix membres.

Les présidents et les vice-présidents respectifs de ces commissions sont membres du Collège. Les autres membres sont majoritairement des représentants d'associations professionnelles ou des personnes qualifiées.

4.4 LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'ACP

Sur le plan opérationnel, l'Autorité s'appuie, *via* son **secrétariat général**, sur près de 930 agents rassemblant des compétences riches et diverses. Le secrétaire général est nommé par le ministre de l'Économie, sur proposition du président de l'ACP. Il rapporte au Collège, dirige les services de l'Autorité et engage les dépenses de l'ACP dans la limite du budget voté par le Collège. Il est assisté d'un premier secrétaire général adjoint, nommé par le président de l'ACP après avis conforme du vice-président et agrément des ministres chargés de l'économie, de la sécurité sociale et de la mutualité, qui possède une expérience en matière d'assurance ou bancaire complémentaire de celle du secrétaire général. Quatre autres secrétaires généraux

adjoints ont été nommés par le président de l'Autorité.

Danièle Nouy, nommée à ces fonctions de secrétaire général le 8 mars 2010, a proposé au Collège une organisation de ses services. Outre les unités de support (finances et budget, ressources humaines et informatiques), le Secrétariat général s'appuie sur des directions opérationnelles, notamment en charge :

- des agréments, des autorisations et de la réglementation ;
- des contrôles individuels sur pièce et sur place ;
- des études et relations internationales ;
- du contrôle des pratiques commerciales ;
- des affaires juridiques.



01 | Cyril Roux, Premier Secrétaire général adjoint

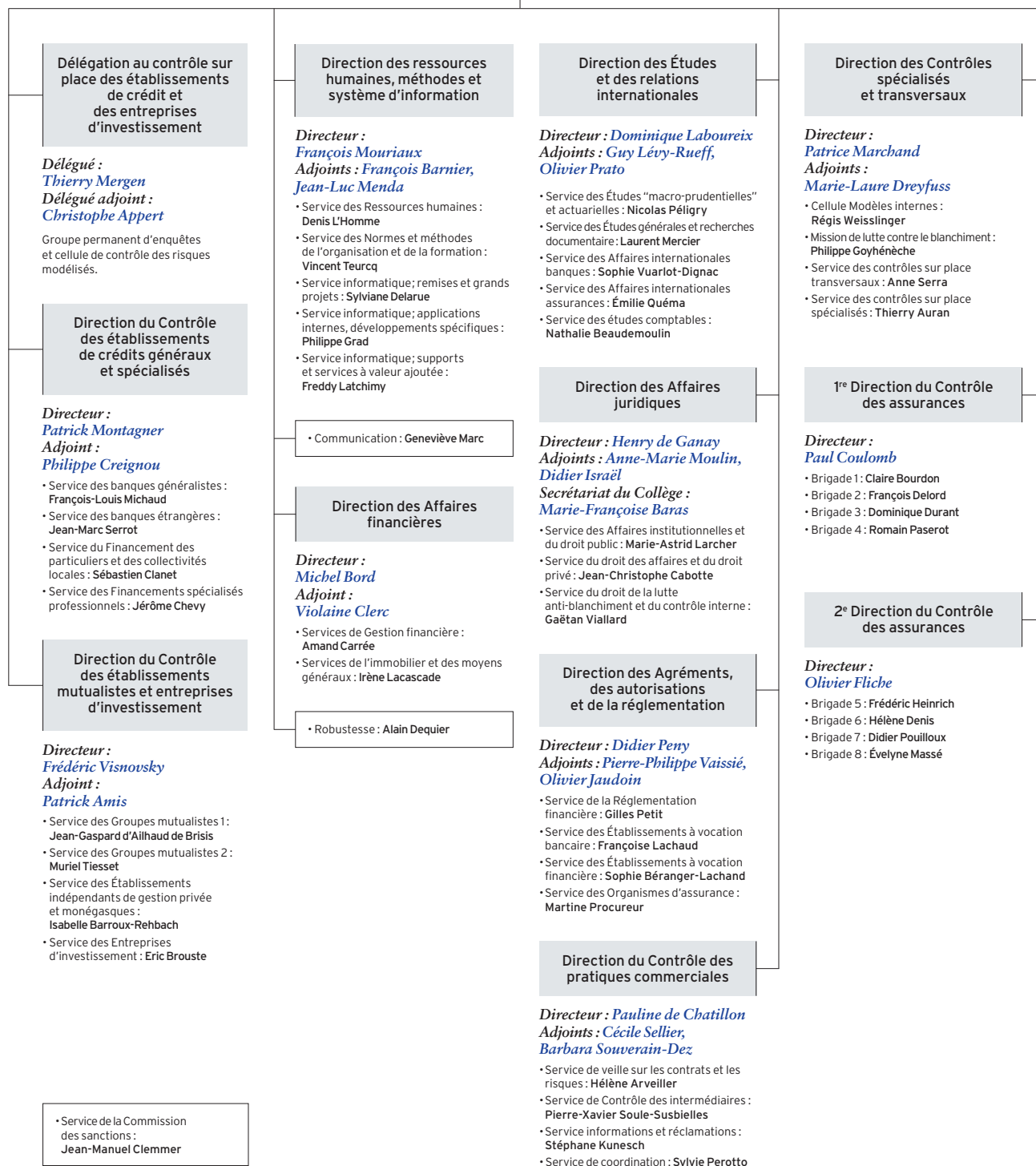
02 | Michel Cardona, 03 | Didier Elbaum, 04 | Edouard Fernandez-Bollo, 05 | Fabrice Pesin, Secrétaires généraux adjoints

SECRETARIAT GÉNÉRAL DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL

*Secrétaire général
Daniel Nouy*

*Premier Secrétaire général adjoint
Cyril Roux*

*Secrétaires généraux adjoints
Michel Cardona, Didier Elbaum, Edouard Fernandez-Bollo, Fabrice Pesin*





5 / LA NOUVELLE ARCHITECTURE EUROPÉENNE DE LA SUPERVISION FINANCIÈRE

L'année 2010 a été marquée par la mise en œuvre de la réforme de la structure de la supervision financière européenne, avec l'adoption des règlements européens visant à appliquer les recommandations du rapport de Larosière.

La loi prévoit désormais explicitement que, dans l'accomplissement de ses missions, l'Autorité de contrôle prudentiel doit prendre en compte les objectifs de stabilité financière dans l'ensemble de l'Espace économique européen et travaille à la mise en œuvre convergente des dispositions nationales et communautaires, en tenant compte des bonnes pratiques et recommandations issues des dispositifs de supervision communautaires, notamment l'Autorité bancaire européenne (*EBA* en anglais) et l'Autorité européenne de l'assurance et des pensions professionnelles (*EIOPA* en anglais). Elle coopère étroitement avec tous ses homologues de l'Espace économique européen et elle apporte son concours aux structures de supervision des groupes transfrontaliers, les Collèges européens de superviseurs.

L'action de l'ACP s'inscrit donc étroitement dans le cadre de la nouvelle architecture européenne de supervision financière qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

a) De nouvelles autorités européennes

L'année 2010 a été marquée par la mise en œuvre de la réforme de la structure de la supervision financière européenne, avec

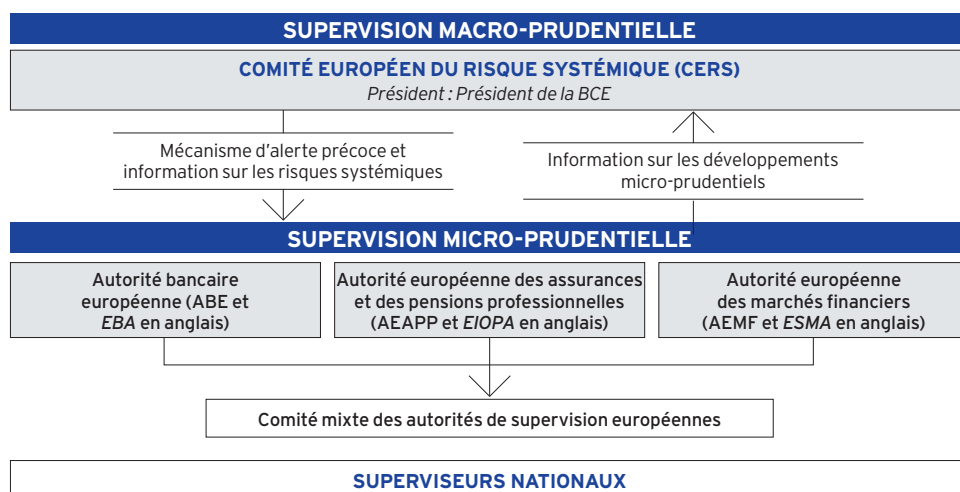
l'adoption des règlements européens visant à appliquer les recommandations du rapport de Jacques de Larosière, gouverneur de la Banque de France de 1987 à 1993.

Ces règlements, publiés au Journal officiel de l'Union européenne du 15 décembre 2010, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2011, constituent les textes fondateurs du Système européen de surveillance financière (SESF), lequel répond pleinement aux recommandations du G20, avec :

- d'une part, le renforcement de la supervision macro-prudentielle sur l'ensemble du système financier européen par la création d'un Conseil européen du risque systémique (CERS);
- d'autre part, le renforcement de la supervision micro-prudentielle, notamment par la mise en place d'autorités européennes.

Ces autorités, qui remplacent les comités de superviseurs pré-existants, sont notamment dotées de pouvoirs de médiation entre les superviseurs nationaux ainsi que de pouvoirs d'urgence. Elles édicteront des standards techniques sur la mise en œuvre de la législation communautaire.

Les organes constitutifs du Système européen de supervision financière (SESF)

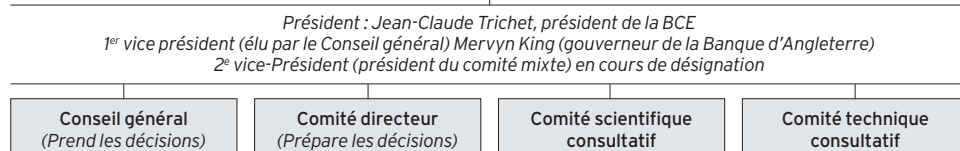


Le CERS peut émettre des alertes sur les risques et recommander des mesures correctives au niveau global de l'Union européenne, aux États membres et aux autorités nationales, qui seront tenues de les suivre ou de se justifier (principe dit "comply or explain").

Il comprend un conseil général chargé de prendre les décisions et un comité directeur chargé de les préparer. Ils sont assistés d'un comité technique consultatif et d'un comité scientifique consultatif. Le Conseil général

est présidé par le président de la BCE, assisté de deux vice-présidents. Les membres votants sont le président de la BCE (président du CERS) et le vice-président de la BCE, les gouverneurs des banques centrales des États membres, les présidents des trois autorités européennes de surveillance, un membre de la Commission, et les présidents et vice-présidents des comités consultatifs. Le président du Conseil économique et financier (CEF) et les représentants de chacune des autorités nationales de surveillance sont membres non votants.

COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE (CERS)



Les trois nouvelles autorités de surveillance des secteurs de la banque (Autorité bancaire européenne – ABE ou EBA en anglais), de l'assurance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles – AEAPP ou EIOPA en anglais) et des marchés (Autorité européenne des marchés financiers – AEMF ou ESMA en anglais), chargée également de la surveillance des agences de notation) sont officiellement entrées en fonction le 1^{er} janvier 2011.

b) Les organes dirigeants des autorités européennes de surveillance

Les présidents élus par les conseils de ces autorités – Andrea Enria (Italie) pour l'Autorité bancaire européenne (EBA en anglais), Gabriel Bernardino (Portugal) pour l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA en anglais) et Steven Maijor (Pays-Bas) pour l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA en anglais) – ont été confirmés par le Parlement européen.

Les autorités européennes de surveillance se composent d'un Conseil des autorités de surveillance, auquel participent les responsables de toutes les autorités nationales de supervision, d'un conseil d'administration,

d'un directeur exécutif et d'un président assisté d'un vice-président.

L'ACP est membre de l'Autorité bancaire européenne (EBA en anglais) et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA en anglais). Elle est représentée au conseil de ces deux autorités par Danièle Nouy qui est également membre du conseil d'administration de l'EBA.

Complètement également le dispositif :

- des groupes rassemblant les différentes parties concernées par l'action des autorités. Ils comprennent divers acteurs du marché (profession, consommateurs, investisseurs). Ils pourront formuler des avis ou des conseils sur les travaux des autorités euro-

peennes de surveillance. L'Autorité bancaire européenne (EBA) et l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) sont dotées d'un groupe des parties concernées, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA), en ayant deux (assurance et fonds de pension). Ces groupes sont en cours de constitution et, à cette fin, des appels à candidature ont été publiés à la fin 2010;

- une **commission des recours** commune aux trois autorités. Elle examinera les recours en première instance de toute personne physique ou morale contre une décision d'une autorité européenne de surveillance afin de garantir l'application cohérente du droit communautaire, des interventions en cas d'urgence et le règlement de différends. Cette commission est en cours de constitution. La Commission européenne a publié à cette fin un appel à candidature le 19 janvier 2011;
- un **comité mixte des autorités européennes de surveillance** comprenant les présidents des trois autorités sectorielles. Son rôle est d'assurer leur coordination et leur coopération, notamment concernant la surveillance des conglomérats financiers. Son président est désigné sur la base d'une rotation annuelle parmi les présidents des autorités sectorielles.

c) Des pouvoirs et domaines de compétences élargis pour les autorités européennes de surveillance

Les nouvelles autorités pourront notamment :

- élaborer des propositions de normes techniques, afin de contribuer à instaurer des

règles plus cohérentes dans l'UE et dans la perspective de créer un corpus de règles commun;

- favoriser les échanges d'informations entre les autorités nationales de surveillance et, le cas échéant, régler tout litige, y compris les litiges survenant au sein des Collèges de supervision des groupes transfrontières. L'objectif est de garantir une meilleure coordination de ces autorités;
- contribuer à assurer une application cohérente des règles communautaires. En cas de non-respect du droit communautaire par une autorité nationale, l'Autorité européenne de surveillance pourra, dans certains cas, prendre une décision individuelle à l'encontre d'un établissement financier, exigeant que celui-ci prenne les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire;
- exercer, s'agissant de l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA en anglais), des pouvoirs de surveillance directe sur les agences de notation;
- assurer la coordination et prendre certaines décisions en situation d'urgence. Si l'autorité compétente ne se conforme pas à la décision de l'Autorité européenne de surveillance, cette dernière pourra, dans certains cas, prendre une décision individuelle à l'encontre d'un établissement financier, exigeant que celui-ci prenne les mesures nécessaires.

Les autorités européennes de surveillance disposent de pouvoirs plus étendus que ceux des comités créés dans le cadre du processus "Lamfalussy".

LES DIRECTIVES "OMNIBUS" FIXENT LES DOMAINES DE COMPÉTENCES DES NOUVELLES AUTORITÉS

Outre les règlements créant les différentes composantes du SESF, une directive du 24 novembre 2010 – dite "Omnibus I" –, a été adoptée le 15 décembre 2010. Elle modifie un certain nombre de directives existantes sur les services financiers et définit précisément les domaines dans lesquels la Commission européenne peut prendre des actes délégués, qui confirment les normes techniques contraignantes élaborées par les autorités européennes.

La Commission a également publié, le 19 janvier 2011, une proposition de directive dite "Omnibus II". Elle comporte d'autres modifications techniques des directives sectorielles, en particulier "Solvabilité II" dans le secteur des assurances.

