



**COMMUNICATION A LA
COMMISSION DES FINANCES, DE L'ECONOMIE GENERALE ET
DU CONTROLE BUDGETAIRE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**(ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1ER AOUT 2001 ET L 132-4 DU
CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES)**

**LES MODALITES DE MISE EN
PLACE DE L'AUTORITE DE
CONTROLE PRUDENTIEL**

Octobre 2011

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	5	
RESUME	7	
RECOMMANDATIONS	13	
INTRODUCTION	15	
CHAPITRE I - LA MISE EN PLACE DE L'ORGANISATION 17		
I - La refonte des structures et de l'organisation interne	18	
A - Les premières concrétisations d'une autorité unifiée	18	
B - Une réorganisation d'ensemble pertinente, au moins dans un premier temps.....	22	
C - L'adossé à la Banque de France : un avantage certain mais des progrès encore à poursuivre	27	
II - L'intégration des personnels et le renforcement des effectifs 35		
A - L'évolution des statuts et des effectifs de l'ACP	35	
B - Les principales problématiques de gestion des ressources humaines	49	
III - Le déséquilibre budgétaire à court et moyen terme	57	
A - Un déséquilibre budgétaire en 2011 et des perspectives défavorables pour 2012, à contributions constantes.....	58	
B - Des contributions à rééquilibrer à terme	62	
C - La nécessaire maîtrise des coûts de fonctionnement	67	
D - Vers une plus grande transparence de l'information budgétaire ..	71	
CHAPITRE II - LA MISE EN ŒUVRE DES POUVOIRS ET L'EXERCICE DES MISSIONS DE L'ACP		75
I - Les pouvoirs de l'ACP	75	
A - De nombreux instruments juridiques précisant l'exercice de ses différentes missions.....	76	
B - Des pouvoirs élargis de police administrative mis en œuvre progressivement	82	
C - Des pouvoirs de sanction d'application trop réduite	85	
II - La mission relative à la préservation de la stabilité financière	92	
A - Les points d'attention du superviseur.....	92	
B - Le contrôle prudentiel : le suivi des conséquences de la crise financière.....	94	
III - La mission de protection des clients et le contrôle des pratiques commerciales	99	
A - La coordination avec l'AMF : acquis et problématiques	100	
B - Une montée en charge progressive des missions de protection de la clientèle	113	

IV - L'objectif de renforcement de l'influence sur la scène internationale et européenne	123
A - Le renforcement des moyens de l'ACP sur les enjeux internationaux de l'assurance.....	124
B - La présence effective de l'ACP au plan européen et international	126
CONCLUSION GENERALE	137
ANNEXES.....	139

Avertissement

Saisine de la Cour

La Cour a été saisie d'une demande d'enquête sur les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel par lettre du 1^{er} décembre 2010 du président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale conformément au deuxième alinéa de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Elle a effectué cette enquête en 2011.

Contrôles sur pièces et sur place

Les rapporteurs de la Cour ont procédé à une enquête sur place et examiné les documents transmis par l'Autorité. Ils se sont appuyés également sur la connaissance acquise par la Cour de la gestion de la Banque de France. Les principaux interlocuteurs au sein de l'Autorité de contrôle prudentiel, de la Banque de France, de la direction générale du Trésor, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de l'Autorité des marchés financiers ont été rencontrés. Pour enrichir certaines appréciations contenues dans le rapport, les représentants d'associations de consommateurs, d'associations professionnelles des secteurs de la banque et de l'assurance et de certains établissements financiers assujettis au contrôle de l'ACP ont été également sollicités (voir annexe).

Limites de l'enquête

L'enquête est intervenue après 16 mois seulement de fonctionnement de l'ACP¹ et alors que certains décrets d'application de la loi de régulation bancaire et financière n'étaient pas encore adoptés. La demande de l'Assemblée Nationale portait sur ses modalités de mise en place. L'enquête de la Cour analyse les moyens engagés par l'ACP pour sa mise en place, dresse un premier bilan de son fonctionnement et dégage les problématiques qui apparaissent à ce stade. Il n'entrait pas dans son champ d'apprécier la qualité de la supervision prudentielle exercée par l'institution.

¹ Ils sont comptabilisés entre la première réunion du Collège de l'ACP, intervenue le 9 mars 2010, et la fin de l'instruction de la Cour au début de juillet 2011. L'ordonnance du 21 janvier 2010 prévoyait qu'à compter de la première réunion de son collège, l'ACP succédait dans les droits et obligations respectifs de l'ACAM, du CEA, du CECEI et de la Commission bancaire.

Les appréciations de la Cour sont nécessairement limitées aux premières réalisations de l'ACP. Ce n'est qu'une fois l'ensemble du déploiement des actions de l'Autorité assuré qu'un bilan plus complet pourra être réalisé.

Procédure contradictoire

Lors de sa séance du 19 juillet 2011, la première chambre de la Cour a délibéré sur le relevé d'observations provisoires.

Le présent rapport tient compte de la contradiction conduite avec l'Autorité de contrôle prudentiel, la Banque de France et la direction générale du Trésor. En outre, ont été invités à contredire sur les parties du relevé d'observations provisoires les concernant le président de la Commission des sanctions de l'ACP, le président de l'AMF, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations et le président du Comité consultatif du secteur financier. Seul le président de la Commission des sanctions de l'ACP n'a pas répondu. Une audition du Président de l'ACP et six auditions avec les représentants d'associations de consommateurs et d'associations professionnelles des secteurs de la banque et de l'assurance ont été effectuées.

Le présent rapport a été préparé par la première chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Christian Babusiaux, président de chambre, qui en a délibéré le 9 septembre 2011. Les rapporteurs étaient Mmes Catherine Julien-Hiebel, Christine Baillion et Aude Buresi, rapporteuses extérieures, et le contre-rapporteur, Mme Hélène Morell, conseillère maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé par le Comité du rapport public et des programmes le 27 septembre 2011.

Résumé

La mise en place, en mars 2010, de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), en raison de la crise financière et bancaire survenue à partir de 2007/2008, visait à constituer une réponse à l'un des constats partagés au plan international sur la nécessité d'améliorer la régulation du secteur financier en l'orientant davantage vers le contrôle des risques dont s'est nourrie la crise.

La France a opté pour la constitution d'une autorité de supervision prudentielle plus intégrée que dans la situation précédente, et destinée à surveiller à la fois les risques des deux grands secteurs professionnels que sont d'une part, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, d'autre part, les entreprises d'assurance, les mutuelles et les institutions de prévoyance. La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions ayant pour objet de créer cette nouvelle autorité. Les travaux préparatoires se sont ensuite prolongés jusqu'au début de 2010. L'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010, ratifiée par l'article 12 de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, a fusionné quatre autorités indépendantes préexistantes, et principalement la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles -ACAM-, au sein de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP). Dans le cadre de sa mission de supervision prudentielle des établissements, la réforme a fixé trois objectifs pour l'institution qui s'est vu ainsi confier un rôle élargi : veiller à la préservation de la stabilité financière, protéger les clients et contrôler les pratiques commerciales, renforcer l'influence de la France sur la scène internationale et européenne. L'atteinte de ces objectifs implique une profonde transformation des moyens mis en œuvre et des conditions d'exercice des missions de l'ACP.

I - L'ACP a à son actif des réalisations concrètes.

Son installation s'est effectuée rapidement et sans rupture de continuité dans l'activité par rapport aux anciennes autorités. Dans le schéma d'organisation et de fonctionnement des services, il devait être montré que l'ACP n'était pas la simple juxtaposition de l'ACAM et de la Commission bancaire. L'organisation des services prend en compte la transversalité nécessaire à une supervision d'égale intensité pour les secteurs de la banque et de l'assurance. Toutefois, l'ACP a maintenu séparé le contrôle proprement dit des établissements des deux secteurs, ce qui, dans la période d'installation et de montée en charge, est justifié,

mais devra faire l'objet d'une nouvelle réflexion dans la seconde phase du fonctionnement de l'institution.

Il était attendu de l'ACP qu'elle intègre les personnels provenant de l'ACAM. Ceux auxquels l'offre a été faite, dans les délais impartis, de bénéficier des statuts des personnels de la Banque de France l'ont très largement acceptée. La situation des commissaires contrôleurs des assurances est encore à gérer.

Les actions nécessaires à la prise en charge de sa nouvelle mission de protection de la clientèle et de surveillance des pratiques commerciales ont été concrétisées par la création d'une direction, le recrutement de son personnel et de premières interventions dans le contrôle des pratiques.

Dans le domaine international, l'ACP a veillé à renforcer les moyens et les effectifs consacrés à la participation aux négociations européennes, notamment sur les nouvelles règles prudentielles applicables aux assureurs (Solvabilité II). Ce domaine qui était insuffisamment couvert par l'ACAM constitue un enjeu d'avenir qui nécessite une présence encore plus forte.

II - Toutefois, l'ACP doit poursuivre ses efforts et les cibler pour remplir les objectifs de la réforme.

Le plein exercice des pouvoirs conférés par la loi suppose un renforcement de la vigilance s'agissant de la préservation de la stabilité financière, des efforts dans le contrôle des pratiques commerciales, un renforcement de la politique de sanctions, l'élaboration plus précise de doctrines d'intervention et le développement de la présence de l'ACP au sein des autorités européennes et internationales de régulation financière.

Des points de vigilance s'agissant de la mission relative à la préservation de la stabilité financière

Le suivi du risque de liquidité s'est intensifié à partir du premier semestre 2010 et celui de l'exposition des établissements aux risques liés aux dettes souveraines à partir de la mi-2010. Ce resserrement consiste notamment en une fréquence accrue des informations portées à la connaissance de l'Autorité. Le contexte apparu depuis la mi-2011 montre qu'il est particulièrement indispensable que les liens existants entre la Banque de France et l'ACP fonctionnent pleinement pour prévenir et gérer de manière adaptée les effets sur la situation des établissements.

La nouvelle mission de protection de la clientèle à mettre plus pleinement en œuvre

Pour cette mission, que le législateur a choisi de confier à la nouvelle Autorité, le défi est à la fois de prévenir des risques de plus en plus multiformes pour les consommateurs et épargnants, de faire adopter en tant que de besoin de nouvelles attitudes dans la commercialisation par les organismes et de répondre aux besoins de recours exprimés par les associations consuméristes. Ces défis nécessitent le développement, au sein de l'Autorité, d'une « culture du consommateur », aux côtés de sa culture traditionnelle de superviseur prudentiel, et la mise en œuvre d'actions de plus en plus concertées et globales avec d'autres intervenants.

A cet égard, la réforme de 2010 a créé une coordination entre l'ACP et l'Autorité des marchés financiers (AMF) -appelée Pôle commun- qui constitue l'une de ses mesures les plus nouvelles. La mise en place d'un accueil téléphonique commun pour l'ACP et l'AMF appelé « Assurance-Banque-Epargne Info service », en direction du public pour les questions relatives aux produits financiers, a constitué la première action visible de ce Pôle commun et fonctionne à la satisfaction des associations de consommateurs.

Cependant, par rapport au vaste domaine d'intervention sur les pratiques commerciales, ce pôle commun doit encore faire ses preuves. En effet, il est marqué par l'ambition limitée de la loi d'en faire un outil de coordination entre deux autorités, qui disposent chacune, dans leurs domaines respectifs, de compétences en matière de protection de la clientèle. L'enquête a montré que le champ des produits financiers devant faire l'objet d'une coordination entre les deux autorités semble relativement réduit. Elle a mis en évidence les différences de positionnement des autorités sur les méthodes employées. L'enjeu se porte aussi sur la capacité du pôle commun à programmer, de façon concertée, des contrôles conjoints significatifs sur les pratiques commerciales, qui n'est pas encore avérée.

Il est souhaitable que l'ACP, qui privilégie aujourd'hui le contrôle réglementaire des professionnels, élargisse l'attention qu'elle porte aux préoccupations des consommateurs et des épargnants. Elle devrait pouvoir ainsi enrichir les activités du pôle commun.

Le bienfondé d'une pluralité d'intervenants pour les questions de protection des consommateurs dans le domaine financier se poserait de nouveau si le pôle, dont l'activité devra être évaluée plus complètement après l'achèvement de la période de démarrage, n'apparaît pas comme le lieu d'une action concertée globale.

L'enquête a également fait apparaître le recouvrement possible des sujets traités par le comité consultatif du secteur financier (CCSF) et par la commission consultative « pratiques commerciales » de l'ACP, et la nécessité d'inclure dans la coopération la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Des doctrines d'emploi des nouveaux instruments juridiques à clarifier et formaliser

Pour permettre l'action la plus large de l'Autorité dans le domaine du contrôle des pratiques commerciales, le législateur l'a dotée du pouvoir d'édicter des normes qui relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler « le droit souple ». Les instruments d'application, dont notamment les bonnes pratiques recommandées, présentent des limites. Un des risques relevés au cours de l'enquête est que l'Autorité utilise une multiplicité de types de normes souples, ce qui est peu propice à la bonne compréhension par les professionnels de la portée juridique et effective des divers instruments utilisés. La doctrine de l'ACP à cet égard devrait s'étoffer et être rendue lisible et prévisible.

Des pouvoirs de sanction à appliquer réellement

La commission des sanctions, indépendante du collège, et dont la création devait constituer l'une des novations importantes de la réforme, n'a fait l'objet, dans la période sous revue, que de rares saisines. La Cour avait déjà relevé dans ses précédents travaux² le faible nombre et le caractère insuffisamment dissuasif des sanctions. La tendance au fléchissement du nombre de sanctions prononcées, déjà observée dans les anciennes autorités, s'est poursuivie depuis la création de l'ACP. Le collège devrait formaliser sa doctrine de saisine. Une telle doctrine devrait permettre de clarifier l'articulation entre les contrôles exercés en continu par le secrétariat général de l'ACP et les suites susceptibles de donner lieu à griefs. Dans le domaine des sanctions, l'ACP dispose désormais de tous les pouvoirs et modalités pertinents pour qu'une politique de sanctions soit effectivement mise en œuvre. De telles dispositions ne sauraient rester plus longtemps sans application concrète.

Une présence au sein des autorités européennes et internationales de régulation financière à encore mieux affirmer

La présence de l'ACP dans les enceintes européennes et internationales qui traitent de la régulation bancaire et financière et le

² Référés et lettres du président adressés, en janvier 2008 et 2009, à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, au Parlement et aux autorités administratives compétentes ; insertion au rapport public annuel 2009 sur les autorités de régulation financière.

détachement de personnels d'origine française au sein de ces institutions demeurent un défi qui n'est pas totalement relevé, au moment où l'Union européenne s'est dotée de trois autorités européennes de supervision et où les travaux concernant l'élaboration des réglementations prudentielles sont loin d'être achevés. L'insuffisance des forces que l'ACP peut actuellement engager pour représenter la France au plan international a été largement relevée par les entreprises, fédérations professionnelles et experts rencontrés au cours de l'enquête. Des modalités concrètes de gestion des ressources humaines tant par l'ACP que par la Banque de France devraient être mises en œuvre, et de façon plus méthodique, pour renforcer cette présence.

III - L'adéquation entre les moyens déployés par l'ACP et ses nouvelles missions reste à assurer.

La fusion des quatre autorités administratives chargées de la régulation financière était une réforme délicate à mener. Elle représentait notamment un défi majeur en termes de gestion des ressources humaines. Elle est en phase de consolidation et d'approfondissement. Afin de remplir pleinement ses nouvelles missions, l'ACP doit désormais s'assurer de l'efficacité de ses moyens et de leur correcte allocation.

Une cible d'effectifs dont l'atteinte n'est pas assurée

La stabilisation de l'organisation interne interviendrait fin 2012, date à laquelle l'ACP doit, en principe, atteindre le niveau prévu de ses effectifs. La réalisation de cet objectif n'est pas encore assurée à cette échéance. L'ACP procède à des recrutements importants, notamment sur le marché du travail mais aussi en provenance de la Banque de France, qui doivent à la fois renforcer son expertise, compenser les retours très significatifs de personnels de l'ancienne Commission bancaire vers les directions de la Banque de France constatés en 2010 et 2011, enfin faire face aux conséquences de l'intégration du corps de contrôle des assurances dans le corps des ingénieurs des mines. Ce dernier point est particulièrement sensible pour maintenir l'expertise dans le domaine des assurances.

La Cour constate que le niveau de croissance fixé par le collège, qui aboutit à un effectif global de 1 150 personnes fin 2012, représente une augmentation de 28 % par rapport aux effectifs cumulés des anciennes autorités, globalement cohérente avec l'élargissement des tâches assignées par la loi. Au stade actuel du processus de fusion et des recrutements nouveaux, elle ne pouvait se prononcer sur le niveau optimal d'agents que devrait comprendre l'Autorité pour l'efficacité de l'ensemble de ses missions.

Des points d'attention concernant les effectifs affectés aux contrôles prudentiels

Dans le domaine des contrôles prudentiels, l'ACP a mis l'accent sur le renforcement des effectifs affectés aux contrôles du secteur assurance en prévoyant une augmentation de 75 %, ce qui est justifié par l'accroissement des tâches concernant ce secteur. Toutefois, le collège devrait s'assurer dès fin 2011 que les effectifs au sein des services de contrôle sont bien répartis en fonction de l'importance des risques prudentiels que l'ACP doit surveiller.

Par ailleurs, la Cour relève que, si les orientations des contrôles évoluent nécessairement en fonction de l'actualité des thèmes, le nombre des contrôles sur place est resté stable depuis ses enquêtes sur la Commission bancaire et l'ACAM en 2007/2008. Or, le resserrement nécessaire de la vigilance sur la situation des établissements impose un accroissement du nombre et des moyens du contrôle sur place, qui est le complément indispensable du contrôle permanent effectué à partir notamment des informations transmises de façon périodique par les établissements à l'Autorité.

Des perspectives de déséquilibre budgétaire

Des perspectives de déséquilibre budgétaire à court et moyen terme ont été constatées. Pour y faire face dans l'immédiat, l'ACP dispose d'une réserve de trésorerie qui avait été constituée par l'ACAM. Il est souhaitable de la mobiliser avant d'envisager le relèvement des taux de contribution des assujettis pour frais de contrôle. La contribution souhaitable de la Caisse des dépôts et consignations au titre du contrôle que la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a confié à l'ACP sur cette institution nécessite une disposition législative lui donnant une assise juridique. Il existe un rapport de un à cinq entre les contributions des assureurs et celle des banques. Une réflexion des pouvoirs publics est à conduire à moyen terme pour rééquilibrer les contributions entre ces deux secteurs.

Des marges d'économie sur les coûts de fonctionnement et les fonctions support

Une action de l'ACP est souhaitable pour réduire ses coûts de fonctionnement (dépenses immobilières, frais généraux, etc). Les fonctions support représentaient, par ailleurs, en mars 2010, 15 % des effectifs de l'ACP, soit une proportion plus élevée que celle généralement observée dans les grandes organisations. Ce ratio ne va pas décroître notablement d'ici à la fin 2012, alors même que le législateur a prévu que l'ACP dispose des moyens fournis par la Banque de France. L'adossement logistique à la Banque de France doit permettre, après la fin de la montée en charge de l'Autorité, d'accroître les synergies.

Recommandations

Gestion des ressources humaines

1. Accélérer l'atteinte de l'effectif cible (*ACP, Banque de France*) ;
2. Développer la mobilité interne des personnels de la Banque de France vers l'ACP (*Banque de France*) ;

Contrôles prudentiels

3. Accroître le nombre de contrôles sur place (*ACP*) ;
4. S'assurer, dès 2011, de la bonne répartition des effectifs globaux au sein des services de l'ACP en fonction de l'importance des risques prudentiels (*ACP*) ;
5. Identifier et justifier le renforcement net des effectifs dédiés au contrôle des assurances ; maintenir leur expertise dans ce domaine (*ACP*) ;

Contrôle des pratiques commerciales

6. Permettre un développement des réalisations opérationnelles du pôle commun ACP-AMF qui soit davantage en prise avec les préoccupations des consommateurs (*ACP*) ;
7. Prendre les mesures pour organiser, dans le cadre du pôle commun, la coopération de la DGCCRF (*ACP, AMF, DGCCRF, pouvoirs publics*) ;
8. Etoffer et poursuivre la formalisation de la doctrine d'emploi des instruments du droit souple en matière de pratiques commerciales ; préciser la doctrine des sanctions éventuelles (*ACP*) ;

Politique de sanctions

9. Réduire les délais qui peuvent exister entre la constatation par le secrétariat général de manquements significatifs et la vérification par un contrôle sur place des mesures effectivement mises en place par l'établissement pour remédier auxdits manquements (*ACP*) ;
10. Clarifier la doctrine du collègue sur les manquements donnant lieu à mesure de police administrative et sur ceux entraînant la saisine de la commission des sanctions (*ACP*) ;
11. Saisir la commission des sanctions dès lors que des manquements significatifs déjà relevés lors d'un précédent contrôle sont répétés, même partiellement (*ACP*).

Présence au sein des autorités européennes et internationales de régulation financière

12. Engager les actions nécessaires au renforcement des mobilités du personnel à l'étranger (*Banque de France, ACP*) ;

Budget et contributions

13. Maîtriser la croissance des effectifs de l'ACP dans les fonctions support et à terme, en rationaliser l'emploi (*ACP*) ;

14. Identifier les marges d'économie sur les frais généraux et le coût des fonctions support (*ACP*) ;

15. Donner un fondement juridique à une contribution de la Caisse des dépôts et consignations au titre du contrôle que la loi du 4 août 2008 a confié à l'ACP sur cette institution (*pouvoirs publics*) ;

16. Engager une réflexion pour rééquilibrer les contributions versées par les secteurs de la banque et de l'assurance (*pouvoirs publics et ACP*).

Introduction

L'ordonnance du 21 janvier 2010, ratifiée par la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, a fusionné quatre autorités : les deux autorités qui étaient compétentes pour l'agrément des établissements de crédit et des organismes d'assurance (CECEI et CEA³) et celles qui étaient chargées de la supervision prudentielle des établissements de crédit et des organismes d'assurance (Commission bancaire et Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles). L'ensemble a laissé place à l'Autorité de contrôle prudentiel. La loi de régulation bancaire et financière a par la suite apporté des compléments à cette nouvelle Autorité en termes de pouvoirs, de fonctionnement et de procédures.

La Cour avait contrôlé, dès les années 2006 et 2007, la Commission bancaire, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) et l'Autorité des marchés financiers (AMF). Elle a communiqué le résultat de ses travaux à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, au Parlement et aux autorités administratives compétentes dans trois référés et trois lettres du président qui leur ont été adressés entre janvier 2008 et début 2009. Elle a procédé, dans son rapport public annuel de 2009, à une évaluation comparée de ces autorités et avait souligné notamment que le dispositif français de contrôle et de régulation financière devait être rationalisé, coordonné et renforcé. Lors de la publication de ses deux rapports sur les concours publics aux établissements de crédit en 2009 et 2010, la Cour a réitéré certaines de ses observations sur la supervision prudentielle et a insisté plus particulièrement sur la nécessité de renforcer les moyens de sanction. Dans son rapport public annuel de 2011, elle a fait état de la mise en œuvre des recommandations émises, en tenant compte de la réforme intervenue en 2010.

Par lettre en date du 1^{er} décembre 2010, le Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale a demandé au Premier président de la Cour des comptes, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel⁴. Le rapport de la Cour se concentre donc sur la mise en place des pouvoirs, des moyens et des ressources permis par la réforme. Il vise

³ Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) ; Comité des entreprises d'assurance (CEA).

⁴ L'ordonnance du 21 janvier 2010 demande au ministre chargé de l'économie de publier un rapport d'évaluation, trois ans après sa mise en place (article 24).

également à apprécier la mise en œuvre des objectifs à l'origine de la création de l'ACP. L'appréciation porte en particulier sur les moyens engagés et sur les éventuelles problématiques qui apparaissent à ce stade.

L'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP)

La réforme qui a conduit à la mise en place de la nouvelle autorité de supervision visait à améliorer l'efficacité du système français de supervision autour de trois objectifs : veiller à la préservation de la stabilité du système financier ; protéger les clients et contrôler les pratiques commerciales ; renforcer l'influence de la France sur la scène internationale et européenne.

Adossée à la Banque de France, et regroupant près de 1 000 agents, l'ACP est dotée d'un statut d'autorité administrative indépendante. Elle est financée par une contribution prélevée sur les organismes assujettis à son contrôle.

Elle dispose de pouvoirs élargis de contrôle, de police administrative et de sanction.

Ses missions ont été étendues à la protection de la clientèle. Dans le cadre de cette mission, elle coopère avec l'Autorité des marchés financiers (AMF). Un dispositif innovant de coordination entre ces deux autorités, appelé pôle commun, a été mis en place afin de superviser les conditions de commercialisation des produits financiers, tout en évitant que des zones demeurent non couvertes.

L'ACP dispose d'un pouvoir de police administrative élargi par rapport à ceux dont disposaient la Commission bancaire et l'ACAM.

S'agissant du pouvoir disciplinaire, afin d'assurer une séparation totale de la notification des griefs et du jugement, l'ouverture de la procédure de sanction est désormais effectuée par le collège, tandis que le jugement est prononcé par une commission des sanctions. La loi du 22 octobre 2010 a, par ailleurs, posé le principe de publicité des sanctions prononcées par la commission des sanctions et relevé leur plafond.

Chapitre I

La mise en place de l'organisation

La mise en œuvre de l'ordonnance du 21 janvier 2010, ratifiée par la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, a fait l'objet d'une préparation active par les anciennes autorités (en particulier, les secrétariats généraux de la Commission bancaire et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles - ACAM), avec l'appui de la direction générale du Trésor⁵.

Le rapprochement du Secrétariat général de la Commission bancaire et de la Direction des établissements de crédit et des entreprises d'investissement⁶, facilité par l'appartenance antérieure de ces deux secrétariats à la Banque de France, a été réalisé dès avant la création de l'ACP, fin 2009.

La préparation a permis, au moment de la publication de l'ordonnance, de matérialiser rapidement l'unification des structures qu'impliquait la création de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

Dès lors que la loi maintenait l'adossement à la Banque de France et ne conférerait pas le statut d'autorité publique indépendante à la nouvelle ACP⁷, la Banque a mis l'appui de son organisation au service de l'Autorité de contrôle prudentiel.

Ces deux éléments ont joué en faveur de sa rapide visibilité.

⁵ Cette préparation s'est déroulée tout au long de l'année 2009 et le début 2010, avec la mise en place, à partir de septembre 2009, d'un comité de pilotage comprenant les membres de la direction générale des deux autorités.

⁶ Direction de la Banque de France en charge du secrétariat du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

⁷ L'ACP est dotée du statut d'autorité administrative indépendante.

Une fois créée, l'ACP devait déployer son organisation interne et intégrer les personnels en provenance de l'ACAM. Elle devait également appeler les contributions financières dont les textes l'ont dotée et adopter son budget.

I - La refonte des structures et de l'organisation interne

A - Les premières concrétisations d'une autorité unifiée

1 - Des structures collégiales mises en place rapidement

L'ordonnance a créé une superposition de configurations du collège, avec, outre le collège plénier, un collège dit « restreint » et deux sous-collèges sectoriels : l'un dédié à l'assurance et l'autre à la banque. Cette architecture visait notamment à respecter un équilibre entre le secteur de la banque et celui de l'assurance qui souhaitait conserver une instance dédiée à ses sujets ; le collège est unique au plan décisionnel, mais est constitué de formations différentes. Il est encore trop tôt pour vérifier si l'organisation en deux sous-collèges permet une suffisante convergence dans le traitement des dossiers.

Attributions du collège et sous-collèges

Le collège en formation plénière (19 membres) « arrête les principes d'organisation et de fonctionnement, le budget et le règlement intérieur de l'Autorité. Il examine toute question de portée générale commune aux secteurs de la banque et de l'assurance et analyse les risques de ces secteurs au regard de la situation économique. Il délibère sur les priorités de contrôle ». Il n'a pas vocation à examiner les questions individuelles.

La formation restreinte du collège (8 membres) a vocation à examiner les questions transectorielles par nature (conglomérats financiers et prises/augmentations/ cessions de participation susceptibles d'avoir un effet significatif à la fois sur des entités relevant du secteur de la banque et sur des entités relevant du secteur de l'assurance) ou, sur attribution du président ou du vice-président, « les questions individuelles relatives à l'un des deux secteurs, compte tenu notamment de leur incidence sur la stabilité financière » (établissements très importants).

Deux sous-collèges sectoriels de l'assurance (8 membres) et de la banque (8 membres) ont vocation à examiner les questions individuelles et les questions d'ordre général spécifiques à chaque secteur.

Un comité d'audit veille notamment au bon usage des ressources de l'autorité. Trois commissions consultatives (affaires prudentielles, lutte contre le blanchiment et pratiques commerciales) et un comité scientifique complètent la structure institutionnelle.

Le collège plénier s'est réuni pour la première fois le 9 mars 2010, seulement quelques jours après la nomination des membres du collège de l'ACP, intervenue le 5 mars. De nouvelles nominations sont intervenues ultérieurement, à la suite de l'adoption de la loi de régulation bancaire et financière qui a prévu trois membres supplémentaires pour la formation plénière du collège (le président de l'Autorité des marchés financiers et deux membres désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat⁸).

Au total, les différentes formations du collège se sont réunies 31 fois entre début mars et fin 2010⁹. Dès les premières réunions, des décisions structurantes pour le fonctionnement de l'ACP ont été arrêtées. Le collège plénier s'est ainsi rapidement doté d'un règlement intérieur (intégrant des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts). Il a arrêté les principes d'organisation des services de l'autorité, institué des commissions consultatives dont les missions sont, en partie, fixées par le code monétaire et financier¹⁰.

L'architecture du collège, qui n'a pas d'équivalent dans d'autres autorités, fonctionne à la satisfaction des interlocuteurs rencontrés au cours de l'enquête. La répartition des rôles soigneusement décrite par les textes a permis de trouver un équilibre rapidement : la répartition des thèmes de discussion et de décisions entre les collèges d'une part, et entre les sous-collèges sectoriels et le collège restreint d'autre part, ne soulève pas de difficulté majeure.

Toutefois, de l'avis de certains interlocuteurs, davantage de dossiers concernant le secteur de l'assurance pourraient être examinés par le collège restreint, qui n'a principalement examiné jusqu'à présent que le cas d'un conglomérat financier et des dossiers relevant du secteur bancaire, en particulier sur les exigences de fonds propres supérieures au

⁸ M. Philippe Auberger a été désigné, le 10 novembre 2010, par le Président de l'Assemblée nationale et Mme Millot-Pernin, le 31 mars 2011, par celui du Sénat.

⁹ 6 réunions en formation plénière, 7 réunions en formation restreinte, 8 réunions du sous-collège assurances et 10 réunions du sous-collège banque (dont 2 ayant trait à des établissements monégasques).

¹⁰ Article L. 612-14-1 du code monétaire et financier : « L'Autorité peut instituer une ou plusieurs commissions consultatives. Il est institué au moins une commission chargée de rendre un avis sur les listes, les modèles, la fréquence et les délais de transmission des documents et informations périodiques qui doivent être remis à l'Autorité ». L'article R.612-21 du code renvoie aussi à cette commission pour la consultation préalable à l'adoption des dossiers-types de demande.

minimum réglementaire ou sur des sujets liés aux modèles internes. Cette situation est, très probablement, appelée à évoluer avec la mise en œuvre de Solvabilité II qui fait appel à des techniques de supervision déjà connues en matière bancaire (modèle interne, exigences supplémentaires de capital au titre du « pilier 2 »), même si les méthodes de calcul sous-jacentes diffèrent fortement.

Par ailleurs, le collège plénier se compose d'un nombre trop élevé de membres. Une taille limitée est la condition pour que le collège plénier ait une existence suffisante par rapport aux autres formations. Cette question devrait faire l'objet d'un réexamen après l'achèvement de la fusion entre les anciennes autorités.

2 - La nécessaire continuité de l'activité vis-à-vis des professionnels assujettis

Au cours de son enquête, la Cour n'a pas constaté de rupture de continuité entre les quatre anciennes autorités (Commission bancaire, ACAM, CECEI et CEA) et l'ACP. Cette continuité de l'activité vis-à-vis des professionnels assujettis a été permise par la préparation active réalisée en amont de la fusion. Elle était indispensable, en particulier dans des domaines comme les agréments ou les prises de participation, qui comportent des délais réglementaires impératifs¹¹.

Parmi les professionnels rencontrés, certains ont également souligné la parfaite continuité de l'activité de l'Autorité de contrôle prudentiel.

3 - Des moyens matériels rapidement disponibles

La mise en place rapide d'un ensemble immobilier cohérent pour l'ensemble du personnel de l'ACP et une gestion de la paie des personnels de l'ex-ACAM par la Banque de France dès mars 2010 constituent deux exemples emblématiques de la concrétisation matérielle de l'Autorité unifiée.

Dès la publication, le 19 janvier 2009, du rapport de l'IGF¹² préconisant la fusion des organes du contrôle prudentiel dans une

¹¹ En matière bancaire par exemple, les délais sont particulièrement contraignants (60 jours pouvant être suspendus une fois) s'agissant des conditions de prise ou d'extension de participation dans le capital d'un établissement assujetti (règlement 96-16). En matière d'agrément, l'ACP doit statuer, en vertu de l'article L 511-14 du code monétaire et financier, dans un délai de douze mois à compter de la réception de la demande d'agrément.

¹² Rapport de la mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières en France, établi par M. Bruno Delétré.

nouvelle autorité adossée à la Banque de France, la direction de l'immobilier de la Banque (DISG) a prospecté le marché de l'immobilier tertiaire francilien. En effet, la taille de la nouvelle entité (1 000 postes de travail au démarrage ; près de 1 200 à terme rapproché) excédait les capacités d'accueil de l'immeuble du siège de la Banque. Cette anticipation a permis de regrouper les personnels de l'ACP dans un ensemble immobilier composé de deux sites proches, pour la plupart de ces personnels en juin 2010 et pour les autres en janvier 2011. Au total, il se sera écoulé 15 mois entre l'identification des immeubles et une entrée complète dans les lieux. Ce délai, qui pourrait sembler un peu long, est conforme aux meilleurs standards¹³.

Regroupement des personnels de l'ACP sur deux sites proches

Après examen de différents scénarios couvrant un spectre large (location/acquisition, Paris/petite couronne), un consensus s'est assez rapidement dégagé à haut niveau sur le schéma suivant : installation de l'ACP dès sa création dans l'immeuble abritant l'ACAM ; à cet effet, location du maximum possible d'espace au Centre d'affaires Paris Victoire (CAPV) ; recherche du complément de surfaces nécessaire à proximité, dans un immeuble offrant des fonctionnalités comparables. A l'automne 2009, l'ensemble immobilier "Opéra Victoire" (OV) a été privilégié pour cette deuxième implantation.

La Banque a conclu les deux nouveaux baux : pour le CAPV, le 14 mai 2009 ; pour OV, le 07 décembre 2009. La mise à disposition par le bailleur des locaux loués s'est échelonnée au CAPV entre le 01/09/2009 et le 01/01/2010 et est intervenue à OV le 01/09/2010.

Parallèlement à la négociation des baux, la Banque de France a engagé des procédures de marché de nature à contenir les délais et les coûts d'aménagement des plateaux loués : accord-cadre portant sur la maîtrise d'œuvre (avis de marché en mars 2009 ; marché CAPV signé le 07/08/2009 ; marché OV signé le 11/02/2010) ; accord de référencement d'entreprises pour les travaux au CAPV (publié le 23/09 et attribué le 24/12/2009) ; accord de référencement d'entreprises pour les travaux à OV (lancé en mars et signé en juillet 2010). L'installation des services a eu lieu, pour l'essentiel, en juin 2010 au CAPV et en janvier 2011 à OV. La surface utile nette par poste de travail en janvier 2011 était de 12,9 m², la cible à fin 2012 étant de 11,2 m². Le loyer hors taxe hors charges/m² s'élève à 618 euros (voir infra).

¹³ A titre d'illustration, ce délai avait été estimé par un des plus grands intermédiaires de la place à un minimum incompressible de 13-14 mois.

B - Une réorganisation d'ensemble pertinente, au moins dans un premier temps

L'organisation des services de l'Autorité de contrôle prudentiel, dont les principes ont été arrêtés par le collège dès le 9 mars 2010 et formalisés dans une décision du secrétaire général du 18 mars 2010, est équilibrée et pertinente. En particulier, elle ne consiste pas en une simple juxtaposition des services des quatre autorités fusionnées (ACAM, CEA, CECEI et CB) et tient compte des missions confiées à l'Autorité.

1 - La création de directions ou services transversaux aux secteurs de la banque et de l'assurance

L'organigramme de l'ACP comprend un certain nombre de directions communes aux deux secteurs, banque et assurance, non seulement au niveau des fonctions supports mais aussi des activités opérationnelles. C'est le cas de quatre directions provenant de la fusion des autorités (agrément, affaires juridiques, relations internationales et études¹⁴). C'est également celui de la direction du contrôle des pratiques commerciales qui assure, de manière transversale, la mission nouvelle de l'ACP en matière de protection de la clientèle des professions assujetties à son contrôle en ce qui concerne la commercialisation des produits d'assurance et de crédit.

L'exemple de la direction des agréments, des autorisations et de la réglementation

Cette direction est en charge des agréments et autres autorisations liées aux agréments au cours de la vie des entités, notamment les prises de contrôle, les restructurations et les changements de dirigeants, dans les deux secteurs de la banque et de l'assurance.

Avant la fusion, les activités d'agrément et d'autorisation étaient exercées :

- pour les établissements de crédit, entreprises d'investissement et établissements de paiement, par la Direction des Établissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (DECEI) de la Banque de France, qui assurait le secrétariat du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), et qui a été rapprochée du Secrétariat général de la Commission bancaire dès la fin 2009 ;

¹⁴ Ces deux dernières directions, jusqu'alors regroupées, viennent d'être séparées.

- pour les compagnies d'assurance, par le Comité des Entreprises d'Assurance (CEA) dont le secrétariat général était assuré par la direction générale du Trésor ;

- pour les institutions de prévoyance et les mutuelles d'assurances des livres II et III par la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) du Ministère de la Santé ou par les Directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS) pour le compte des préfets de région pour les mutuelles en dessous d'un certain seuil.

Dans ce cadre antérieur à la fusion, les brigades de contrôle de l'Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles (ACAM) concouraient à l'instruction des dossiers d'agrément ou d'autorisation pour le compte du CEA et de la DSS, et les services de contrôle bancaire apportaient leur expertise prudentielle à la direction des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

2 - Le maintien de directions distinctes pour les contrôles permanents et sur place des professionnels assujettis

L'organisation des activités de contrôle individuel des professionnels assujettis au contrôle de l'ACP repose, en revanche, sur des directions distinctes pour le secteur de la banque et celui de l'assurance.

En ce qui concerne le secteur bancaire, l'organisation est reprise de l'organisation précédente du secrétariat général de la Commission bancaire, avec deux directions en charge du contrôle permanent¹⁵ et la délégation au contrôle sur place qui assure les missions de contrôle sur place diligentées par le secrétariat général de l'ACP¹⁶.

En ce qui concerne le secteur des assurances, les huit brigades de contrôle, qui rapportaient directement au secrétaire général et au secrétaire général adjoint dans le cadre de l'ACAM, ont été intégrées au sein de deux directions du contrôle des assurances. Une troisième direction, nouvelle, a été créée pour accueillir les contrôles spécialisés et transversaux concernant les entités du secteur des assurances, appelée direction des contrôles spécialisés et transversaux. Cette direction

¹⁵ Le contrôle permanent est le contrôle du respect par les établissements assujettis à l'ACP des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables, sur la base des analyses des déclarations comptables et prudentiels, des entretiens approfondis avec les représentants des établissements, des échanges avec les superviseurs étrangers, notamment dans le cadre des collèges de superviseurs, et du résultat des enquêtes sur place.

¹⁶ Cette délégation dispose également d'une cellule de contrôle des risques modélisés, d'une cellule d'évaluation des systèmes d'information et d'une cellule de soutien informatique.

comprend notamment une cellule pour contrôler les modèles internes, dans la perspective de la mise en œuvre de la directive Solvabilité II, deux services en charge des contrôles transversaux et spécialisés et une mission spécialisée dans les contrôles sur place en matière de lutte contre le blanchiment.

La note soumise au collège plénier de l'ACP pour sa première réunion du 9 mars 2010 précise que « l'organisation de ces contrôles a vocation à refléter la spécificité de chacun des secteurs dans lesquels l'ACP exerce sa compétence et à assurer la technicité requise pour chacun d'eux ». Cette organisation est pertinente, au moins dans un premier temps, compte tenu des enjeux auxquels l'ACP est confrontée, notamment avec la mise en œuvre de Solvabilité II.

3 - Une organisation interne encore à parfaire sur certains points

L'objectif du secrétariat général de l'ACP est, à juste titre, de mettre en place et stabiliser l'organisation interne décrite ci-dessus, afin de consolider la fusion. Toutefois, au-delà de cette phase de mise en place, quelques points particuliers pourraient faire l'objet d'une évaluation, par exemple à l'occasion du bilan du fonctionnement de l'ACP qui doit intervenir trois ans après sa mise en place.

a) L'organisation de la direction générale de l'ACP

Le secrétaire général de l'Autorité, dont le titulaire actuel est l'ancien secrétaire général de la Commission bancaire, est assisté de cinq secrétaires généraux adjoints. L'un d'entre eux est « premier secrétaire général adjoint », nommé, aux termes de l'article L. 612-15 du code monétaire et financier, par le président de l'ACP après avis conforme du vice-président et agrément par les ministres chargés de l'économie, de la sécurité sociale et de la mutualité¹⁷. Son actuel titulaire a été secrétaire général adjoint à l'ACAM. La répartition des responsabilités entre les secrétaires généraux adjoints est complexe.

¹⁷ Le premier secrétaire général adjoint doit, aux termes du même article, posséder une expérience en matière d'assurance ou bancaire complémentaire de celle du secrétaire général.

Répartition des responsabilités au sein de la direction générale de l'ACP (à la mi-juillet 2011)

Secrétaires généraux adjoints	Fonctions antérieures à la création de l'ACP	Directions ou services supervisés
Premier SGA	Secrétaire général adjoint de l'ACAM	Direction du contrôle des établissements de crédit généraux et spécialisés (3 services); deux directions du contrôle des assurances (à l'exception d'une brigade de contrôle); direction des affaires internationales
SGA	Secrétaire général adjoint de la Commission bancaire	Direction du contrôle des établissements mutualistes et des entreprises d'investissement (2 services); direction des affaires juridiques; Service des ressources humaines; une brigade de contrôle des assurances; délégation au contrôle sur place des établissements de crédit et des entreprises d'investissement
SGA	Secrétaire général du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) et du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI)	Direction des agréments, des autorisations et de la réglementation; direction des affaires financières; service communication. Par ailleurs ce SGA a conservé ses fonctions de secrétaire général du CCLRF
SGA	Directeur du contrôle des établissements mutualistes et des entreprises d'investissement	Direction du contrôle des établissements de crédit généraux et spécialisés (1 service); direction du contrôle des établissements mutualistes et des entreprises d'investissement (2 services); direction des études; services informatiques
SGA	Sous-directeur en charge des assurances, à la direction générale du Trésor	Direction du contrôle des pratiques commerciales; direction des contrôles spécialisés et transversaux

Source : Cour des comptes, sur la base de documents de l'ACP

L'organisation étoffée de la direction générale, avec cinq secrétaires généraux adjoints, pouvait s'expliquer dans la période de transition actuelle, compte tenu de l'héritage des précédentes structures et de la charge de travail importante liée au contexte de la fusion et à l'évolution profonde des réglementations prudentielles. Il sera souhaitable de faire évoluer cette organisation vers une structure plus resserrée, dans laquelle chaque secrétaire général adjoint, et du moins le premier, superviserait un ensemble de directions ou services plus substantiel.

b) La distinction entre le contrôle permanent et le contrôle sur place

L'ACAM et la Commission bancaire avaient deux pratiques radicalement opposées. La Commission bancaire distinguait le contrôle permanent du contrôle sur place. L'ACAM était composée de brigades de contrôle qui comprenaient chacune, sous l'autorité d'un chef de brigade, un certain nombre de contrôleurs qui effectuaient le contrôle permanent et le contrôle sur place des établissements logés dans le portefeuille de la brigade.

Organisation du contrôle du secteur bancaire au sein du SGCB, puis de l'ACP

Le contrôle permanent est organisé sous forme de directions effectuant la surveillance d'un portefeuille d'établissements assujettis. Chaque établissement dispose d'un ou plusieurs correspondants réguliers qui reçoivent les informations envoyées de façon périodique au superviseur, interrogent les établissements en fonction de l'actualité, préparent les saisines du collège lorsque cela paraît nécessaire ou souhaitable.

Lorsqu'un contrôle sur place est diligenté par le Secrétaire général de l'ACP, dans le cadre d'une lettre qui définit la mission, il est conduit par des Inspecteurs de la Banque de France au sein de la Délégation au contrôle sur place, qui organise le contrôle sur place. Les inspecteurs se rendent dans les locaux de l'établissement inspecté et établissent un rapport de contrôle sur place dont le projet donne lieu à échange contradictoire avec l'établissement contrôlé. Sur la base de ce rapport, la Direction du contrôle permanent concernée prépare la « lettre de suite » qui sera adressée à l'établissement l'invitant à corriger les dysfonctionnements ou insuffisances relevées, ou bien la mise en demeure (déléguée au président) ou encore, dans les cas les plus graves, l'examen de la situation par le collège, pouvant conduire à la mise en œuvre d'une mesure de police administrative autre que la mise en demeure ou encore à la décision d'ouvrir une procédure disciplinaire.

L'ACP a, dans l'ensemble, conservé à ce stade les pratiques propres à l'ACAM et au SGCB, tout en faisant converger en partie les systèmes de contrôle existants¹⁸ à travers :

- la création de la direction des contrôles spécialisés et transversaux dans le secteur des assurances. Cette direction doit notamment permettre d'organiser, comme dans le système de l'ancienne Commission bancaire, des missions de contrôle sur place transversales concernant des établissements appartenant à différentes brigades, ce qui était plus difficile auparavant¹⁹. Pour l'heure, les brigades conservent, néanmoins, à côté de leur activité de contrôle permanent, la compétence de contrôles sur place dont elles disposaient à l'ACAM ;
- la mise en place, dans le domaine du contrôle bancaire permanent, d'une nouvelle modalité de contrôle inspirée de l'assurance que sont les visites sur place. Ces visites, d'une durée courte, qui complètent les entretiens réguliers et

¹⁸ L'objectif, explicité par le Président de l'ACP lors de la première réunion du collège, est de faire converger les systèmes de contrôle existants, chacun des deux secteurs étant amené à développer les meilleures pratiques de l'autre secteur.

¹⁹ Cela supposait de lancer parallèlement des travaux identiques par plusieurs brigades.

approfondis menés avec les établissements de crédit, doivent permettre notamment de s'assurer de manière plus détaillée du degré de prise en compte des remarques contenues dans les lettres faisant suite aux missions d'enquête sur place²⁰.

Il conviendra d'évaluer, à moyen terme, si cette convergence doit être poussée au terme de sa logique, avec une direction des contrôles spécialisés et transversaux qui deviendrait une direction à part entière du contrôle sur place des organismes d'assurance et des mutuelles, tandis que les actuelles brigades de contrôle deviendraient des services uniquement de contrôle permanent, notamment dans le contexte de la directive Solvabilité II. En effet, la mise en œuvre de cette directive va s'accompagner d'une forte augmentation des « reportings » financiers et prudentiels, et donc de l'activité de contrôle permanent.

Cette perspective, qui demeure très sensible pour les personnels de l'ex-ACAM, est à gérer dans le temps, au regard également de la nécessité de préserver la sécurité de l'organisation de l'ACP dans un contexte de crise financière et de mise en place de réglementations sectorielles complexes comme Solvabilité II. Elle devrait, en tout état de cause, s'accompagner de nécessaires passerelles entre les deux activités de contrôle, sur place et permanent.

C - L'adossement à la Banque de France : un avantage certain mais des progrès encore à poursuivre

Le maintien de l'adossement de l'autorité prudentielle à la Banque de France est une des leçons tirées de la crise financière. Un lien fort avec la Banque doit permettre à l'Autorité de bénéficier notamment de l'expertise économique et financière de la banque centrale et un tel lien doit favoriser l'efficacité et la rapidité du traitement des situations d'urgence qui pourraient affecter les entités bancaires ou d'assurance. Dans ses précédents rapports²¹, la Cour a considéré que l'existence de la Commission bancaire située au sein de l'ensemble Banque de France a été un atout dans la maîtrise en France des effets de la crise bancaire et financière de 2008. Le rapprochement de la supervision du secteur des assurances de ce modèle intégré peut également être pertinent car, si celui-ci connaît des spécificités fortes, il tend aussi, du fait des évolutions qui l'affectent avec la mise en œuvre de Solvabilité II, vers une

²⁰ Elles peuvent permettre également, le cas échéant, d'examiner de manière transversale et plus détaillée, un champ d'activité particulier ou de prendre connaissance de certaines fonctionnalités des systèmes d'information d'un établissement.

²¹ Rapport public annuel 2009 ; rapport sur les concours publics aux établissements de crédit (mai 2010).

convergence des méthodes de supervision qui peuvent être appliquées de façon assez largement commune aux deux secteurs banque et assurance.

Toutefois, ce parti ne peut trouver sa pleine signification que si toutes les synergies entre la Banque de France et l'ACP sont tirées, ce qui, selon certains professionnels, n'était pas totalement le cas à la date de l'enquête, intervenue après 16 mois seulement de fonctionnement de l'ACP.

1 - Une articulation de la supervision micro-prudentielle et de la surveillance macro-prudentielle qui bénéficie d'échanges entre les deux entités

L'ACP communique, par diverses voies, à la Banque de France les problématiques macro-prudentielles qu'elle identifie dans son rôle de supervision des établissements eux-mêmes. Ces problématiques sont à leur tour intégrées par la Banque pour ses travaux de surveillance macro-prudentielle. Ainsi la Banque de France dispose d'une information enrichie par les observations de terrain.

Réciproquement, l'ACP peut appréhender la liquidité des établissements de crédit à travers non seulement leurs opérations propres mais aussi leur accès au refinancement de la banque centrale. Elle dispose également des statistiques de la Banque.

Illustrations de l'articulation entre le contrôle micro-prudentiel et la surveillance macro-prudentielle

L'ACP transmet au Gouverneur et aux directeurs généraux de la Banque de France le dossier d'analyse des risques qu'elle élabore tous les six mois comprenant généralement comme domaines d'analyse récurrents les résultats de différents tests de résistance réalisés par le SGACP selon ses propres méthodologies ou celles des autorités de supervision européennes (EBA, EIOPA²²), des focus thématiques sur des risques identifiés pour le secteur des banques et des assurances, ainsi que des indicateurs de risque sur ces secteurs. Les tests de résistance présentés dans ce dossier sont établis à partir d'hypothèses économiques, notamment de croissance, élaborés par les services de la Banque de France. Par ailleurs, le risque de liquidité est appréhendé dans le dossier à travers la surveillance par l'ACP des ratios individuels des grands établissements et, pour ce qui concerne le dernier dossier, les données de la Banque centrale européenne sur l'évolution du montant des facilités de dépôts des établissements.

²² Autorité bancaire européenne ; Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

La surveillance de l'exposition des établissements de crédit et d'assurance aux risques liés aux dettes souveraines a également donné lieu, au plan macro-prudentiel, à des notes spécifiques (sur un ou plusieurs pays) de l'ACP qui a participé à des groupes de travail de la Banque de France sur ce sujet.

L'ACP est, par ailleurs, présente dans différentes enceintes d'échanges d'informations où sont traitées des problématiques macro-prudentielles (comité de stabilité financière interne à la Banque de France, points préparatoires aux réunions internationales ...). Le président et le vice-président de l'ACP participent au Conseil de régulation financière et du risque systémique (COREFRIS), réuni pour la première fois en février 2011 sous la présidence du ministre de l'économie. Ce conseil, qui s'est substitué au collège des autorités de contrôle des entreprises du secteur financier, a été créé par la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010. Il a pour objectif de coordonner l'action nationale et internationale de la France en matière d'identification du risque systémique et de normalisation, ce qui va dans le sens d'une précédente recommandation de la Cour.

L'ACP joue un rôle actif dans l'élaboration par la Banque de France de la synthèse de l'évaluation du système financier français. Elle contribue ainsi au dossier semestriel d'évaluation des risques financiers auquel participent plusieurs autres directions générales de la Banque.

Des réunions ad hoc entre le secrétariat général de l'ACP et la Banque permettent à l'ACP de mieux appréhender la liquidité des établissements du point de vue de leurs opérations propres et de leur accès au refinancement de la banque centrale.

L'ACP bénéficie également d'informations et de statistiques en provenance de la Banque de France (sur les risques immobiliers, la conjoncture, les défaillances d'entreprise...).

Sources: ACP, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2 - De nombreuses prestations effectuées par la Banque, dont la prévision de coût est en voie d'amélioration

L'ordonnance du 21 janvier 2010 a posé le principe de l'adossement de l'ACP à la Banque de France : « *L'autorité de contrôle prudentiel dispose des moyens fournis par la Banque de France. Le secrétaire général de l'Autorité engage les dépenses dans la limite de son budget. Il reçoit délégation pour conclure les contrats et procéder aux appels d'offres, dans les conditions applicables aux marchés passés par la Banque de France.*

II. - Le personnel des services de l'Autorité de contrôle prudentiel est composé d'agents dont l'employeur est la Banque de France. »

En pratique, la Banque de France effectue, pour le compte de l'ACP, de très nombreuses prestations (gestion de la paie, recrutement, gestion de l'immobilier, prestations informatiques ...). Ces prestations peuvent d'ailleurs être réciproques puisque l'ACP fournit à son tour des services à la Banque²³. L'adossement de l'ACP à la Banque lui permet de bénéficier d'une mutualisation avec les moyens de cette dernière ; il a contribué à sa mise en place rapide.

Le détail des prestations rendues par la Banque à l'ACP et les modalités de facturation ont été formalisés dans une « convention financière Banque de France-Autorité de contrôle prudentiel », signée le 13 décembre 2010 pour une durée de trois exercices (2010-2012)²⁴, à l'issue de discussions menées dans le cadre du comité d'audit.

Prestations fournies par la Banque à l'ACP et modalités de facturation

La convention financière distingue les prestations fournies par la Banque de France à l'ACP, selon qu'elles sont spécifiques ou non.

1) Prestations effectuées par la Banque spécifiquement pour l'ACP : elles sont au nombre de six (prestations informatiques, prestations immobilières, prestations de recouvrement, prestation de formation et de développement de compétences, mise à disposition temporaire de moyens supplémentaires en personnel et prestation du réseau).

Les principes d'évaluation des coûts applicables à ces prestations sont décrits dans des annexes : ils reposent en particulier sur le nombre d'équipements, le remboursement des charges facturées par les prestataires externes ainsi que le nombre d'agents de la Banque de France qui concourent à la réalisation des prestations. Concernant les agents, la convention rappelle que le coût complet d'un agent comprend les salaires majorés de l'ensemble des dépenses de fonctionnement relatives à l'exercice de l'activité et des charges de support imputables.

²³ Informations sur les secteurs bancaire et assurance, mise à disposition de la Banque par l'ACP d'inspecteurs du contrôle bancaire.

²⁴ L'article R.612-14 du code monétaire et financier prévoit que les coûts des moyens et des prestations procurés par la Banque de France à l'ACP sont déterminés à partir de la comptabilité analytique de la Banque, conformément aux conventions passées, après avis du comité d'audit, entre l'ACP et la Banque.

2) « Autres prestations » ou « services communs » : sont ainsi désignées la gestion des ressources humaines, la gestion financière, la logistique - courrier, communication interne, reprographie, archivage, mise à disposition de véhicules et chauffeurs. Leur coût pour l'ACP est relatif et dépend de la consommation respective par les différentes activités de la Banque. La convention prévoit certains « inducteurs » de coûts, en indiquant que ceux-ci ne sont pas exhaustifs.

Les prestations sont refacturées par la Banque de France à l'ACP sur la base du coût complet, calculé au moyen de l'outil de comptabilité analytique de la Banque²⁵.

Système de comptabilité analytique de la Banque de France

Coût direct	Coût du personnel élargi (intérêt et participation...) + dépenses de fonctionnement + amortissements + certains éléments de rémunération
Coût complet	Coût direct + coût de l'informatique + coût de l'immobilier + coût de la formation + régimes sociaux + coût du gouvernement de la Banque

Source : Cour des comptes d'après des données Banque de France

Pour les exercices 2010 et 2011, la prévision du coût des prestations effectuées par la Banque de France a été rendue complexe par plusieurs éléments :

- compte tenu de la fusion, les besoins de la nouvelle autorité étaient difficiles à prévoir ;
- en raison du calendrier de la comptabilité analytique de la Banque, cette dernière ne disposait pas, au moment de l'établissement des budgets 2010 et 2011, d'une base fiable de coûts (à savoir les coûts réalisés des prestations effectuées sur une année pleine). Ces données n'ont été disponibles, s'agissant des prestations réalisées par la Banque au cours de l'exercice 2010, qu'après la clôture des comptes de la Banque, soit à la fin du premier semestre 2011.

La description des éléments de coût dans la convention financière a, en conséquence, été succincte, se limitant à l'énoncé de principes. Le comité d'audit a souligné que les clés de répartition auraient mérité d'être mieux précisées.

²⁵ Les caractéristiques de l'outil de comptabilité analytique de la Banque de France ont été normées dans le cadre du SEBC, à des fins de calcul de coût et de refacturation de ceux-ci entre la BCE et les banques centrales nationales (BCN).

Ces difficultés devraient, en principe, être prochainement levées. La Banque de France s'est engagée à présenter au comité d'audit, lors du point budgétaire de mi-année qui a lieu en septembre 2011, des fiches de coûts par prestations, réalisées sur la base de l'analyse fine des coûts conduite après l'arrêté des comptes pour 2010. Compte tenu de la complexité des clés de répartition de la comptabilité analytique de la Banque, cette dernière a pour objectif de présenter au comité d'audit les principales d'entre elles, qui représentent la grande majorité des prestations effectuées par la Banque pour le compte de l'ACP²⁶.

Le comité d'audit a émis le souhait qu'un audit spécifique des grilles de coûts imputés à l'ACP soit réalisé par l'audit interne de la Banque de France et a considéré qu'il conviendra de s'interroger sur une éventuelle mise à jour de la convention financière, après un cycle budgétaire complet.

Le comité d'audit avait également souhaité, lors des discussions sur le projet de convention financière, que cette dernière s'accompagne d'un plan triennal d'évolution des charges dont découleraient ensuite les refacturations annuelles. L'ACP a indiqué à la Cour que cette demande serait satisfaite lors de la présentation du budget pour 2012.

Au total, la Banque de France est en mesure de répondre aux demandes du comité d'audit qui devraient dès lors être satisfaites avant la fin de l'année 2011.

3 - Le maintien de fonctions support étoffées au sein de l'ACP

L'ACP n'a pas remis complètement sa gestion aux services de la Banque de France. Elle exerce en propre des fonctions support, soit que ces fonctions se trouvent dans le champ d'un domaine partagé, soit qu'elles traduisent une compétence spécifique de l'autorité.

En effet, le degré de mutualisation des moyens entre la Banque et l'ACP varie selon les processus :

- Certains sont entièrement pris en charge par les services de la Banque : c'est le cas, par exemple, de la gestion de la paie ;
- D'autres sont partagés entre le secrétariat général de l'ACP et les services de la Banque, comme le recrutement et l'informatique.

²⁶ Environ 4/5^{ème} des coûts devraient être expliqués à partir des clés de répartition présentées au comité d'audit.

Trois exemples sont donnés.

a) La gestion des ressources humaines

S'agissant du recrutement, la direction des ressources humaines de l'ACP et celle de la Banque de France interviennent de manière complémentaire :

- la DRH de l'ACP est chargée de l'identification des besoins, de la détermination des vagues de recrutement, de la promotion des postes de l'ACP à l'extérieur (en lien avec la Banque), de l'organisation des entretiens entre les candidats et les responsables opérationnels de l'ACP ;
- la DGRH de la Banque diffuse les offres de postes en interne, choisit le vecteur de l'appel d'offres, analyse les candidatures reçues pour mener un premier tri permettant d'écarter les candidatures manifestement non conformes, conduit l'entretien de « qualification téléphonique » qui permet notamment de vérifier les prétentions salariales par rapport aux rémunérations de la Banque de France, mène le volet RH des entretiens en lien avec les RH de l'ACP et établit in fine le contrat de travail.

Lorsque les processus sont partagés entre la Banque et le secrétariat général de l'ACP, une coordination est nécessaire entre les différents services compétents, et entraîne des procédures qui demeurent parfois lourdes, mais qui s'expliquent, notamment dans le domaine des ressources humaines. Ainsi, s'agissant du recrutement, la Banque est l'employeur du personnel des services de l'ACP. La DGRH de la Banque s'assure de la cohérence des recrutements pour l'ACP avec la politique d'ensemble de gestion des ressources humaines de l'employeur.

b) Les systèmes d'information

En ce qui concerne l'informatique, la Banque de France fournit l'infrastructure (serveurs, services liés au poste de travail individuels tels que messagerie, sites collaboratifs, bureautiques). L'ACP a maintenu une informatique en propre, directement liée à son métier de supervision : ses deux services de développement traitent principalement le domaine des informations collectées auprès des organismes assujettis tandis qu'un troisième service est en charge de l'appui aux utilisateurs et de fonctions transversales à valeur ajoutée. Les services informatiques de l'ACP devraient passer de 66²⁷ à 85 agents avant la fin de 2012, cette augmentation se justifiant par plusieurs nécessités selon l'ACP,

²⁷ 66 agents à l'origine de l'ACP.

notamment l'élargissement du portefeuille-projet lié aux nouvelles missions et la mise en place du système d'information induit par Solvabilité II.

La bonne articulation entre les services de la Banque et ceux de l'ACP implique de définir précisément les besoins de l'ACP. Un contrat de service, entré en vigueur en 2010, définit les services attendus de l'organisation informatique de la Banque. L'ACP prévoit de signer également, le cas échéant, un contrat de service immobilier avec la Banque de France avant la fin 2012. La Cour recommande la signature de tels contrats afin de régir les relations entre les deux structures, dans le cadre de la convention financière.

c) Les affaires financières

La direction des affaires financières (DAF) de l'ACP est chargée de la mise en place et du suivi du budget autonome de l'ACP, de l'établissement des appels à contribution pour frais de contrôle pour un peu plus de 50 000 assujettis et du suivi du recouvrement, ainsi que du pilotage stratégique de l'ACP, de l'extension du contrôle de gestion à l'ACP et du suivi des coûts analytiques.

Cette direction comprend en outre un service de l'immobilier et des moyens généraux, qui gère les deux sites de l'ACP au quotidien, et effectue des activités pratiques comme l'enregistrement et la distribution du courrier, la reprographie, la sécurité, etc...

La DAF a été constituée par l'addition des collaborateurs en charge des fonctions financières et de celles relatives à l'immobilier et moyens généraux au sein de l'ACAM et de la Commission bancaire (SGCB). L'effectif de la direction était de 35 agents lors de la création de l'ACP et devrait être porté à 36 à la fin 2012.

Au total, les fonctions support dont la réunion à la création de l'ACP représentait 135 agents en mars 2010 pourraient atteindre 157 agents à la fin de 2011 et 166 à la fin de 2012, selon les effectifs cibles, soit une progression de 23 % sur la période 2010-2012, supérieure à celle prévue pour certains effectifs opérationnels comme ceux du contrôle bancaire (+ 16 %) et proche de celle de l'effectif global de l'ACP (+ 28 %)²⁸.

²⁸ Cette augmentation concerne les services informatiques (+ 19 agents entre mars 2010 et l'objectif cible de fin 2012), le service en charge des normes et méthodes, de l'organisation et de la formation (+ 6 agents), le service des ressources humaines (+ 2 agents), la direction de la DRHMSI – direction des ressources humaines, méthodes et systèmes d'information - (+ 3 agents), les fonctions financières, du budget et de l'immobilier restant quasiment stables (+ 1 agent).

Les fonctions support représentaient, en mars 2010, 15 % des effectifs de l'ACP, soit une proportion plus élevée que celle généralement observée dans les grandes organisations. Ce ratio ne va pas décroître notablement d'ici à la fin de 2012, alors même que le législateur a prévu que l'ACP dispose des moyens fournis par la Banque de France. Certes, la création de l'ACP s'est accompagnée de fonctions nouvelles (recensement d'un certain nombre de contributeurs, établissement des appels à contribution pour frais de contrôle, projets informatiques dans le cadre de Solvabilité II...) mais des zones de recoupement existent avec les services de la Banque de France, en particulier dans le domaine de la gestion des ressources humaines et celui de l'immobilier. Au terme de la fusion, l'ACP devrait rationaliser ses fonctions support, en assurant un redéploiement d'effectifs, en particulier dans les fonctions financières, le budget et l'immobilier.

II - L'intégration des personnels et le renforcement des effectifs

A - L'évolution des statuts et des effectifs de l'ACP

1 - La démarche de rapprochement des statuts

a) La coexistence de statuts différents en 2010 et 2011

Depuis sa création à juin 2011, trois grandes « catégories » de personnels coexistent au sein de l'ACP :

- les personnels de statut Banque de France, qui se subdivisent entre les personnels titulaires ayant passé le concours et les personnels contractuels recrutés en dehors des concours y compris les fonctionnaires détachés sous contrat Banque de France ;
- les personnels de droit public, issus de l'ex-ACAM, comprenant les fonctionnaires détachés et les contractuels ;
- les fonctionnaires affectés qui sont les cadres du corps de contrôle des assurances.

Catégories de personnels présents en mai 2011

1. Les personnels de statut Banque de France

- Les agents titulaires : leur recrutement provient du concours. Ces agents titulaires relèvent pour leur retraite de la Caisse de réserve des employés (CRE) de la Banque de France. La progression de leur rémunération est déterminée par une grille indiciaire et elle est liée aux décisions d'avancement. L'avancement en grade s'effectue sur proposition de la hiérarchie puis fait suite à un examen en commission paritaire. L'avancement d'échelons au sein d'un grade suit une progression minimale automatique et peut être accéléré par décision de la hiérarchie.

- Les agents du cadre contractuel : ils sont recrutés sur des contrats à durée indéterminée. Leur recrutement répond au besoin de la Banque de se doter de profils apportant des compétences ou expériences qui ne peuvent être obtenues par la voie des concours. Afin d'anticiper l'intégration des personnels de l'ex-ACAM dans ses statuts et l'augmentation des besoins de recrutement nés de la création de l'ACP, la Banque a réformé en 2010 le cadre statutaire des agents recrutés par voie contractuelle²⁹. Leurs statuts et conditions de rémunération ont été homogénéisés, et leur situation rendue convergente avec celle des agents titulaires, avec une grille de classification à 7 niveaux. Ces agents relèvent pour leur retraite du régime général et pour la retraite complémentaire, de l'IRCANTEC. Leur rémunération est définie en indice, comme les titulaires. Ni l'avancement de carrière, ni la progression de l'échelon de rémunération ne sont automatiques.

- Les « chargés de mission » : ils sont recrutés pour des missions exceptionnelles et temporaires, en contrat à durée déterminée. Leur rémunération est définie en euros et non en indice.

2. Les personnels de l'ex-ACAM

- Les commissaires-contrôleurs des assurances (CCA), fonctionnaires de l'Etat affectés à la Banque de France, sont placés en position normale d'activité aux termes du code monétaire et financier (voir infra).

- Les fonctionnaires détachés.

- Les agents contractuels de droit public, en CDD ou CDI.

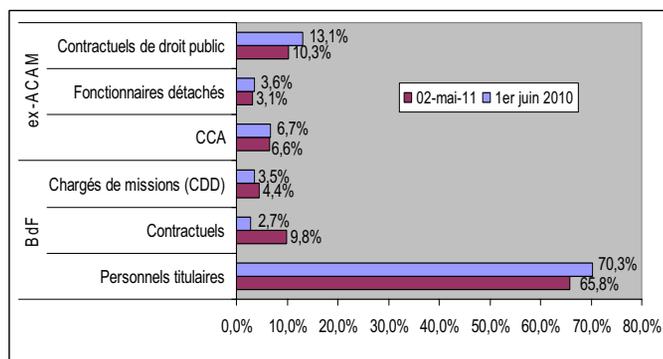
Les agents titulaires de la Banque de France constituent la grande majorité des effectifs de l'ACP, même si leur part au sein de l'Autorité est inférieure à celle au sein de la Banque qui était de 90 % en 2009 et a légèrement diminué entre juin 2010 et mai 2011.

²⁹ Arrêté n°A 2010-01 du 2 février 2010.

La part des personnels « contractuels » de la Banque et des chargés de mission reste minoritaire mais elle a plus que doublé entre juin 2010 et mars 2011 ; elle est largement supérieure à leur part au sein de l'effectif de la Banque qui était de 4 % en 2009. Cette proportion reflète la politique très active de recrutement de l'ACP sur le marché du travail.

Enfin, la part des personnels de l'ex-ACAM a légèrement diminué entre juin 2010 et mai 2011, passant de 24 à 20 %.

Répartition des effectifs de l'ACP (en EATP) par statuts au 1^{er} juin 2010 et au 2 mai 2011



Source : ACP

b) Une gestion administrative complexe

A la création de l'ACP, les conditions antérieures d'emploi applicables à chaque catégorie de personnel ont été maintenues. Ainsi, les différents régimes (par exemple, en matière d'horaires, de congés, de compte épargne-temps...) sont demeurés en vigueur.

Par ailleurs, le code monétaire et financier prévoit que les accords d'entreprise de la Banque de France s'appliquent à l'ensemble des personnels de l'ACP, hormis les membres du corps de contrôle des assurances pour lesquels un décret doit préciser les mesures d'adaptation des dispositions de ces accords. Or, ce décret n'est pas intervenu³⁰, la

³⁰ Un projet de décret avait été préparé par la direction générale du Trésor et le secrétariat général des ministères économique et financier et transmis, début 2011, à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui n'y a pas donné suite.

fusion attendue du corps des commissaires-contrôleurs des assurances avec le corps des ingénieurs des mines le rendant prochainement sans objet.

Au total, les différences dans les conditions d'emploi compliquent la gestion administrative des personnels avec le maintien, dans certains cas, de logiciels spécifiques à l'ACAM. La réduction du nombre des catégories de personnel était donc une nécessité administrative et un facteur clé d'intégration des personnels dans une structure commune.

c) L'offre d'intégration aux fonctionnaires détachés et aux personnels en CDI de l'ex-ACAM

L'intégration des personnels de l'ex-ACAM dans le nouvel ensemble constituait un enjeu particulièrement sensible. La Banque et l'ACP ont déployé un certain nombre d'actions : réunions d'information³¹, intégration rapide des personnels à l'offre de formation de la Banque.

L'ordonnance du 21 janvier 2010 avait fixé un délai à une offre d'intégration dans le cadre des statuts des personnels de la Banque de France³². Ce délai a été respecté : l'offre d'intégration a eu lieu le 10 mars 2011.

Elle a visé 96 contractuels de droit public en contrat à durée indéterminée dont l'âge moyen est de 35 ans, et 30 fonctionnaires détachés dont l'âge moyen est de 53 ans quelque soit leur corps d'origine, à l'exception des commissaires contrôleurs. Elle a reposé sur une offre d'intégration au cadre contractuel de la Banque de France pour les contractuels de l'ex-ACAM et au cadre titulaire de la Banque pour les fonctionnaires détachés. Une attention particulière a été accordée au rattachement indiciaire des contractuels de l'ex-ACAM, avec notamment une incorporation dans leur traitement de la part variable qu'ils percevaient chaque année et un rattachement indiciaire sur la base de la rémunération 2010, dans les cas où la rémunération 2011 était moins favorable.

³¹ Plusieurs réunions d'information à destination des agents de l'ex-ACAM se sont tenues, tout d'abord pour leur présenter la Banque, le 8 avril 2010, puis détailler les différentes catégories de personnel le 15 juin et enfin leur annoncer le calendrier de l'offre d'intégration le 13 septembre.

³² « Dans un délai de dix-huit mois à compter de l'installation de l'Autorité de contrôle prudentiel, la Banque de France propose à tous les agents issus de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, à l'exception des agents sous contrat de travail à durée déterminée et des membres du corps de contrôle des assurances, une intégration dans le cadre des statuts des personnels de la Banque de France (...) ».

Les efforts de pédagogie de la part de la Banque et de l'ACP dans la présentation de l'offre au personnel de l'ex-ACAM qui se sont accompagnés d'entretiens individuels avec les directions des ressources humaines ont été tout à fait notables³³.

Elle a été très largement acceptée par la majorité des contractuels. Elle l'a été dans une proportion bien moindre par les fonctionnaires détachés, en raison vraisemblablement des conséquences sur le régime de retraite : 12 fonctionnaires détachés l'ont néanmoins acceptée.

Conséquences de l'offre d'intégration des fonctionnaires au cadre titulaire de la Banque de France pour le régime de retraite

Il est mis fin à l'affiliation des fonctionnaires au régime des Pensions Civiles, qui devront désormais cotiser à la Caisse de réserve des employés (CRE) de la Banque de France. Compte tenu de l'âge moyen élevé des fonctionnaires détachés de l'ex-ACAM et de la durée d'affiliation minimale de 15 ans actuelle pour obtenir une pension versée par la CRE, les conditions ont constitué, pour certains, un facteur de blocage.

A la suite de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, et sans attendre le délai du 1^{er} janvier 2017 fixé aux régimes spéciaux par la loi, la Banque prévoit d'appliquer à son propre régime ces nouvelles évolutions, à l'exception de leur calendrier d'application. La Banque envisage de reprendre les principales mesures techniques de la réforme ; elle prévoit de supprimer toute durée minimale d'affiliation pour obtenir une pension.

Les personnels ayant refusé l'offre d'intégration soit environ une vingtaine de personnes conservent leurs contrats et leurs statuts³⁴.

d) Le cas particulier des commissaires-contrôleurs des assurances

La Banque de France et l'ACP travaillent désormais sur une possibilité de détachement pour les commissaires-contrôleurs des assurances, dont le calendrier devra coïncider avec celui de leur intégration dans le corps des ingénieurs des mines, prévue en principe au 1^{er} janvier 2012.

³³ Le projet d'offre d'intégration a, par ailleurs, fait l'objet de trois réunions de concertation entre la DGRH de la Banque, le secrétariat général de l'ACP et les organisations syndicales, et de deux commissions du personnel.

³⁴ La Banque proposera, au moment du renouvellement de leur détachement, soit en général fin 2012, aux fonctionnaires détachés de l'ex-ACAM ayant refusé l'intégration au cadre titulaire de la Banque, un renouvellement dans le cadre contractuel de la Banque de France.

**Position des commissaires-contrôleurs d'assurance au sein de la
Banque de France**

Le code monétaire et financier prévoit que les commissaires-contrôleurs des assurances affectés à la Banque de France sont placés en position normale d'activité. La disparition *de jure* du corps de contrôle des assurances par intégration dans le corps des ingénieurs des mines rendra caduque cette disposition. La mise en œuvre de cette disposition est actuellement complexe.

En effet, la position normale d'activité au sein de la Banque de France est une disposition non conforme au statut général de la fonction publique ; elle nécessite donc des dispositions législatives ou réglementaires *ad hoc* pour être appliquée, en particulier si l'on souhaite étendre aux personnels en position d'activité certains des accords d'entreprise ou des règlements de la Banque de France. De fait, la position d'activité marginalise les fonctionnaires affectés par rapport au reste du personnel.

Le syndicat du corps de contrôle des assurances, qui a été à l'origine de la disposition, a indiqué en 2011 que la majorité de ses agents n'en souhaitait plus le maintien et était favorable à la position de détachement.

Extrait du rapport sur les principes et modalités de mise en œuvre de l'intégration du corps de contrôle des assurances dans le corps des mines, établi par le chef du corps de contrôle des assurances et le vice-président du conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (mars 2011)

2 - L'évolution des effectifs depuis la création

a) Des effectifs globalement en progression

L'effectif de l'ACP est passé de 898 en mars 2010 à 967 fin avril 2011, soit une progression de près de 8 %. Les directions dont les effectifs ont le plus augmenté sont la direction du contrôle des pratiques commerciales, les directions de contrôle des assurances et les directions support (DRH et direction des affaires financières).

Evolution des effectifs bruts par direction

	09/03/10	01/06/10	03/01/11	29/04/11	Var avril 11/mars 10
Contrôle bancaire	373	367	374	377	1,1 %
Contrôle assurance	103	98	113	126	22,3 %
DCPC	40	43	59	64	60,0 %
Juridique et agréments	116	115	113	119	2,6 %
Etudes, Affaires internationales	104	106	101	106	1,9 %
Directions support	135	133	144	149	10,4 %
Secrétariat général, Vice présidence et communication	27	27	24	26	-3,7 %
Total ACP	898	889	928	967	7,7 %

Source : ACP

L'évolution globale de l'effectif est la résultante contrastée d'importants flux d'entrées soit 211 sur la même période (ce qui représente 23 % de l'effectif initial de l'ACP), compensés par des flux élevés de départs au nombre de 142 (16 % de l'effectif initial). Dans le même temps, 70 personnes ont changé de fonction au sein de l'ACP. Au total, 212 personnes ont quitté l'ACP ou changé de fonction depuis sa création, ce qui signifie que près d'un quart des postes existant à la création de l'ACP a vu le titulaire changer depuis mars 2010.

Variations d'effectif depuis la création de l'ACP

	Effectifs 03/09/10	Mouvement mars- dec 2010		Effectifs 03/01/11	Mouvement janv- avr 2011		Effectifs 29/04/11
		Arrivées	Départs		Arrivées	départs	
ACP	898	135	-105	928	76	-37	967
Rotation du personnel en %		15 %	-12 %		8 %	-4,0 %	

Source : ACP

b) Des mouvements de départs de forte amplitude vers la Banque de France

Les départs de l'ACP ont été principalement le fait d'agents de la Banque de France, qui ont muté vers d'autres services ou directions de la Banque et ont représenté plus de 60 % des départs en 2010 et 2011. Alors que les flux de personnel entre la Banque et le Secrétariat général de la commission bancaire se compensaient globalement au cours des années précédentes, tel n'a pas été le cas en 2010 et la tendance semble s'être poursuivie début 2011.

Causes de départ de l'ACP

	mars - déc 2010		janv - avril 2011	
	Nombre	%	Nombre	%
Mutations vers la Banque de France	65	61,9 %	24	64,9 %
Démissions	8	7,6 %	1	2,7 %
Nouvelles affectations dans la fonction publique	7	6,7 %	2	5,4 %
Retraites	7	6,7 %	3	8,1 %
Détachements	6	5,7 %	1	2,7 %
Disponibilités pour convenance personnelle	4	3,8 %	0	0,0 %
Fin de CDD	4	3,8 %	4	10,8 %
Rupture de période d'essai	2	1,9 %	2	5,4 %
Décès	1	1,0 %	0	0,0 %
Invalidité	1	1,0 %	0	0,0 %
Total	105	100,0 %	37	100,0 %

Source : ACP

Les origines d'un tel mouvement peuvent se trouver dans l'appréhension suscitée par l'autonomie du statut de l'ACP par rapport à la Banque de France et par des considérations pratiques comme l'éloignement géographique du siège de la Banque, la mise en place d'un nouveau comité d'établissement, la crainte de ne plus avoir accès aux services de certaines associations ou du restaurant d'entreprise du siège.

Afin de ne pas donner corps à de telles craintes, la politique du secrétariat général a été de ne pas s'opposer aux départs.

c) Le cas particulier des directions de contrôle des assurances

Les directions de contrôle des assurances proprement dites ont vu leur effectif décroître temporairement pendant quelques mois. Ce phénomène serait lié à la rotation déjà traditionnellement élevée à l'ACAM, à laquelle s'est ajouté un choc ponctuel lié à l'organisation nouvelle. En effet, la mise en place de l'Autorité s'est accompagnée de la création de nouveaux services³⁵ qui ont, dans un premier temps, été constitués par des contrôleurs issus des brigades. Plus marginalement la mise en place de structures hiérarchiques intermédiaires a ouvert des opportunités nouvelles de progression de carrière. Tel a été le cas avec, par exemple, la création des deux directions de contrôle des assurances pour encadrer les huit brigades de contrôle auparavant directement

³⁵ Direction des contrôles spécialisés et transversaux, service des affaires internationales assurances.

rattachées aux secrétaire général et secrétaire général adjoint de l'ACAM. Une partie du personnel des brigades de contrôle a donc été réaffectée. Ces directions se sont ensuite très rapidement étoffées.

Evolution de l'effectif des directions de contrôle des assurances

	mars-10	juin-10	03/01/11	avril-11
1 ^{ère} direction de contrôle des assurances	35	34	41	45
2 ^{ème} direction de contrôle des assurances	33	29	33	34

Source : ACP

3 - Des cibles ambitieuses de renforcement d'ici à 2012

a) Une cible d'effectifs définie par direction

Le secrétariat général de l'ACP a engagé un programme de recrutement qui vise à porter les effectifs à près de 1 150 à fin 2012, soit une progression de 28 % par rapport à l'effectif qui était d'un peu moins de 900 agents en mars 2010.

Trois cibles ont été présentées au collège plénier de l'ACP le 24 novembre 2010 et validées par ce dernier : 940 agents à fin 2010, 1 052 agents à fin 2011 et 1 147 agents à fin 2012. La note transmise au collège n'explique pas pour toutes les directions les raisons de ces augmentations d'effectifs. Elle ne contient des éléments détaillés sur les modalités de construction de ces cibles que pour la direction du contrôle des pratiques commerciales et pour celles du contrôle des assurances (voir encadré infra).

Cibles d'effectifs de l'ACP

	Effectifs	Effectifs cibles			
	9 mars 2010 (A)	fin 2010	fin 2011	fin 2012 (B)	B/A
Contrôle bancaire	373	376	412	431	16 %
Contrôle assurance	103	118	146	180	75 %
Pratiques commerciales	40	58	67	76	90 %
Juridique et agréments	116	117	128	136	17 %
Etudes, Affaires internationales	104	103	117	132	27 %
Directions support	135	144	157	166	23 %
SG, Vice président et communication	27	24	25	26	-4 %
Total ACP	898	940	1052	1147	28 %

Source : ACP

Cibles en matière de pratiques commerciales et de contrôle des assurances

S'agissant des pratiques commerciales, le chiffrage établi par l'Inspection générale des finances dans son rapport sur « le contrôle du respect des obligations professionnelles à l'égard de la clientèle dans le secteur financier »³⁶ de 60 personnes avait été dans un premier temps retenu ; le développement des missions de l'ACP, confirmé par la loi de régulation bancaire et financière, a ensuite conduit le secrétariat général à viser une cible supérieure, notamment pour prendre en compte le contrôle des intermédiaires.

Le renforcement du contrôle des assurances vise à atteindre d'une part, pour le contrôle permanent effectué au sein des brigades, un ratio de un contrôleur pour dix organismes d'assurance (hors les plus petits organismes), contre quinze environ aujourd'hui, et d'autre part, le développement d'équipes de contrôle sur place spécialisées (modèles internes, système d'information, blanchiment) ou transversales. Ceci devrait conduire, à horizon 2012, à un taux de l'ordre de 40 % par rapport aux effectifs affectés au contrôle bancaire, alors que la situation de départ était plus proche d'un contrôleur en assurance pour quatre contrôleurs bancaires.

Source : ACP

L'augmentation des effectifs opérationnels de l'ACP est cohérente avec l'accroissement de ses missions. La Cour avait déjà souligné, dans ses précédents travaux, l'insuffisance des effectifs de contrôle du secrétariat général de la Commission bancaire et de ceux de l'ACAM³⁷. Cette augmentation doit, par ailleurs, être resituée dans le contexte plus global de la politique des ressources humaines de la Banque de France, à qui la Cour a recommandé d'accentuer notablement ses efforts de réduction d'effectifs à l'horizon 2020, ce qui peut favoriser les redéploiements. Le caractère encore récent de la mise en place de l'Autorité ne permet pas à la Cour de se prononcer sur l'ampleur en valeur absolue qu'il faudrait donner à ce renforcement ni sur l'allocation optimale par direction. A l'occasion des travaux futurs de mise à jour des cibles d'effectifs, le recul conféré par une année pleine de fonctionnement devrait permettre à l'ACP de documenter plus finement les modalités de construction de ces cibles.

En revanche, comme déjà mentionné supra, l'augmentation des effectifs des fonctions de support à horizon 2012 dans les mêmes proportions que l'effectif global de l'ACP est moins justifiée. De même, si l'organisation étoffée de la direction générale, avec cinq secrétaires

³⁶ Juillet 2009.

³⁷ Rapport public annuel 2009.

généraux adjoints, s'explique dans la période de transition actuelle, elle ne peut constituer une cible.

b) Les incertitudes des cibles intermédiaires

Les cibles intermédiaires d'effectifs à fin 2010 et fin 2011 ont été présentées au collège sans que l'analyse de la Cour ait pu objectiver et expliquer la répartition dans le temps de l'effort de progression des effectifs. En effet, il est constaté des décalages qui pourraient se reporter sur la fin de 2011 et la cible finale pour 2012.

Ainsi, l'objectif initial qui a été annoncé pour 2010 était de 1 000 personnes. Il a été revu à la baisse en fin d'année 2010 à un niveau de 940 mais n'a pas été non plus atteint. L'effectif constaté en début 2011 n'est que de 928, soit un déficit de 12 postes en raison principalement du nombre plus élevé que prévu de départs de l'ACP comme souligné précédemment. Les directions n'ayant pas atteint leur cible d'effectifs en 2010 sont principalement la direction des agréments et de la réglementation et les directions de contrôle des assurances. L'écart reste toutefois limité au regard des effectifs présents (12 agents sur un effectif cible de 940).

c) Une cible d'effectifs nets difficile à atteindre en 2011

Du fait du décalage constaté à la fin de 2010, l'effort de recrutement devait s'accroître pour 2011 et concernait un niveau de 124 effectifs supplémentaires pour l'année.

Les effectifs ont progressé de 39 agents entre janvier et fin avril 2011. Cette progression intègre la titularisation de 27 agents recrutés par concours en 2010 et affectés par la Banque de France à l'ACP début 2011. Dans le même temps, le nombre de départs de l'ACP est resté très élevé sur les quatre premiers mois de l'année 2011 : 37 départs en 4 mois contre 105 sur dix mois en 2010.

Comparaison des effectifs réalisés et des cibles

	Effectifs réels		Effectifs cibles		
	03/01/11	29/04/11	fin 2010	fin 2011	fin 2012
Contrôle bancaire	374	377	376	412	431
Contrôle assurance	113	126	118	146	180
Pratiques commerciales	59	64	58	67	76
Juridique et agréments	113	119	117	128	136
Etudes, Affaires internationales	101	106	103	117	132
Directions support	144	149	144	157	166
SG, VP et communication	24	26	24	25	26
Total ACP	928	967	940	1052	1147

Source : ACP

Pour atteindre la cible d'effectif pour 2011, 78 agents en net devront être recrutés entre mai et décembre 2011 (hors direction générale et directions support). Cet objectif semble difficilement atteignable, malgré le rythme élevé de recrutements sur le marché depuis le début d'année, compte tenu des fortes incertitudes concernant les départs. Un nouveau décalage qui serait constaté à la fin de 2011 pourrait conduire à reporter sur 2012 l'atteinte de la cible souhaitée.

Les flux d'entrées-sorties font apparaître un départ massif des agents qui notamment réintègrent les services de la Banque de France ou partent définitivement, remplacés par du personnel en provenance de l'extérieur dont le rythme de recrutement ne peut à la fois satisfaire la croissance programmée des effectifs de l'Autorité et le remplacement de ceux déjà en poste. Cet élément de fragilité est sans doute le point faible de la réforme qui n'a pas été anticipé. Il nécessite de nouvelles mesures à l'égard de l'information des personnels en place et l'accélération de la stabilisation de l'organisation afin de les rassurer sur l'avenir de leur carrière au sein de l'ACP.

En tout état de cause, l'objectif d'assurer pleinement le contrôle prudentiel et, à cette fin, d'atteindre le plus rapidement possible l'effectif cible devrait être désormais prioritaire dans la gestion des ressources humaines.

4 - L'évolution des modalités de recrutement

a) Les conditions des recrutements sur le marché du travail

Près de la moitié des recrutements effectués pour l'ACP a concerné un recours direct au marché pour les postes qui n'ont pas de candidat en

interne. Cet élément a constitué une nouveauté pour la Banque de France qui, avant la création de l'ACP, ne recrutait des cadres contractuels que de façon beaucoup plus ponctuelle³⁸.

Origine des arrivées à l'ACP

	mars - déc 2010		janv - avril 2011		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Mutations de la Banque de France	39	29 %	12	16 %	51	24 %
Contractuels (CDI)	47	35 %	33	43 %	80	38 %
Contractuels (CDD)	15	11 %	4	5 %	19	9 %
Concours	32	24 %	27	36 %	59	28 %
Retours de détachement	2	1 %	0	0 %	2	1 %
Total	135	100,0 %	76	100 %	211	100 %

Source : ACP

La Cour a essayé de déterminer si les rémunérations proposées par la Banque ont pu constituer ou non un frein aux recrutements sur le marché du travail.

La Banque élimine les candidats dont les prétentions salariales sont trop élevées par rapport aux rémunérations de la Banque. Elle établit, ensuite, son offre contractuelle à partir des éléments suivants :

- un parangonnage interne, qui vise à maintenir une certaine comparabilité des rémunérations entre les différents statuts au sein de la Banque (notamment entre titulaires et contractuels ayant une expérience professionnelle et des diplômes similaires) ;
- le salaire antérieur du candidat et le marché.

La Banque justifie le parangonnage interne par des raisons de gestion des ressources humaines, ainsi que par des aspects juridiques. Comme le secrétariat général de l'ACP, elle estime que les niveaux de rémunération offerts ne constituent pas un véritable frein aux recrutements. Elle peut faire valoir, auprès des nouveaux embauchés, des rémunérations complémentaires liées aux avantages familiaux, à l'intéressement et à la participation, ainsi que les possibilités d'évolution et de mobilité au sein de la Banque. Cependant, il est admis en interne

³⁸ Les recrutements de cadres contractuels et de chargés de mission par la Banque étaient d'environ une vingtaine par an entre 2003 et 2006, avant d'augmenter à une quarantaine par an entre 2007 et 2009.

que le niveau de rémunération proposé peut conduire à des délais de recrutement plus longs, surtout s'agissant des personnes les plus expérimentées. Au total, pas plus de 10 cas de refus de venir à l'ACP l'auraient été pour des raisons salariales. En revanche, un consensus se serait établi entre les opérationnels et les services RH de la Banque et de l'ACP pour ne pas donner suite à ces recrutements, compte tenu de la volonté de maintenir une certaine comparabilité des rémunérations en interne, à travail égal.

La Cour n'a pas été en mesure de procéder par elle-même à des comparatifs de salaires.

Concernant les compétences, l'ACP a recruté 10 actuaires alors que le marché de ces profils est très tendu, 9 contrôleurs des assurances dont deux admissibles au concours externe des commissaires-contrôleurs des assurances. Des profils juridiques spécialisés ont rejoint l'ACP, notamment la direction des pratiques commerciales (juristes en assurance dommages, en assurance de personnes, juristes bancaires, expert en pratiques commerciales bancaires). En 2010, sur l'ensemble des recrutements de cadres, les profils avec 3 à 10 ans d'expérience environ représentent 62,5 % des 40 recrutements. Les profils les plus expérimentés, avec 15 à 30 ans d'expérience, plus rares, représentent 15 % des recrutements.

L'ACP et la Banque ont déployé d'importants efforts pour donner une image de recruteur sur le marché du travail. L'ACP a engagé, à partir de l'automne 2010, un programme de prospection au niveau des grandes écoles scientifiques (Ecoles normales supérieures, ENSAE...) avec une présence lors des forums, des mailings, des publicités dans la presse spécialisée, la conception de fiches métiers, la présence renforcée sur l'espace recrutement du site Internet de la Banque de France...

L'ACP mettait par ailleurs en place, au moment de la mission, un recrutement en sortie d'écoles d'ingénieurs. La cible est de 25 recrutements environ en 2011, en priorité pour le contrôle des assurances.

Au total, la Banque et l'ACP ont mis en œuvre les moyens adéquats pour attirer les recrutements de marché, même s'il reste à ajuster le rythme de ces recrutements.

b) L'augmentation et la diversification des recrutements par concours

Les recrutements par concours ont représenté 28 % des entrées.

L'intégration du corps de contrôle des assurances dans celui des ingénieurs des mines va se traduire, dès 2011 et pour les années suivantes, par une réduction du nombre d'ingénieurs affectés en début de carrière à l'ACP (voir infra).

L'objectif du secrétariat général de l'ACP et de la Banque est donc d'accroître les recrutements par concours de la Banque de France. Le concours d'adjoints de direction convient particulièrement aux candidats de formation généraliste. En revanche, aucun des 13 candidats ingénieurs n'a réussi le dernier concours. Or, des besoins de profils à connaissances mathématiques ont été identifiés. En conséquence, le règlement du concours d'adjoint de direction (AD) de la Banque a été aménagé pour l'ouvrir davantage aux profils scientifiques. Cette évolution est positive.

En outre, le nombre de places offertes au concours a été augmenté : 50 places ont été offertes en 2011 contre seulement une trentaine les deux années précédentes. L'ACP espère se voir affecter, en 2012, jusqu'à 30 adjoints de direction³⁹.

Affectation des adjoints de direction recrutés par concours à l'ACP

	Adjoints de direction ayant intégré la BDF	Affectation au SGCB-ACP et à l'inspection générale (délégation au contrôle sur place)
2008	17	4
2009	25	8
2010	30	10
2011	32	18

Source : ACP

B - Les principales problématiques de gestion des ressources humaines

1 - La nécessité de préserver, de manière durable, l'expertise acquise par l'ACAM dans le domaine du contrôle des assurances

a) Le corps de fonctionnaires des commissaires-contrôleurs des assurances : des recrutements en forte réduction à compter de 2011

Le corps des commissaires-contrôleurs des assurances est un corps supérieur à caractère technique du ministère en charge de l'économie, recrutant principalement à la sortie de l'Ecole Polytechnique et des Ecoles normales supérieures. Sa mission principale est le contrôle de l'assurance. Il comptait, en 2010, une centaine de membres, dont la moitié en poste à l'ACP, un quart en exercice dans des administrations ou entreprises publiques et un quart en disponibilité.

³⁹ Le concours d'adjoint de direction de la Banque de France a lieu en septembre N, avec une arrivée dans les services en février N+1.

La situation des commissaires contrôleurs au sein de l'ACAM

Historiquement, ce corps s'est largement identifié aux différentes autorités en charge du contrôle de l'assurance.

Corps des commissaires-contrôleurs

Le corps de contrôle des assurances a d'abord été régi par le décret de 1899 qui a créé les commissaires-contrôleurs des sociétés d'assurance contre les accidents du travail. D'autres corps de commissaires-contrôleurs sont ensuite apparus, coexistant jusqu'en 1936 (corps des commissaires-contrôleurs des sociétés d'assurance sur la vie, instauré par la loi de 1905 ...). Un statut unificateur a été adopté en 1936, puis refondu en 1968. Le statut du corps de contrôle est actuellement régi par le décret du 15 juillet 2005. C'est le statut commun des grands corps techniques de l'Etat qui a servi de modèle à ce statut, tant pour la hiérarchie des grades que pour les règles d'avancement et les indices. Les commissaires-contrôleurs constituent aujourd'hui un corps classé dans la catégorie A et placé sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Les commissaires-contrôleurs sont nommés et titularisés par décret du président de la République.

Les commissaires-contrôleurs représentaient ainsi un quart à un tiers de l'effectif de l'Autorité de contrôle de l'assurance et des mutuelles (ACAM), en occupaient les postes de secrétaire général et secrétaire général adjoint, les emplois de chef de brigade et de direction nécessitant une expertise du contrôle de l'assurance, plus de trois quarts des emplois au sein des brigades de contrôle en charge des contrôles tant permanent que sur place des entreprises d'assurance. Cette carrière assurait l'attractivité et la visibilité du corps, et donc la qualité du recrutement car les commissaires-contrôleurs étaient, dès leur entrée en fonction, responsables du contrôle d'un portefeuille d'entreprises d'assurance, sous l'autorité de seulement deux niveaux hiérarchiques, celui du chef de brigade et celui du secrétaire général. Très rapidement, ils acquéraient une forte expertise du contrôle et du secteur de l'assurance, participaient à la définition des positions françaises au niveau européen et international et à l'élaboration de la réglementation. Cette organisation entraînait néanmoins une absence de permanence. Alors que les recrutements augmentaient fortement depuis 1998 (7 en moyenne par an sur la période 2005-2009 et un poste non pourvu), les départs de l'ACAM ont toujours été très rapides et fréquents (plus de 8 en moyenne par an) après une durée moyenne de contrôle au sein de l'autorité de 3 ans et demi. Peu de retours étaient constatés (1,6 en moyenne par an)⁴⁰.

⁴⁰ Données extraites du rapport sur l'évolution du corps de contrôle des assurances (juillet 2010) établi par le chef du corps de contrôle des assurances.

La Cour avait souligné, dans son rapport public annuel 2009 déjà cité, que le corps des commissaires-contrôleurs, trop étroit, ne permettait pas à lui seul de répondre aux besoins de l'ACAM et que son insuffisance numérique, malgré les recrutements en forte augmentation, n'avait pas été compensée par des recrutements extérieurs.

Les perspectives

A la suite de la création de l'ACP et dans le contexte plus large de la fusion des corps de la fonction publique, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a donc considéré que la taille et le fonctionnement du corps de contrôle n'étaient plus adaptés pour continuer à assurer la totalité des missions de contrôle de l'assurance. Sur les recommandations formulées par le chef du corps, il va être intégré dans le corps des ingénieurs des mines à compter du 1^{er} janvier 2012. Cette intégration constitue un changement majeur pour le contrôle des assurances : les commissaires-contrôleurs des assurances ne constitueront plus le vivier principal de l'effectif en charge de ce contrôle. Ils seront désormais minoritaires au sein des équipes de contrôle des assurances.

Les conséquences au sein de l'ACP

En effet, l'intégration du corps de contrôle des assurances dans le corps des mines va se traduire, dès 2011 et pour les années suivantes, par une réduction du nombre d'ingénieurs affectés en début de carrière à l'ACP. Suite à des échanges entre le corps des mines, le corps de contrôle des assurances et la Banque de France, il a été convenu initialement d'affecter chaque année à l'ACP au moins deux ingénieurs des mines en premier poste, pour une durée de quatre ans, ce qui est nettement inférieur aux recrutements observés depuis 1998 dans le corps de contrôle des assurances. L'ACP pourra faire, par ailleurs, appel à des ingénieurs des mines en deuxième poste et au-delà⁴¹.

L'intégration du corps de contrôle des assurances dans le corps des mines pourrait également s'accompagner, de manière ponctuelle, en 2011, d'un mouvement des commissaires-contrôleurs des assurances vers d'autres corps. Certains d'entre eux, en poste à l'ACP, ont déjà émis le souhait d'intégrer un autre corps que celui des ingénieurs des mines (IGAS, IGF, CGEFI, INSEE ...). Le nombre de départs ainsi que leur calendrier ne sont pas encore connus. Afin de les lisser, l'intégration à l'IGAS pourra intervenir avec possibilité de maintien des fonctions à l'ACP pour une durée limitée à deux ans⁴².

⁴¹ Le corps des mines représente actuellement un vivier de l'ordre de 1 400 ingénieurs.

⁴² Article 23 du décret du 1^{er} août 2011 portant statut particulier du corps de l'IGAS.

b) Le contexte de préparation à Solvabilité II : des conséquences sur l'implication des personnels

Solvabilité II modifie en profondeur les règles prudentielles qui s'appliquent au secteur des assurances. L'ACP a mis en place un comité de pilotage interne sur Solvabilité II, qui vise à coordonner la mise en place des différents et nombreux aspects de ce projet.

L'un d'entre eux est la revue par l'ACP des modèles internes des organismes français d'ici l'été 2012. Le nombre d'organismes d'assurance qui ont fait part à l'ACP de leur intérêt pour un modèle interne destiné à calculer leur exigence de capital sous Solvabilité II s'élève actuellement à 15, contre le double anticipé au départ. Cette démarche recouvre, par ailleurs, des situations très différentes, dont seulement deux à trois grands groupes internationaux à tête française pour lesquels l'ACP est contrôleur du groupe (voir encadré ci-dessous). Bien que la modélisation puisse être plus complexe dans ces groupes en raison de la diversité des types de risques, l'ampleur du travail de validation devrait probablement être moindre que pour l'application du dispositif de Bâle 2, dans la mesure où le secrétariat général de la Commission bancaire était contrôleur d'un nombre beaucoup plus élevé de groupes⁴³. Le secrétariat général de l'ACP a déjà entamé le travail de validation des modèles internes dans certains groupes. Il pourrait disposer d'un délai supplémentaire pour ce faire, compte tenu de la probabilité de plus en plus forte d'un report de l'entrée en application de Solvabilité II au 1^{er} janvier 2014⁴⁴.

⁴³ La cellule de « contrôle des risques modélisés » de la délégation au contrôle sur place des établissements de crédit se composait alors d'une douzaine de personnes.

⁴⁴ Un texte de compromis a été rédigé en juin 2011 par la présidence du Conseil de l'Union européenne proposant un report de l'application des obligations Solvabilité II au 1er janvier 2014 et une obligation pour les assureurs de communication au superviseur de leur plan de mise en œuvre des nouvelles règles et de son avancement en date du 30 juin 2013.

Typologie des organismes d'assurance ayant fait part de leur intérêt pour un modèle interne

- Deux à trois grands groupes internationaux à tête française, cotés en bourse, pour lesquels l'ACP est contrôleur du groupe et doit se coordonner avec les autorités de contrôle étrangères ;
- Quatre groupes internationaux à tête européenne, pour lesquels l'ACP n'est pas le contrôleur du groupe mais doit être en mesure de répondre aux demandes d'avis du contrôleur du groupe, par exemple sur les filiales situées dans son périmètre de contrôle ;
- Des modèles internes plus partiels pour des organismes spécialisés dont l'activité est spécifique et donc mal prise en compte par la formule standard.

Le choix de l'ACP de maintenir une filière assurance spécifique en son sein est justifié, au moins dans un premier temps, au regard de l'enjeu que représente la validation des modèles internes, et plus largement la préparation à la mise en œuvre de Solvabilité II.

L'ACP a effectué les recrutements minimaux. La validation des modèles internes sollicite à la fois la direction des contrôles spécialisés et transversaux, qui dispose d'une cellule des modèles internes, et les brigades de contrôle des compagnies d'assurance, qui y participent également, avec l'appui de cette direction.

L'effectif de la cellule des modèles internes s'élève désormais à 6 personnes, majoritairement recrutées sur le marché du travail au cours des derniers mois. L'objectif est de porter l'effectif de cette cellule à 10 personnes à fin 2012. Cet objectif paraît cohérent avec la charge de travail attendue. Il serait néanmoins souhaitable d'atteindre plus rapidement la cible prévue pour fin 2012.

S'agissant des brigades, la stratégie de l'ACP pour compenser la réduction, dès 2011, du nombre d'ingénieurs des mines qui lui seront affectés en premier poste et le choc démographique ponctuel qu'elle pourrait subir fin 2011-début 2012 est pragmatique. Elle consiste à combiner les recrutements au cadre contractuel (juniors en sortie d'école, personnels avec une ou plusieurs expériences) et une augmentation des recrutements par concours d'adjoints de direction de la Banque de France, ouverts davantage aux profils scientifiques (voir supra).

c) La spécialisation d'une filière assurance pérenne au sein de l'ACP : avantages et inconvénients

Au-delà de la phase intense de mise en œuvre de Solvabilité II, la question se pose de savoir s'il convient de maintenir à moyen terme une

filière assurance spécifique ou s'il conviendrait de développer la polyvalence banque/assurance des personnels de contrôle.

La polyvalence des effectifs de contrôle présente l'avantage d'une gestion des ressources humaines plus souple et plus fluide. Elle présenterait néanmoins le risque de ne pas garantir une expertise suffisante des problématiques propres à chaque secteur. D'ores et déjà, dans le contrôle bancaire, certains contrôleurs se spécialisent sur tel ou tel métier de la banque (banque de financement et d'investissement, banque de détail...).

A contrario, l'avantage du maintien d'une filière assurance spécifique est de permettre de prendre en compte les spécificités du secteur des assurances. Certes, la mise en place de la directive Solvabilité II dans l'assurance, après celle de Bâle II dans la banque, a vocation à rapprocher, en partie, les techniques de supervision (généralisation de l'emploi de modèles internes et autorisation de les employer accordée par le régulateur ; évolution des systèmes de contrôle interne mis en place par les entreprises supervisées et de leur gouvernance...). Il demeure que les deux métiers sont différents, leurs modèles économiques sont bien distincts, ce qui leur confère des profils de risque très différents, que ce soit au niveau micro-prudentiel (stabilité des institutions individuelles) ou macro-prudentiel (stabilité du système financier et impact sur l'économie). Il est, à cet égard, intéressant de relever que tant au sein de l'autorité de supervision britannique que de l'allemande, la supervision des banques et celle des assurances sont assurées par des départements distincts.

Le maintien d'une telle filière ne doit néanmoins pas entraîner le risque d'un fonctionnement cloisonné entre les secteurs de la banque et de l'assurance, ce qui n'est pas souhaitable. La réponse du secrétariat général de l'ACP pour éviter ce risque est d'encourager les échanges de personnel de contrôle entre la banque et l'assurance afin de favoriser la transversalité et la mutualisation des expériences.

Au total, il s'agit d'un choix complexe, qu'il conviendra de trancher après une période transitoire.

2 - Le développement de la mobilité professionnelle et géographique

Outre les enjeux d'une mobilité professionnelle à l'international qui est abordée dans le chapitre II du rapport, le développement de la mobilité des personnels de la Banque vers l'ACP ainsi que celle, au sein de l'ACP, entre les secteurs de la banque et de l'assurance paraît nécessaire.

a) Des mobilités insuffisantes de la Banque vers l'ACP

Comme il a été déjà mentionné, la mobilité vers d'autres services de la Banque de France a été la principale cause de départs de l'ACP en 2010. Ce mouvement s'est poursuivi au cours des premiers mois de l'année 2011.

Compte tenu des besoins en effectifs de l'ACP, il est particulièrement important de développer les mobilités de la Banque de France vers l'ACP. Cette problématique s'inscrit dans un contexte plus général de faible mobilité interne au sein de la Banque, que la Cour a soulignée dans ses différents travaux. La direction générale des ressources humaines de la Banque est consciente de cet enjeu. Une mission en cours de l'Inspection générale de la Banque porte précisément sur la mobilité des cadres, avec un accent particulier sur les mobilités à l'ACP. Les compétences des analystes d'entreprises présents dans le réseau de la Banque pourraient, par exemple, être utiles dans le cadre du contrôle des établissements de crédit. Il s'agirait donc de favoriser les mobilités de ces agents, de la province vers l'Île-de-France, et de traiter la question de l'équivalence du niveau des salaires payés par la Banque⁴⁵ pour une qualité et un coût de la vie différents.

b) Un enrichissement mutuel des compétences encore embryonnaire entre la supervision des assurances et celle des banques

L'ACP souligne que la rotation des effectifs de contrôle d'un secteur à un autre permettra une transformation et une amélioration continue des pratiques de chaque secteur. Il s'agit pour elle d'une voie qui rendrait plus effective la fusion des autorités de contrôle préexistantes.

Les mouvements de personnel de contrôle des banques vers les assurances sont encore faibles et réciproquement. Un seul agent venant de l'ACAM était en poste début mai 2011 à la direction du contrôle permanent bancaire, tandis que six adjoints de direction et deux directeurs adjoints titulaires de la Banque de France étaient intégrés aux directions de contrôle des assurances. Dans le domaine des affaires internationales, une spécialiste bancaire a rejoint le service en charge des assurances. Toutefois, le renforcement de ce type de mobilité est un objectif de la direction générale de l'ACP. Un commissaire-contrôleur vient d'être nommé à la tête d'un des principaux services de contrôle bancaire.

⁴⁵ L'indemnité de résidence produit un écart de rémunération de 1,2 à 2 % entre Paris et la province.

3 - La formation des personnels de contrôle d'assurance

Antérieurement à la création de l'ACP, l'ACAM avait une politique de formation destinée principalement à permettre la titularisation des commissaires-contrôleurs des assurances dans leur corps de fonctionnaires. C'est pourquoi il s'agissait d'un cursus long centré sur une formation économique et financière académique, d'une durée comprise entre un et deux ans⁴⁶, complétée par une formation particulière à l'assurance et aux techniques de contrôle, dispensée en parallèle au sein de l'ACAM ou dans le cadre de stages en entreprises⁴⁷. L'ensemble de la formation était dénommée « l'école d'application des commissaires-contrôleurs des assurances ».

Dans la période qui suit l'intégration de l'ACAM, l'ACP maintient cette formation initiale du corps⁴⁸ ainsi que l'école d'application des commissaires-contrôleurs des assurances, logée en son sein et gérée par l'un de ses agents. Toutefois, du fait de l'intégration future du corps des commissaires-contrôleurs dans celui des ingénieurs des mines, cette formation n'aura plus lieu d'être. L'ACP entend donc orienter la formation des nouveaux arrivants vers une formation « métier » destinée à l'ensemble d'entre eux quelles que soient leurs origines de recrutement (contractuels, titulaires de la Banque de France ou ingénieurs des mines). Cette formation comportera trois volets principaux : une présentation générale de la Banque de France, une présentation plus spécifique de l'ACP, une formation à l'assurance et aux techniques de contrôle. D'ores et déjà en 2011, le cursus a été adapté concernant les nouveaux adjoints de direction affectés par la Banque à l'ACP⁴⁹.

Cette réorientation est cohérente avec l'évolution des recrutements. En revanche, au plan de l'organisation, une rationalisation de l'organisation de la formation est souhaitable à terme. Cette organisation repose aujourd'hui sur un triptyque :

- la direction des ressources humaines de l'ACP, qui joue un rôle de coordination, en lien avec la direction de la formation de la Banque. Elle héberge un « responsable formation » qui assurerait auparavant la formation des contrôleurs bancaires du SGCB ;

⁴⁶ Deux tiers des commissaires-contrôleurs recrutés entre 2005 et 2009 ont suivi une formation à l'École nationale de la statistique et de l'administration (ENSAE).

⁴⁷ En fin de parcours, un jury d'examen, sanctionnant la formation et présidé par le chef du corps, statuait sur la titularisation du contrôleur.

⁴⁸ Le coût de la formation et le salaire des commissaires-contrôleurs stagiaires sont pris en charge par l'ACP.

⁴⁹ La Banque de France a affecté à l'ACP en 2011 une vingtaine d'adjoints de direction dont cinq en brigade de contrôle des assurances.

- un « responsable formation » en charge de la formation des personnels affectés à la Délégation au contrôle bancaire « sur place », logé au sein de la délégation au contrôle sur place ;
- un « responsable formation » en charge de l'école d'application des commissaires-contrôleurs d'assurance et des autres formations d'assurance, logé au sein de la direction des contrôles spécialisés et transversaux.

Le regroupement de l'ensemble de la compétence en formation au sein de la direction des ressources humaines pourrait permettre de réaliser des économies d'échelle.

4 - La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

La création de l'ACP doit aller de pair avec une bonne valorisation des compétences et une meilleure mobilité professionnelle et géographique. Le secrétariat général de la Commission bancaire était déjà intégré dans la GPEC de la Banque de France. Le chantier consistant à préciser le référentiel des fonctions et compétences pour le contrôle des assurances et à l'intégrer à la GPEC de la Banque, vient de débiter. Compte tenu des nombreux autres chantiers de ressources humaines induits par la fusion, la GPEC n'a pas été jugée prioritaire.

Il sera néanmoins important d'effectuer, dès 2012, un bilan sur l'adaptation des effectifs aux différentes fonctions de l'ACP (pour identifier les situations de sous-effectifs ou de sureffectifs) et d'engager une réflexion prospective sur les parcours de carrières des agents de l'ACP.

III - Le déséquilibre budgétaire à court et moyen termes

L'ordonnance du 21 janvier 2010⁵⁰ a prévu que l'ACP dispose de l'autonomie financière grâce à des ressources propres qui viennent de la perception de contributions sur les organismes assujettis, selon un barème dont l'assiette et la fourchette sont fixées par l'ordonnance, et dont le taux ou le montant est précisé par arrêté ; en cas d'insuffisance, des dotations additionnelles peuvent être attribuées par la Banque de France. Dans la limite des contributions, le collègue arrête le budget sur proposition du

⁵⁰ Article 1er de l'ordonnance n°2010-76 du 21 janvier 2010, codifié à l'article L.612-18 du code monétaire et financier.

secrétaire général. Ce budget constitue un budget annexe de la Banque de France.

A - Un déséquilibre budgétaire en 2011 et des perspectives défavorables pour 2012, à contributions constantes

Le premier exercice budgétaire de l'ACP a été présenté en année pleine, bien que la fusion soit intervenue en mars 2010. L'exercice a été légèrement excédentaire, à hauteur de 2,7 M€, en raison notamment du report de la masse salariale qu'ont provoqué des recrutements moindres que prévu. En revanche, le budget prévisionnel pour 2011 est déficitaire et les prévisions présentées au collège pour 2012 seraient défavorables si le dispositif actuel des contributions restait constant.

Le budget 2010 de l'ACP en exécution

M€

Charges de personnel	83,7
Frais généraux	74,4
Amortissements	2,7
<i>Ensemble des dépenses</i>	<i>160,7</i>
Contributions des assujettis	160,7
Prestations externes et autres produits	0,8
Produit des placements	0,3
Refacturation des prestations rendues à la Banque	1,5
<i>Ensemble des recettes</i>	<i>163,4</i>
<i>Majoration du solde des contributions reportées</i>	<i>2,7</i>

Source : ACP

1 - Un budget 2011 adopté en déficit

Le budget 2011, adopté le 24 novembre 2010 par le collège plénier de l'ACP, présente un déficit prévisionnel⁵¹ avoisinant 10 M€, dont le montant exact varie selon le versement ou non, d'ici la fin de l'exercice, de la contribution attendue de la Caisse des dépôts et consignations. La prévision de dépenses s'établit à 179,7 M€, en augmentation de 12 %, soit +19 M€ par rapport aux dépenses de 2010. Cette augmentation serait principalement due à la progression attendue des effectifs, si celle-ci se réalisait conformément aux prévisions.

⁵¹ Hors report du solde 2010.

La contribution de la Caisse des dépôts et consignations

En application de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008⁵², la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) confie à la Commission bancaire, l'examen du respect par la Caisse de la réglementation bancaire et financière à laquelle elle est désormais assujettie. Les décrets du 9 mars 2009 et du 27 avril 2010 relatifs au contrôle externe de la CDC précisent les conditions dans lesquelles les obligations comptables, prudentielles et de contrôle interne lui sont applicables. Un protocole signé le 24 mars 2010 entre le président de la Commission de surveillance, le directeur général de la CDC et le secrétaire général de l'ACP décrit l'organisation du contrôle des activités bancaires et financières de la CDC par l'ACP.

Sur le fondement de ces dispositions, l'ACP a mis en place un contrôle permanent sur pièces et diligenté quatre missions d'inspection sur place. Elle a adressé en avril 2011 au président de la Commission de surveillance un rapport annuel qui rend compte des travaux réalisés par l'ACP en 2010 dans le cadre du programme de travail approuvé par la Commission de surveillance et des principaux enseignements que le secrétariat général de l'ACP a pu en dégager.

Le ministre de l'économie a adressé au directeur général de la CDC un courrier le 15 juillet 2010, en vue de concrétiser la participation de la CDC au financement de l'ACP. Ce courrier expose la base sur laquelle pouvait se fonder la contribution financière de la Caisse pour l'exercice 2010 en l'absence de détermination exacte de l'exigence minimale en fonds propres la concernant. En effet, cette exigence minimale sert d'assiette à la contribution fixée à 0,60 pour mille pour tous les établissements de crédit assujettis au contrôle de l'ACP. Selon les informations de la Cour, la détermination des exigences minimales en fonds propres devrait être effectuée par l'ACP sur la base des états COREP (états prudentiels) au 30 juin 2011 à transmettre par la CDC le 30 novembre 2011, et la Commission de surveillance de la Caisse devrait discuter de son modèle prudentiel au deuxième semestre 2011. A la date de la présente enquête, le processus était donc encore en cours.

L'ACP a calculé un montant pour l'exercice 2010 se fondant sur la méthode suggérée par le ministre et ce montant estimé a été reconduit pour le budget prévisionnel de 2011. Pour les besoins de sa bonne gestion du budget, il n'est pas anormal que le collège de l'ACP fasse une estimation de l'ensemble des recettes attendues sur l'année y compris en provenance de la CDC. L'ACP a engagé dès 2010 les moyens pour répondre aux obligations mises par la loi concernant le contrôle des activités bancaires et financières de la Caisse.

⁵² Article L. 518-15-3 du code monétaire et financier.

Au plan juridique, la Caisse n'est pas mentionnée parmi les entités assujetties à une contribution pour frais de contrôle⁵³. Elle le serait en tant que teneur de compte conservateur car elle possède cette qualité mais la CDC n'est ni un prestataire en service d'investissement, ni un établissement de crédit au sens commun du terme. Son statut spécial a toujours nécessité des textes la concernant et il apparaît donc que la loi de 2008 et le décret de 2009 organisant un contrôle de la commission de surveillance par appel aux services de l'ACP n'ont pas été accompagnés de dispositions de financement des charges encourues. La CDC considère donc que le paiement volontaire de la contribution pour frais de contrôle, sans support législatif, sur la seule base d'un accord avec l'Etat, portant à la fois sur le principe et le mode de détermination de cette contribution, pourrait apparaître juridiquement critiquable. Il conviendrait, par conséquent, d'introduire une disposition législative prévoyant l'assujettissement de la Caisse à une contribution pour frais de contrôle en faveur de l'ACP.

Le collège ayant validé le niveau des dépenses permettant à la nouvelle autorité de remplir ses missions pour 2011, il a discuté des différentes options envisageables pour combler le déficit prévisionnel de 2011 :

- l'utilisation de la réserve apportée par l'ACAM- à laquelle le comité d'audit n'était pas favorable, en raison du fort rattrapage qu'il serait alors nécessaire d'effectuer sur le taux des contributions des organismes en 2012 et 2013- ;
- une augmentation des taux de contribution. Cette option avait la faveur du comité d'audit qui recommandait une politique progressive d'augmentation des contributions des assujettis sur les deux à trois ans à venir, en accompagnement de la montée en charge de l'ACP jusqu'en 2013. La direction générale du Trésor a cependant marqué sa préférence pour une augmentation des taux de contribution en 2012, dont la nécessité et le calibrage seraient déterminés sur la base de prévisions fiables et précises, ce que le collège a approuvé ;
- une dotation additionnelle de la Banque de France. Le président de l'ACP a évoqué cette possibilité en attendant de pouvoir calibrer l'ajustement des contributions nécessaires aux dépenses de fonctionnement de l'ACP.

Au total, à la date de l'enquête, le taux des contributions n'a pas été relevé. Si le déficit 2011 était confirmé, il devrait donc être couvert par un prélèvement sur la trésorerie initialement apportée par l'ACAM. Cette trésorerie s'élève à 34 M€ à laquelle s'ajoute l'excédent de 2010 de 2,7 M€. Cette trésorerie qui a été dévolue à l'ACP a résulté des résultats

⁵³ Article L. 612-20 du code monétaire et financier.

positifs, dégagés durant les quatre premières années de fonctionnement de l'ACAM, de 2004 à 2007, et qui lui ont permis de se constituer des fonds propres. Lors de son précédent contrôle sur l'ACAM, la Cour avait mentionné ce niveau élevé que l'autorité justifiait par son exposition aux risques du fait de son activité de supervision⁵⁴.

Nonobstant l'origine de cette trésorerie sur laquelle la Cour avait pris position⁵⁵, compte tenu de l'intégration de l'ACAM dans une autorité prudentielle qui a repris l'intégralité de ses missions, l'apport de cette trésorerie fait désormais partie intégrante des comptes de l'ACP.

Aussi, il apparaît nécessaire d'utiliser au moins en partie les réserves ainsi constituées avant d'envisager tout relèvement des taux de contribution des établissements, d'autant que les données de fonctionnement de l'ACP ne seront disponibles et représentatives en année pleine qu'à l'issue de l'exercice budgétaire 2011. Par la suite, si l'évolution des taux de contribution devait suivre au plus près les perspectives annuelles de charges, il pourrait alors être considéré que l'ACP n'a pas besoin de disposer d'une trésorerie aussi importante.

2 - La nécessité d'un équilibre durable entre le montant des contributions et celui des dépenses

L'article R.612-13 du code monétaire et financier décrit les éléments de l'équilibre budgétaire de l'ACP, en particulier la nature des recettes de celle-ci : « *Le budget comporte la prévision des recettes, y compris les revenus attendus du placement des contributions reportées au titre d'exercices précédents, les prélèvements prévus sur les réserves inscrites au compte « contributions reportées de l'Autorité de contrôle prudentiel » tenu dans les livres de la Banque de France conformément à l'article L.612-18, les dotations additionnelles décidées par le Conseil général de la Banque de France et des dépenses prévues par l'autorité pour l'exercice de ses missions.* »

Le déséquilibre anticipé pour 2012 entre les recettes issues des contributions et les dépenses s'élèverait à environ 30 M€⁵⁶.

La réserve de trésorerie dont dispose l'ACP, inscrite en « contributions reportées au titre d'exercices précédents », si elle apporte une solution transitoire pour l'exercice 2011, ne permettrait pas de couvrir l'intégralité du déséquilibre entre les contributions et les dépenses

⁵⁴ La faiblesse des dépenses par rapport aux recettes durant cette période tient à la perception par l'ACAM, en 2004, de la totalité des cotisations annuelles réglées par ses assujettis alors qu'elle n'a commencé à fonctionner que sur la seconde partie de l'année, puis aux retards pris dans sa montée en charge.

⁵⁵ La Cour estimait justifié qu'une partie (16 M€ environ) revienne à l'Etat.

⁵⁶ Note au collège plénier du 24 novembre 2010.

en 2012, dans le cas où les hypothèses de déséquilibre pour 2011 se réaliseraient.

La Banque de France peut attribuer une dotation additionnelle à l'ACP⁵⁷. Celle-ci serait comptabilisée en charge dans le budget de la Banque, tel qu'adopté par son Conseil général, et réduirait son résultat à due concurrence. De manière générale, la Banque considère néanmoins que les dépenses de l'ACP doivent, par principe, être couvertes par ses ressources propres, à savoir les contributions des assujettis. S'agissant du déficit 2011 et des perspectives de déficit en 2012, la Banque estime qu'ils devraient être couverts, en priorité, par l'utilisation de la trésorerie de l'ex-ACAM et par un éventuel ajustement des taux des contributions des organismes assujettis au contrôle de l'ACP.

L'ACP prévoit d'atteindre le rythme de croisière de ses activités à partir de 2013, après avoir atteint la cible d'effectifs de 1 150 personnes environ, fin 2012. Pour obtenir l'équilibre de l'exercice 2012, les deux seules variables d'ajustement sont la hausse du montant des contributions ou la réduction des dépenses.

B - Des contributions à rééquilibrer à terme

1 - Des assiettes de contributions dont la justification n'est pas homogène

L'ordonnance du 21 janvier 2010 prévoit le financement de l'ACP par les personnes soumises à son contrôle⁵⁸. Ce mode de financement est transposé de la pratique pour les autorités publiques indépendantes comme l'ACAM et l'AMF. Le budget de l'ACAM, d'un montant de 29 M€ en 2009, était intégralement financé par les contributions versées par les organismes contrôlés : assurances, mutuelles et institutions de prévoyance.

Pour l'ACP, la contribution pour frais de contrôle est assise :

- sur les exigences minimales en fonds propres des établissements de crédit, des entreprises d'investissement, des établissements de paiement et des compagnies financières⁵⁹ ;
- sur les primes⁶⁰ ou cotisations émises ou acceptées, à savoir le chiffre d'affaires pour les organismes d'assurance, ainsi que les

⁵⁷ Article L. 612-18 du code monétaire et financier.

⁵⁸ Article L.612-20 du code monétaire et financier.

⁵⁹ L'assiette est le cas échéant établie sur une base consolidée.

⁶⁰ Les primes sont prises en compte pour leur montant net de cession ; elles sont appréciées sur une base sociale.

Mutuelles du livre II du code de la mutualité et les institutions de prévoyance ;

- sur une base forfaitaire pour certaines professions (changeurs manuels, courtiers et sociétés de courtage d'assurance, intermédiaires en opérations de banque et service de paiement...).

Assiettes des contributions dues à l'ACP et contributeurs en 2010

Catégories d'assujettis	Assiette et taux
Etablissements de crédit Entreprises d'investissement	Montant des exigences minimales de fonds propres ou normes de représentation de capital minimum Taux de 0,60 pour mille (avec une contribution minimale de 500 €)
Changeurs manuels	Contribution forfaitaire : 1 000 €
Intermédiaires en opérations de banque et services de paiement	Contribution forfaitaire : 150 €
Assurances	Primes ou cotisations émises et acceptées Taux de 0,12 pour mille (avec une contribution minimale de 500 €)
Mutuelles Institutions de prévoyance	Primes ou cotisations émises et acceptées Taux de 0,12 pour mille (avec une contribution minimale de 500 €)
Courtiers d'assurance Associations de micro crédit	Pour les courtiers, contribution forfaitaire : 150 € Pour les associations sans but lucratif, contribution forfaitaire : 100 €

Source : Cour des comptes

Concernant le secteur bancaire, le chiffre d'affaires des établissements de crédit (ou produit net bancaire) ne pouvait pas être retenu comme assiette de contributions, en raison, notamment, de sa volatilité pour les établissements établissant leurs comptes en IFRS, les décotes liées à l'évaluation des actifs à la juste valeur entrant en compte dans la formation du produit net bancaire. Les exigences minimales de fonds propres constituent donc une assiette stable, qui est pertinente car reliée au niveau de risque des banques qui doit être contrôlé par le superviseur. Le taux de contribution de 0,60 pour mille retenu⁶¹ dans l'arrêté du 9 avril 2010 se situe dans la fourchette prévue par l'ordonnance entre 0,40 pour mille à 0,80 pour mille, et devait permettre de faire face aux charges de l'ACP.

Du côté du secteur des assurances et des mutuelles, l'assiette de contribution comme les taux de contribution n'ont pas été révisés à l'occasion de la création de l'ACP⁶². L'assiette, basée sur le chiffre

⁶¹ Voir l'arrêté du 9 avril 2010 fixant le taux de contribution pour les établissements de crédit et entreprises d'investissement.

⁶² L'arrêté du 25 avril 2010 précise le taux applicable aux entreprises d'assurances et fixe le montant des contributions que doivent acquitter les intermédiaires (courtiers d'assurance, IOBSP, changeurs manuels).

d'affaires, varie avec les fluctuations d'activité du secteur. L'ACAM avait d'ailleurs justifié sa réserve de trésorerie par une précaution d'un an de fonctionnement. La prévisibilité des recettes de contributions est donc moindre que pour les établissements de crédit.

2 - Les déséquilibres selon les secteurs contrôlés en 2010

a) Des difficultés de recouvrement lors du démarrage

A fin février 2011, une très large part des recettes au titre de l'année 2010 avait été collectée par l'ACP, le taux de collecte s'établissant à 98,5 %.

L'ACP a rencontré des difficultés de recouvrement circonscrites, pour la plupart, au monde des intermédiaires : intermédiaires en opérations de banque et services de paiement et courtiers. Ces assujettis, très nombreux et nouvellement soumis au contrôle, n'avaient pas anticipé leur obligation de financement et un certain nombre d'entre eux a contesté cette obligation.

L'exemple des intermédiaires en opérations de banque et services de paiement (IOBSP)

L'ACP a procédé au recensement des IOBSP, en demandant aux établissements de crédit de déclarer, courant juin 2010, les intermédiaires auxquels ils avaient donné mandat et en s'efforçant parallèlement de déterminer le périmètre de ces intermédiaires avec les associations professionnelles, FBF et ASF. La population des IOBSP a d'abord été évaluée à 65 000 personnes environ (en juin 2010). Au final, 30 000 appels à contribution ont été émis pour la campagne 2010 sur la base des IOBSP effectivement déclarés par les établissements de crédit et de paiement mandants.

Au titre de l'année 2010, 30 014 appels à contribution pour frais de contrôle ont été adressés à des IOBSP pour un montant global de 4,5 M€. Les appels à contribution se sont déroulés en octobre 2010 sur la base d'une première liste établie par l'ACP puis en février 2011, à la suite de la publication d'une liste rectificative.

A fin février 2011, 15 191 IOBSP avaient procédé au règlement intégral de la contribution appelée, soit 2,3 M€ représentant 50,6 % des contributions appelées non annulées.

Ce niveau de recouvrement inférieur à celui constaté sur les autres catégories d'assujettis s'explique selon l'ACP par :

- une moindre connaissance par les IOBSP du rôle de l'ACP et du principe de contribution pour frais de contrôle, ce qui a généré un volume significatif de demandes d'information et de contestations ralentissant le processus de recouvrement ;

- un processus de recouvrement moins avancé que sur les autres catégories d'assujettis en raison notamment d'une émission plus tardive des appels à contribution compte tenu de la date de première publication de la liste des IOBSP.

Le secrétariat général de l'ACP a été confronté, par ailleurs, à un nombre très significatif de contestations et demandes d'information sur la nature de la contribution pour frais de contrôle. Il s'est traduit par la réception de 2 100 courriers, 900 courriers électroniques, près de 6 400 appels téléphoniques, la mise en place d'un centre spécifiquement créé à cet effet mobilisant à temps plein jusqu'à 8 opérateurs. Près de 1 800 appels à contribution n'ont pas pu être remis à leurs destinataires en raison d'adresses erronées ou incomplètes.

Source : ACP

Ces difficultés de démarrage devraient progressivement se résorber avec la définition, en cours, d'un statut des IOBSP, et la mise en place d'un enregistrement obligatoire de ces professionnels à l'ORIAS (Organisme pour le Registre des Intermédiaires en Assurance)⁶³.

b) Le poids prédominant des contributions du secteur bancaire

L'appel des contributions s'est effectué auprès de 50 032 assujettis pour un versement total de 160 M€.

Les établissements de crédit et les entreprises d'investissement ont versé près de 120 M€, contribuant à hauteur de 79 % des montants encaissés. Les entreprises d'assurance ont contribué pour près de 5 fois moins, soit 25 M€ environ. Le secteur des mutuelles et des institutions de prévoyance a pour sa part versé 3,5 M€.

⁶³ Un décret d'application de la loi de régulation bancaire et financière, qui était en cours d'élaboration au moment de l'enquête de la Cour, doit préciser le champ d'application du statut d'IOBSP (y compris les critères d'exemption à ce statut) et les différentes catégories d'IOBSP. L'impact sur les ressources de l'ACP qu'aura ce nouveau champ d'application n'est pas évalué à ce stade. Voir infra.

**Comparaison entre les montants appelés et encaissés pour
l'exercice 2010 (au 28 février 2011)**

Catégories d'assujettis	Nombre d'assujettis	Montant appelé (en M€)	Montant encaissé (en M€)
Etablissements de crédit/entreprises d'investissement	307	125,97	125,94
Changeurs manuels	146	0,146	0,137
IOBSP	30 024	4,5	2,28
Assurances	315	25,21	25,19
Mutuelles / IP	940	3,45	3,45
Courtiers d'assurance / Associations de micro crédit	18 300	2,5*	2,37
TOTAL	50 032	162,02	159,37

*Source : ACP, présentation du rapport d'exécution budgétaire au comité d'audit le 14 mars 2011 ; * Ce montant correspond au montant appelé net des annulations.*

Les cinq contributeurs bancaires les plus importants ont versé 102,1 M€ au total à l'ACP tandis que les cinq plus gros contributeurs du secteur des assurances apportaient 9,7 M€. Le rapport de 1 à 5 entre les contributions des assureurs et celles des banques correspond au rapport qui existait dans le budget initial de l'ACP entre le budget de l'ex-ACAM et celui du contrôle bancaire.

Toutefois les efforts de croissance des moyens de l'ACP entre 2011 et 2013 portent en partie sur le secteur de l'assurance. D'une part, comme la Cour l'avait relevé lors de son contrôle sur l'ACAM, l'autorité était sous-dimensionnée par rapport aux enjeux du secteur. D'autre part, ces enjeux se réalisent maintenant avec la mise en application de la directive Solvabilité II. Enfin, l'attention portée dans le contrôle des pratiques commerciales aux deux secteurs devrait s'équilibrer à terme.

c) Les perspectives concernant les contributions du secteur assurance

Le collègue s'est interrogé sur la nécessité de modifier l'assiette de contributions des assureurs afin que celle-ci soit plus stable et reflète mieux les risques du secteur. La détermination des éléments constitutifs d'une nouvelle assiette, liée aux fonds propres, nécessite d'attendre la mise en œuvre de la directive Solvabilité II, qui pourrait n'intervenir qu'au 1^{er} janvier 2014.

Dans l'intervalle, une augmentation du taux des contributions des assureurs pourrait être envisagée. Elle pourrait sans doute se heurter à des objections de la profession qui pourrait considérer que la consommation de la réserve de trésorerie actuelle en provenance de l'ACAM correspond

à des contributions déjà versées⁶⁴. Ce raisonnement ne pourrait valoir que pour la période entre 2011 et 2012 puisque cette réserve serait épuisée rapidement. En outre, le secteur des assurances a aujourd'hui des taux qui n'ont pas évolué. Enfin, des mouvements, comme par exemple la collecte sur l'assurance-vie, sont susceptibles d'affecter le chiffre d'affaires des entreprises d'assurance, diminuant leur part relative dans l'ensemble des contributions.

En tout état de cause, une stratégie pertinente de rééquilibrage entre les deux secteurs devra s'appuyer sur des indicateurs de gestion et de performance plus précis, établis à partir du coût analytique des activités de l'ACP, sans toutefois aboutir à mettre en place un financement par secteur qui ne serait pas compatible avec l'unicité de l'ACP voulue par le législateur, qui doit au contraire permettre d'ajuster les travaux aux zones de risques et aux priorités de contrôle définies par le collège. A cet égard, l'Autorité a indiqué à la Cour qu'elle mettrait en place un dispositif de contrôle de gestion d'ici à la fin de 2011.

C - La nécessaire maîtrise des coûts de fonctionnement

L'analyse des coûts de fonctionnement est un enjeu de maîtrise des dépenses, lesquelles ont un plafond contraint du côté des recettes.

Hormis les dépenses de personnel qui suivent la croissance réalisée des effectifs, des postes de frais généraux représentent une part importante. Les charges de personnel représentent 52 % du budget de l'ACP en 2010. Au sein des frais généraux, les budgets immobilier et informatique constituent les premier et deuxième postes de dépenses.

Les frais généraux de l'ACP en 2010

M€

Achats	0,4
Dépenses informatiques	25,9
Dépenses immobilières	23,4
Sous-traitance hors informatique	12,8
Location et maintenance diverses	0,2
Frais de mission	4,2
Frais postaux et de télécommunication	0,4
Autres frais généraux	7,1
TOTAL	74,4

Source : ACP

⁶⁴ Entre 2005 et 2009, les assureurs, mutuelles et institutions de prévoyance ont versé un excédent de contributions par rapport aux besoins de fonctionnement de l'ex-ACAM. En montant cumulé, l'excédent représentait 34 M€ à la création de l'ACP.

1 - Les dépenses de personnel

Pour un effectif moyen de 857,5 équivalent agent temps plein (hors stagiaires et emplois temporaires d'été), les charges de personnel de l'exercice 2010 se sont élevées à 83,7 M€⁶⁵. Les dépenses de personnel de l'ACP suivent très largement les caractéristiques et les évolutions des dépenses de personnel de la Banque de France⁶⁶.

Composition des charges de personnel de l'ACP en 2010

M€

Rémunération du personnel	54,5
Charges patronales	22,1
Droits acquis à la retraite	7,1
TOTAL	83,7

Source : ACP

Les comparaisons établies par la Banque de France, dans le cadre de la préparation de l'offre d'intégration aux personnels de droit public de l'ex-ACAM⁶⁷, entre les régimes de droit public et les accords d'entreprise de la Banque illustrent que ces derniers sont beaucoup plus favorables en ce qui concerne les congés de maternité (33 semaines rémunérées à plein traitement au lieu de 16 semaines dans la fonction publique⁶⁸) et les congés d'adoption (27 semaines rémunérées à plein traitement au lieu de 10 semaines dans la fonction publique⁶⁹). Les accords d'entreprises sont également plus favorables en ce qui concerne le régime des heures supplémentaires (possibilité de paiement à la Banque de France qui n'existe pas dans la fonction publique) et les modalités d'alimentation du compte épargne-temps (en jours, heures et numéraire à la Banque, en jours seulement dans la fonction publique).

2 - Les budgets informatiques

Les dépenses informatiques représentent le deuxième poste budgétaire après les charges de personnel, en raison notamment de la

⁶⁵ Ces charges comprennent non seulement les salaires des actifs de l'ACP mais aussi les droits acquis à la retraite des agents titulaires en activité.

⁶⁶ Celles-ci résultent des négociations annuelles obligatoires menées à la Banque de France, consécutivement à l'arrêté des comptes, qui conduisent aux accords d'entreprises, portant à la fois sur les rémunérations et les avantages non salariaux.

⁶⁷ Excluant les commissaires contrôleurs des assurances.

⁶⁸ « Durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale », d'après l'article 34-5° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 dite Le Pors portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

⁶⁹ « Durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale » (article 34-5° de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984, susvisée).

mise à niveau de l'équipement informatique de l'ACP dans la perspective des réformes en cours et à venir⁷⁰ : elles ont représenté 25,9 M€ en 2010. Une partie est liée à l'installation de l'ACP (3,2 M€). Le reste se partage, pour un tiers environ (7,4 M€), en sous-traitance externe des projets de l'ACP et pour deux tiers (15,3 M€) en prestations informatiques fournies par la Banque. Le coût de cette dernière prestation reflète principalement les coûts de ressources humaines davantage que ceux des matériels.

3 - Les dépenses immobilières

Le budget immobilier constitue le troisième poste de dépenses de l'ACP pour un montant de 23,4 M€. Elles se décomposent en 21,2 M€ de loyers et charges locatives et 2 M€, rémunérant la prestation de gestion rendue par la direction de l'immobilier et des services généraux de la Banque de France (DISG).

Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée Nationale, dans son rapport sur les autorités administratives indépendantes (AAI)⁷¹, a relevé que les loyers acquittés par l'ACP auprès de bailleurs privés pour un coût de 559 €/m² la font figurer parmi les 7 autorités administratives indépendantes présentant des coûts supérieurs au loyer moyen constaté dans le « quartier central des affaires » soit 543 €/m²⁷². Ce rapport a recommandé que les AAI respectent la décision prise par le gouvernement le 30 juin 2010 de ne consentir aucun bail de plus de 400 € par an et par m² en Ile de France, ainsi que l'objectif de 12 m² de surface utile nette par agent⁷³.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a diligencé, en décembre 2010, une enquête de France Domaine. La Banque de France y a répondu en renseignant, pour les deux sites occupés par l'ACP, la surface indiquée au bail, le montant total du loyer ainsi que les indicateurs de performance immobilière que sont les postes de travail par m² ; elle a également communiqué la répartition des loyers par m² figurant aux deux baux, sans indiquer l'identité des bailleurs.

La situation de l'ACP est spécifique car son adossement à la Banque de France est légalement prévu par les textes. La Banque refacture les charges qui entrent dans les dépenses elles-mêmes financées par des contributions du secteur privé. Cependant, il est utile que l'ACP en tant qu'autorité administrative se rapproche des normes publiques

⁷⁰ La mise en œuvre de Solvabilité II s'accompagnera, notamment, d'une augmentation forte des reportings prudentiels.

⁷¹ En date du 28 octobre 2010.

⁷² Au 1^{er} janvier 2011, le chiffre est de 618 euros/m² HTHC.

⁷³ La surface utile nette par poste de travail à l'ACP en janvier 2011 était de 12,9 m², la cible à fin 2012 étant de 11,2 m².

adoptées : tel paraît le cas pour l'occupation en m². Par ailleurs, l'implantation retenue pour les locaux de l'ACP est un héritage des implantations antérieures du secrétariat général de la Commission bancaire et de l'ACAM. Une étude de la Banque de France sur les différentes options envisageables pour réduire le montant des loyers à court et moyen terme (mutualisation des charges immobilières avec la Banque de France, éventuel changement de localisation en fonction de l'évolution du parc immobilier de la Banque, etc) serait souhaitable.

4 - Des marges de réduction sur deux catégories de frais généraux

Les frais de mission constituent la cinquième catégorie de dépenses en volume. Ils ont représenté 4,2 M€ en 2010, et devraient augmenter de 25 % en 2011 pour atteindre 5,1 M€, largement du fait des missions de contrôle bancaire sur place qui représentent plus des 3/4 des frais de mission. Le coût moyen d'un jour-agent pour ce type de mission ressort à 87 €⁷⁴. Les spécificités du contrôle bancaire sur place peuvent justifier un coût supérieur à une mission dans la fonction publique. Néanmoins, dans la perspective de contenir les dépenses, les frais de mission⁷⁵ devraient constituer un point d'attention.

La gestion de la flotte automobile de l'ACP coûte 300 000 € en 2010. 48 véhicules de fonction sont mis à disposition par la Banque de France aux 6 membres de la vice-présidence et de la direction générale de l'ACP d'une part, et à 42 inspecteurs de la délégation au contrôle sur place des établissements de crédit et entreprises d'investissement arrivés au grade d'inspecteur de 2^{ème} classe, d'autre part. Ces dépenses de transport devraient être révisées.

Par ailleurs, certaines des entités assujetties au contrôle de l'ACP avancent leur propre grille de lecture des dépenses de fonctionnement de l'Autorité en comparant ses coûts de contrôle à leur propre budget d'audit et de commissariat aux comptes. Il est évident que les deux activités ne sont pas tout à fait comparables, notamment parce que le superviseur a un contrôle permanent et reçoit des reportings informatisés exhaustifs dont l'analyse ne s'apparente pas aux techniques des missions intermédiaires des CAC.

Néanmoins, l'ACP dispose de marges d'économies sur ses frais généraux, qui devraient faire l'objet d'une vigilance renforcée. Il est important que l'ACP mette en place des indicateurs de performance et un contrôle de gestion qui lui soit propres afin de suivre ses coûts analytiques. Outre un dispositif de contrôle de gestion, l'ACP a engagé

⁷⁴ Sur la base d'un effectif moyen en mission de 170 personnes et d'un nombre moyen de jours travaillés de 210.

⁷⁵ Hors missions internationales, non visées ici.

une réflexion sur la modernisation de ses indicateurs de performance afin de rendre compte de l'ensemble de ses activités et d'être en mesure de suivre ses projets prioritaires sur un horizon pluriannuel.

D - Vers une plus grande transparence de l'information budgétaire

Le rapport sur l'exécution budgétaire présenté au comité d'audit de l'ACP fournit une information détaillée dont le contenu semble issu de la tenue d'une comptabilité. En effet, outre l'état détaillé des dépenses et des ressources et leur présentation selon la terminologie du plan comptable général, le rapport renseigne sur le montant de la réserve de trésorerie qui représente l'élément majeur du patrimoine de l'ACP.

Toutefois, afin d'être tout à fait équivalente à l'information de type comptable, l'information contenue dans le rapport budgétaire transmis au comité d'audit devrait être complétée par quelques éléments descriptifs de la situation du bilan : le montant des actifs immobilisés et d'autres éléments d'actif tels les dépôts de cautions de loyers, et le montant des passifs éventuels. Par ailleurs, la synthèse des moyens fournis par la Banque devrait être produite accompagnée de la décomposition par prestations.

L'information communiquée au public au sujet des moyens utilisés par l'ACP figure dans la dernière partie du rapport annuel. Elle est directement extraite du rapport d'exécution budgétaire examiné par le comité d'audit et retrace de manière plus synthétique les contributions pour frais de contrôle et les principales lignes de dépenses budgétaires. L'ACP a indiqué à la Cour sa volonté d'assurer la transparence sur l'utilisation de ses ressources. Aussi, il serait opportun que l'ACP enrichisse la communication sur les dépenses et les recettes en expliquant plus largement l'évolution de son budget, ses composantes et ses objectifs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'unification des structures qu'impliquait la création de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a été rapidement matérialisée. L'adossement de l'autorité de supervision prudentielle à la banque centrale, sur un champ sectoriel élargi, constitue un atout que la Cour avait relevé dans ses conclusions antérieures sur la supervision prudentielle. Dans le fonctionnement interne de l'Autorité, la mise à disposition de la logistique de la Banque de France permet clairement la mutualisation des moyens. Celle-ci est à parfaire, après la phase de montée en charge, afin de maîtriser les coûts, notamment des fonctions support. Une meilleure connaissance des modalités de facturation des

prestations servies par la Banque est également de nature à contribuer à la maîtrise du budget de l'ACP.

L'organisation interne mise en place au secrétariat général de l'ACP, qui est équilibrée et pertinente, a intégré l'enjeu d'une autorité qui ne pouvait reproduire les schémas des autorités précédentes. Il reste à en stabiliser certains aspects. L'intégration des personnels de l'ancienne ACAM dans les statuts des agents de la Banque de France a fait l'objet d'actions adéquates et a rencontré en très grande partie le succès escompté. Toutefois, une catégorie de personnels -les commissaires contrôleurs des assurances- demeure un point de vigilance, et des efforts particuliers doivent être déployés pour maintenir l'expertise du contrôle des assurances et renforcer les effectifs qui y sont dédiés dans un contexte de fortes sollicitations pour la mise en œuvre de la réforme de Solvabilité II.

Le collège de l'Autorité a défini la cible que doit atteindre le niveau global des effectifs d'ici à la fin de 2012, soit près de 1 150 personnes, en progression de + 28 % par rapport à l'effectif de départ en mars 2010. Elle est ambitieuse à l'horizon fixé. Si l'augmentation des effectifs opérationnels de l'ACP est cohérente avec l'accroissement de ses missions, des marges de manœuvre devront être dégagées à terme pour rationaliser certaines fonctions.

La mobilité professionnelle des personnels, y compris pour occuper des postes dans le domaine international, constitue un enjeu que doit prendre en compte la gestion des ressources humaines. Cette mobilité pourrait s'appuyer sur le vivier que représentent les personnels de la Banque de France.

S'agissant du budget, si l'exercice 2010 a été légèrement excédentaire, des tensions sont apparues pour l'exécution du budget de 2011 et pour 2012, les projections sont défavorables à contributions constantes. La trésorerie constituée par l'ex-ACAM devrait être utilisée à court terme. Il est souhaitable d'engager une réflexion sur une contribution plus équilibrée entre les deux principaux contributeurs -banques et assurances.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

Gestion des ressources humaines

- 1. Accélérer l'atteinte de l'effectif cible (ACP ; Banque de France) ;*
- 2. Développer la mobilité interne des personnels de la Banque de France vers l'ACP (Banque de France) ;*

Budget et contributions

3. *Maîtriser la croissance des effectifs de l'ACP dans les fonctions support et à terme, en rationaliser l'emploi (ACP) ;*

4. *Identifier les marges d'économie sur les frais généraux et le coût des fonctions support (ACP) ;*

5. *Donner un fondement juridique à une contribution de la Caisse des dépôts et consignations au titre du contrôle que la loi du 4 août 2008 a confié à l'ACP sur cette institution (pouvoirs publics) ;*

6. *Engager une réflexion pour rééquilibrer les contributions versées par les secteurs de la banque et de l'assurance (pouvoirs publics et ACP).*

Chapitre II

La mise en œuvre des pouvoirs et l'exercice des missions de l'ACP

En raison de la date à laquelle l'enquête est intervenue, l'analyse de la mise en œuvre des pouvoirs dont l'ACP peut faire usage comme celle des actions concrètes intervenues depuis sa création est nécessairement limitée à un premier bilan de fonctionnement. L'ACP est, dans ces domaines, en phase de transition vers un régime de croisière. Certains ajustements à opérer apparaissent d'ores et déjà. Les obligations mises à la charge de l'ACP par la loi ont ouvert des problématiques de fonctionnement que l'institution devra résoudre concrètement. Il est souhaitable que l'ACP atteigne le plus tôt possible l'efficacité attendue dans l'exercice de ses pouvoirs et de ses missions.

I - Les pouvoirs de l'ACP

A la différence de l'AMF qui s'appuie sur un Règlement général homologué par le ministre, l'ACP ne dispose pas d'un tel instrument et le pouvoir réglementaire est exercé par le ministre de l'économie par arrêtés. Pour autant, la mise en place de l'ACP s'est accompagnée d'une diversification des instruments juridiques à sa disposition dont la portée mérite d'être clarifiée.

A - De nombreux instruments juridiques précisant l'exercice de ses différentes missions

1 - L'indispensable clarification de leur portée juridique

L'instauration de l'ACP s'est accompagnée d'une refonte des instruments juridiques à sa disposition pour préciser la façon dont elle entend exercer sa mission. Certains instruments ont été précisés ou rénovés comme les lignes directrices ; d'autres ont été formellement introduits, notamment en matière de commercialisation et de protection de la clientèle. C'est le cas des bonnes pratiques constatées ou recommandées par l'ACP ainsi que des codes de bonne conduite approuvés par l'ACP.

Instruments juridiques concernant l'ensemble du champ d'action de l'ACP (hors instruments spécifiques aux pratiques commerciales)

Type de document	Type d'instrument	Matière concernée	Objet de l'instrument	Portée juridique
Documents généraux d'analyse et d'interprétation	Notices	Prudentiel	Explications sur les modalités de mise en œuvre d'un texte réglementaire	N'ajoutent ni ne retranchent, ni ne modifient les obligations qui découlent exclusivement des lois et règlements auxquels ils font référence ; aucune portée juridique directe ; peuvent donner lieu à une mise en demeure de l'établissement sur la base du texte législatif ou réglementaire méconnu
	Lignes directrices	Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB/FT)	Guide d'explication de la réglementation applicable destiné à l'ensemble des assujettis au contrôle de l'ACP	
	Principes d'application sectoriels		Déclinent les lignes directrices de l'ACP	
Documents ponctuels	Positions	Toutes	Précisions sur un point particulier de la réglementation	
	Réponses aux questions		Précisions données à la suite d'interrogations extérieures, lorsqu'elles ne s'intègrent pas dans un autre document	
Documentation méthodologique	Chartes du contrôle		Récapitulent les droits et obligations des personnes contrôlées et de contrôleurs et décrivent les processus de contrôle sur place	Aucune Seules les dispositions législatives et réglementaires rappelées dans la charte sont opposables

Source : Cour des comptes, à partir du document Politique de transparence de l'ACP

L'ensemble de ces instruments, y compris ceux relevant du domaine des pratiques commerciales, qui sont publiés sur le registre officiel de l'Autorité, accessible sur Internet, est destiné à informer les personnes soumises à son contrôle et le public sur la manière dont elle interprète les textes entrant dans son champ de compétences. La plupart des instruments ont donc une visée explicative, telles les positions ou les lignes directrices. Ils permettent une meilleure prévisibilité de l'action de l'ACP, notamment à l'occasion des contrôles qu'elle exerce.

Cet effort de clarification de textes nombreux, techniques et parfois complexes est accueilli positivement par les professionnels rencontrés au cours de l'enquête. La terminologie des instruments juridiques dont dispose l'ACP est comparable à celle utilisée par l'AMF⁷⁶ pour certains de ses propres instruments (instruction, position, recommandation, pratique de marché admise). Les associations professionnelles regrettent que les termes employés par les deux autorités soient identiques mais avec, parfois, des portées juridiques différentes⁷⁷. Néanmoins, elles sont, dans l'ensemble, favorables à la publication par l'ACP de son interprétation sur la réglementation, permettant une meilleure prévisibilité de son action.

2 - La complexité des instruments dans le domaine des pratiques commerciales

Aux termes de l'article L. 612-1 du Code monétaire et financier, l'ACP « est chargée de veiller au respect par les personnes soumises à son contrôle des règles destinées à assurer la protection de leur 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*, ainsi qu'à *l'adéquation des moyens et procédures* qu'elles mettent en œuvre à cet effet ; elle veille également à l'adéquation des moyens et procédures que ces personnes mettent en œuvre pour respecter le livre 1er du code de la consommation. »

La complexité même de cet article qui fournit à l'ACP une palette d'interventions, lesquelles de surcroît peuvent être actionnées en même temps, a pu désorienter par rapport aux pratiques antérieures. En effet, l'émergence d'instruments permettant à l'ACP de créer des normes qui

⁷⁶ Voir les *Principes d'organisation et de publication de la doctrine de l'AMF* publiés par l'AMF le 7 décembre 2010.

⁷⁷ C'est le cas des recommandations notamment.

relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler « le droit souple »⁷⁸ (la « soft law » est couramment pratiquée en droit anglo-saxon) dans le domaine de la commercialisation et de la protection de la clientèle est la grande nouveauté de la loi.

L'ACP a adopté, à ce jour, cinq recommandations et deux positions dans le domaine de la commercialisation et de la protection de la clientèle (voir infra). Elle n'a pas encore formalisé le constat de bonnes pratiques.

Instruments juridiques relevant du domaine de la commercialisation de produits et de la protection de la clientèle

Type d'instrument	Objet de l'instrument	Portée juridique
Codes de conduites homologués par le ministre (après avis du CCSF)	Codes de conduite élaborés par des organisations représentatives des professionnels du secteur financier	Portée réglementaire Application directe à l'ensemble des professionnels concernés
Bonnes pratiques constatées	Bonnes pratiques identifiées par l'ACP lors des ses contrôles	Portée juridique indirecte ; peuvent donner lieu à une mise en garde ⁷⁹ par l'ACP dont le non respect peut conduire à une procédure disciplinaire
Recommandations (ou bonnes pratiques recommandées)	Préconisations pratiques Identification de mauvaises pratiques	
Codes de bonne conduite approuvés par l'ACP à la demande d'une association professionnelle	Engagements des adhérents d'une association professionnelle ; précisent les modalités de mise en œuvre des textes	Caractère obligatoire des dispositions approuvées pour l'ensemble des adhérents à l'association professionnelle. Peut donner lieu à mise en demeure des établissements

Source : Cour des comptes sur la base de données ACP

Les instruments nombreux et variés dont dispose l'ACP ajoutent aux lois et règlements ou les interprètent, ce qui a provoqué des interrogations de la part des professionnels quant à leur portée juridique. L'ACP a donc entrepris de clarifier la nature et la portée juridique des

⁷⁸ Il n'existe pas de traduction unanimement acceptée par la communauté juridique au concept anglo-saxon de « soft law » qui se définit par opposition à la « hard law », le droit positif.

⁷⁹ Voir infra sur les pouvoirs de police pour la distinction entre mise en garde et mise en demeure.

différents instruments qu'elle utilise, dans le cadre d'un document formalisé⁸⁰.

Il demeure que l'architecture des différents instruments, en particulier dans le domaine du contrôle des pratiques commerciales et de la protection de la clientèle, est complexe. Leur compréhension comme leur appropriation demanderont du temps.

3 - Les incertitudes liées à l'application du « droit souple »

La mise en place par le législateur d'instruments de « droit souple » au profit de l'ACP témoigne de la volonté de trouver un équilibre entre des instruments normatifs de portée réglementaire et un droit moins contraignant. Ces instruments de « droit souple » présentent, en effet, deux avantages principaux : une souplesse d'adoption et d'application plus grande que pour des instruments réglementaires et, par conséquent, une capacité de réactivité plus forte aux évolutions des pratiques professionnelles.

Dans le même temps, ils comportent un certain nombre de limites, qui ne sont d'ailleurs pas propres à l'ACP mais concernent plus généralement les autorités administratives indépendantes. La question de l'invocabilité de ces normes devant une juridiction civile dans un litige opposant un particulier à sa banque ou à son assurance reste ainsi ouverte. De même, la question de leur articulation avec le droit positif peut se poser⁸¹. Le risque de confusion a été souligné par le rapport parlementaire⁸² sur les Autorités administratives indépendantes du 28 octobre 2010, qui recommande dans le déploiement du droit souple, de « s'assurer que ces lignes directrices ne soient pas créatrices de règles empiétant sur le domaine de la loi et du règlement en prévoyant par exemple un mécanisme par lequel le commissaire du gouvernement puisse déférer devant le juge administratif les actes des AAI à portée générale qu'il estimerait excéder leur champ de compétences »⁸³.

⁸⁰ Document intitulé *La politique de transparence de l'ACP*.

⁸¹ Voir sur ce sujet : *L'ACP et les pratiques contra legem des syndicats de copropriété*, Thierry Bonneau, professeur de droit à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2), in *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière* n°17, 29 avril 2011.

⁸² Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques par MM. René Dosière et Christian Vanneste, Assemblée nationale.

⁸³ L'ACP estime que la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat sur l'intérêt à agir permet déjà à l'Etat d'exercer un recours pour excès de pouvoir contre ses recommandations.

Dans ce contexte, l'ACP devrait veiller à ce que la mise en œuvre de son objectif légitime d'améliorer la prévisibilité de son action en publiant sa doctrine sous différentes formes, notamment dans le domaine des pratiques commerciales, soit convenablement comprise par les professionnels concernés et n'engendre pas de confusion.

4 - L'apport des commissions consultatives dans la politique de transparence de l'ACP

L'appropriation des normes a d'autant plus de succès qu'elle passe par une consultation de l'ensemble des acteurs concernés avant leur adoption. La procédure d'adoption des documents publics par le collège, telle qu'elle ressort du document sur la politique de transparence de l'ACP, prévoit, « sauf exception »⁸⁴, une consultation de la profession soit par l'intermédiaire des commissions consultatives⁸⁵, soit de manière directe. Les associations professionnelles, ainsi que les associations de consommateurs pour les sujets qui les concernent, considèrent que les documents publics devraient toujours être soumis à consultation préalable. A cet égard, le collège de l'ACP est allé au-delà des obligations fixées par le code monétaire et financier⁸⁶ en mettant en place trois commissions consultatives qui sont notamment chargées de rendre un avis sur les documents de l'ACP, préalablement à leur adoption.

5 - Un pouvoir de contrôle partiel du respect des engagements pris par les professionnels

D'autres « normes » existent dans le domaine de la commercialisation et la protection de la clientèle. Il s'agit notamment des engagements pris, volontairement, en matière financière, par une ou plusieurs associations professionnelles dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier⁸⁷ afin d'assurer l'application par leurs

⁸⁴ Ces exceptions sont, pour l'ACP, les cas où le document découlerait d'une action en cours du collège qui serait secrète.

⁸⁵ Il existe 3 commissions consultatives : « lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme », « pratiques commerciales », « affaires prudentielles ».

⁸⁶ Article L. 612-14-1 : « L'Autorité peut instituer une ou plusieurs commissions consultatives. Il est institué au moins une commission chargée de rendre un avis sur les listes, les modèles, la fréquence et les délais de transmission des documents et informations périodiques qui doivent être remis à l'Autorité. (...) ».

⁸⁷ Le comité consultatif du secteur financière (CCSF), instance paritaire entre professionnels et consommateurs créée en 2003, est chargé d'étudier les questions liées aux relations entre les établissements du secteur financier et leurs clientèles, et

adhérents des avis ou des recommandations adoptées par le CCSF, tel l'avis du 4 mai 2010 sur les ventes concomitantes, ou l'avis du 17 décembre 2009 sur l'assurance de protection juridique. Les associations professionnelles peuvent transcrire les avis du CCSF dans le cadre de leurs normes professionnelles ; c'est de plus en plus souvent le cas du côté de la Fédération bancaire française (FBF).

Les textes législatifs et réglementaires actuels ne permettent pas à l'ACP d'exercer un contrôle direct sur les engagements des professionnels devant le CCSF. S'ils ont été formalisés par une norme professionnelle, l'ACP pourra éventuellement vérifier que les établissements bancaires les ont bien intégrés à leur dispositif de contrôle interne⁸⁸.

La loi de régulation bancaire et financière a prévu la possibilité pour le ministre chargé de l'économie de demander à l'ACP de procéder à une vérification de leur respect⁸⁹. Cette disposition vise à garantir l'effectivité des engagements pris volontairement par les professionnels dans le cadre du CCSF, tout en évitant le risque de les tarir par la mise en place d'un contrôle systématique de l'ACP. A ce titre, elle prévoit seulement une vérification par l'ACP, et non un véritable contrôle de cette dernière. Les résultats de cette vérification font l'objet d'un rapport que l'Autorité remet au ministre et au Comité consultatif du secteur financier.

Une première demande a été faite à ce titre début 2011, portant sur le respect par les banques de leurs engagements relatifs à la mobilité bancaire⁹⁰. L'enquête en cours de l'ACP repose sur l'envoi d'un questionnaire aux banques adhérentes de la FBF. Parallèlement, la

de proposer toutes les mesures appropriées, sous forme d'avis ou de recommandations d'ordre général.

⁸⁸ Le règlement du comité de la régulation bancaire et financière (CRBF) n°97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement définit le risque de non-conformité de la manière suivante : le risque de sanction judiciaire, administrative ou disciplinaire, de perte financière significative ou d'atteinte à la réputation, qui naît du non-respect de dispositions propres aux activités bancaires et financières, qu'elles soient de nature législative ou réglementaires, ou qu'il s'agisse de normes professionnelles et déontologiques, ou d'instructions de l'organe exécutif prises notamment en application des orientations de l'organe délibérant.

⁸⁹ Article L. 612-29-1 du code monétaire et financier.

⁹⁰ Avis du CCSF du 9 décembre 2010 tirant bilan de l'accord pris par les banques en mai 2008, traduits par une norme professionnelle de la FBF en juillet 2009. L'avis du CCSF prévoit une série de mesures permettant aux clients de changer de banque plus facilement et d'être mieux informés par leur banque.

DGCCRF enquête sur place dans 500 agences bancaires de 50 départements. Le délai de remise du rapport au ministre est fixé à la fin du mois de septembre 2011.

Les suites qui pourront être données à ce premier rapport ne sont cependant pas clairement définies à ce stade. S'agissant de la vérification d'un engagement professionnel non homologué par le ministre, et non approuvé par l'ACP – et non d'un contrôle -, celle-ci ne pourrait pas aboutir directement à une saisine de la commission des sanctions, même si des manquements étaient relevés. Par ailleurs, compte tenu de la méthode adoptée (enquête déclarative) et du cadre juridique de l'enquête, l'ACP ne pense pas possible que des suites directes puissent être envisagées à son niveau. Ce sera donc à l'Etat de déterminer les suites à donner à ce type de rapport.

B - Des pouvoirs élargis de police administrative mis en œuvre progressivement

L'ordonnance du 21 janvier 2010 tire les conséquences de l'arrêt DUBUS de la CEDH⁹¹. Trois phases distinctes sont désormais distinguées clairement : la phase de contrôle administratif, laissée à la main du secrétaire général de l'ACP, dans le cadre des priorités de contrôle définies par le collège ; les mesures de police administrative ainsi que l'ouverture de la procédure disciplinaire qui relèvent du collège ; les sanctions disciplinaires qui sont décidées par la commission des sanctions.

1 - Des pouvoirs renforcés

Le corpus de mesures de police administrative a été sensiblement élargi par rapport aux pouvoirs dont disposaient la CB et l'ACAM puisque l'ACP cumule désormais les pouvoirs qu'avaient les deux autorités, et elle peut les exercer sur l'ensemble de ses assujettis.

⁹¹ L'arrêt de la CEDH Dubus c/France du 11 juin 2009 a condamné la France pour le manque d'impartialité objective de la Commission bancaire statuant en matière disciplinaire. La Cour a estimé « que la société requérante pouvait raisonnablement avoir l'impression que ce sont les mêmes personnes qui l'ont poursuivie et jugée » compte tenu de l'absence de distinction claire entre les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanctions au sein de la commission bancaire.

La mise en demeure, la mise en garde et l'injonction avec astreinte

La mise en demeure est adressée à un établissement afin de l'enjoindre de respecter une obligation qui lui est directement opposable. Elle s'applique dans tous les domaines.

La mise en garde ne s'applique, en revanche, que dans le domaine du contrôle des pratiques commerciales. En cas de méconnaissance par un établissement des bonnes pratiques constatées ou recommandées par l'ACP en matière de commercialisation et de protection de la clientèle, l'ACP peut lui adresser une mise en garde individuelle, mais seulement si elle constate que les pratiques de cet établissement sont susceptibles de mettre en danger les intérêts de ses clients, assurés, adhérents ou bénéficiaires. Le non respect d'une mise en garde peut donner lieu à saisine de la commission des sanctions.

Une astreinte est une mesure coercitive, sous forme d'une pénalité pécuniaire versée par jour (ou semaine, ou mois) de retard à l'exécution d'une obligation. Dans le cadre de l'ACP, l'injonction de produire des documents sollicités, dans le cadre du contrôle permanent, peut être assortie d'une astreinte d'un montant maximal journalier de 15 000 €. L'astreinte est liquidée par le collège en cas d'inexécution partielle ou totale ou d'exécution tardive de l'injonction⁹². L'ACP ne considère pas l'injonction avec astreinte comme une mesure de police administrative à proprement parler puisqu'elle ne figure pas dans le chapitre du Code monétaire et financier qui porte cet intitulé. Il s'agit toutefois d'une mesure coercitive à visée préventive et peut être assimilée à une mesure de police administrative.

L'élargissement des pouvoirs de l'ACP va dans le sens des recommandations formulées par la Cour qui estimait, dans son rapport public annuel de 2009, que les instruments de sanction (administrative, pécuniaire et disciplinaire) mis en œuvre par les trois autorités n'étaient adaptés ni en diversité, ni en puissance.

⁹² Article R. 612-28 du code monétaire et financier.

Les conditions de mise en œuvre des mesures de police administrative de l'ACP

Type de pouvoir	Commission bancaire	ACAM	ACP
Mise en garde	Lorsqu'un établissement de crédit a manqué aux règles de bonne conduite de la profession, la commission bancaire, après avoir mis ses dirigeants en mesure de présenter leurs explications, peut leur adresser une mise en garde.	Non (depuis l'arrêt Laurent du CE 28 octobre 2002)	Lorsque l'ACP constate qu'une personne contrôlée a des pratiques susceptibles de mettre en danger les intérêts de ses clients, assurés ou bénéficiaires ; la mise en garde intervient après demande d'explications.
Mise en demeure	Non	Non	L'ACP peut mettre en demeure toute personne soumise à son contrôle de mettre en œuvre toutes mesures destinées à sa mise en conformité avec les obligations au respect desquelles elle a pour mission de veiller.
Soumettre un programme de rétablissement	Non	Si le respect par une entreprise de réassurance de ses engagements est compromis	L'ACP peut exiger de toutes les personnes soumises à son contrôle qu'elles lui soumettent un programme comprenant toutes mesures appropriées pour renforcer ou restaurer sa situation financière, améliorer ses méthodes de gestion ou son organisation.
Mesures conservatoires	Non	Mise sous surveil-lance spéciale, obligation de présenter un plan de redressement, exigence de solvabilité renforcée, blocage d'actifs, interdiction temporaire de certaines opérations, nomination d'un administrateur provisoire, suspension ou limitation du paiement des valeurs de rachat, de la faculté d'arbitrages, du versement d'avances sur contrat ou de la faculté de renonciation.	Si sont compromis ou sont susceptibles de l'être la solvabilité ou la liquidité de la personne ou les intérêts des clients ou assurés : Placement sous surveillance spéciale, limitation ou interdiction temporaire de l'exercice de certaines opérations, suspension, restriction ou interdiction temporaire de la libre disposition de tout ou partie des actifs, suspension ou limitation du paiement des valeurs de rachat, de la faculté d'arbitrages, du versement d'avances sur contrat ou de la faculté de renonciation ; transfert d'office de tout ou partie du portefeuille ; interdiction ou limitation de la distribution d'un dividende aux actionnaires ; suspension d'un ou plusieurs dirigeants.

Administration provisoire	A la demande des dirigeants ou à l'initiative de la CB lorsque la gestion de l'établissement ou de l'entreprise ne peut plus être assurée dans des conditions normales.	Oui. Cf mesures conservatoires	A la demande des dirigeants, ou à l'initiative de l'ACP lorsque la gestion de l'établissement ou de l'entreprise ne peut plus être assurée dans des conditions normales, ou en cas de suspension d'un ou plusieurs dirigeants de la personne contrôlée.
---------------------------	---	--------------------------------	---

Source : Cour des comptes

2 - Une mise en œuvre progressive

L'ACP met en œuvre progressivement ces nouveaux pouvoirs. Elle a ainsi prononcé trois mises en garde et cinq mises en demeure. Elle a exigé un programme de rétablissement, elle a prononcé le transfert d'office de l'intégralité d'un portefeuille de contrats et de bulletins d'adhésion à des règlements d'une mutuelle et désigné un administrateur provisoire auprès de deux entités.

Il est difficile, à ce stade, d'apprécier l'impact de ces nouvelles mesures de police administrative. L'ACP considère que la diversification de la palette de ses instruments lui permet de mieux proportionner sa réaction. La part relative des procédures disciplinaires pourrait être amenée à diminuer dès lors que les mesures de police administrative sont plus étoffées. De fait, l'ACP a prononcé, depuis sa création, nettement plus de mesures de police administrative (11 mesures) que saisi la commission des sanctions (7 saisines dont 3 concernent le même dossier), ce qui reflète largement le choix de l'ACP d'agir principalement de manière préventive. L'ACP souligne que les mises en demeure déjà prononcées sont susceptibles d'aboutir à une saisine de la commission des sanctions, si l'établissement poursuit ses mauvaises pratiques et n'a pas la volonté d'y remédier. Une évolution de sa pratique en ce sens est nécessaire pour assurer la pleine efficacité du dispositif de contrôle.

C - Des pouvoirs de sanction d'application trop réduite

Les sanctions disciplinaires font partie de la politique de régulation du superviseur. En raison de leur caractère dissuasif, elles participent pleinement à la mission de prévention des risques prudentiels, d'anti-blanchiment et de mauvaises pratiques commerciales. Lorsqu'elles sont prononcées, elles ont valeur d'exemples.

1 - Le renforcement de la sécurité juridique des procédures de sanction

Dans ses précédents travaux⁹³, la Cour avait appelé l'attention de la Commission bancaire, de l'ACAM, du Premier ministre et du Parlement, sur la nécessité pour la Commission bancaire et l'ACAM de se conformer plus complètement aux obligations afférentes à l'organisation d'un procès équitable, à défaut de quoi la création d'une commission des sanctions séparée du collège des autorités serait devenue inévitable. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a confirmé ces observations. L'ACP dispose désormais d'une commission des sanctions à l'instar de la situation qui, dès 2003, a prévalu au sein de l'AMF.

a) La composition de la commission des sanctions

L'indépendance de la commission des sanctions passe, en premier lieu, par l'incompatibilité des fonctions de membre de la commission des sanctions avec celle de membre du collège. Les personnes mises en cause peuvent également demander la récusation d'un des membres si son impartialité est mise en doute.

Initialement l'ordonnance prévoyait que la commission des sanctions comporte cinq membres ; ce nombre a été porté à six⁹⁴ par la loi de régulation bancaire et financière en raison de la création de la fonction de rapporteur au sein de la commission. Celui-ci instruit, met en forme et présente les dossiers. Il ne participe pas au délibéré et garantit ainsi l'impartialité et l'information complète de la commission des sanctions. Les dispositions concernant le rapporteur devaient être applicables aux procédures adressées à la commission à partir du 22 janvier 2011. Le décret d'application n'ayant été signé que le 28 juin 2011, entre le 22 janvier et le 28 juin le collège n'a donc pas pu saisir la commission. Cependant, cela ne concerne qu'un seul dossier.

⁹³ Référé en date du 29 janvier 2008 et du 15 janvier 2009.

⁹⁴ La commission des sanctions est composée de 6 membres : deux conseillers d'Etat, un conseiller à la Cour de cassation, trois membres choisis (nommés par arrêté du ministre de l'économie) en raison de leurs compétences dans les matières utiles à l'exercice par l'Autorité de ses missions. Des suppléants sont nommés selon les mêmes modalités.

b) La procédure disciplinaire

La procédure disciplinaire, qui débute par la notification des griefs au mis en cause par le président de la formation du collège agissant comme autorité poursuivante, répond aux exigences du procès équitable au sens de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) : assistance du mis en cause par un avocat à tous les stades de la procédure ; possibilité pour le mis en cause d'être entendu par le rapporteur et la commission, de déposer des observations écrites, d'accéder à la procédure et d'en avoir copie ; principe de publicité des débats et des sanctions.

A la fin de la phase d'instruction, le principe du contradictoire est assuré par la remise du rapport du rapporteur au mis en cause et au représentant du collège désigné, qui peuvent chacun présenter des observations. Le rapporteur dispose de pouvoirs très importants. L'analyse plus complète de l'étendue de ces pouvoirs ne sera possible qu'à la lumière de la pratique.

Rôle et pouvoirs du rapporteur

Le décret du 28 juin 2011 prévoit que le rapporteur « procède à toute diligence utile », et en particulier aux auditions qui lui paraissent nécessaires. Les « diligences utiles » ne sont pas détaillées, mais concernent principalement la demande de production de pièces au mis en cause ou au collège, par exemple les archives du contrôleur (c'est-à-dire des pièces utilisées à l'appui du rapport) ou les précédents rapports de contrôle de l'établissement. On peut également envisager que le rapporteur désigne un expert sur des sujets très techniques afin d'éclairer la commission des sanctions.

L'article R.612-38 du code monétaire et financier permet également au rapporteur de saisir le collège s'il estime que les griefs doivent être complétés ou sont susceptibles d'être notifiés à une ou plusieurs personnes autres que celles mises en cause. Ce pouvoir de demander une extension de la saisine de la commission des sanctions est très important, comparable à celui du juge d'instruction sollicitant un réquisitoire supplétif du Procureur de la République.

L'article L. 311-4 du code de justice administrative (CJA), modifié par l'ordonnance du 21 janvier 2010, prévoit désormais que le Conseil d'Etat connaît en premier et dernier ressort des recours de pleine juridiction des décisions de la commission des sanctions de l'ACP⁹⁵. Si celle-ci n'est pas une juridiction administrative dans l'ordre juridictionnel français, elle n'en demeure pas moins un tribunal au sens de l'article 6 de la CEDH, compte tenu de sa nature, de ses attributions et de la « coloration pénale »⁹⁶ des sanctions qu'elle rend.

L'ordonnance a donc permis un alignement des voies de recours contre les décisions des autorités indépendantes, notamment l'AMF⁹⁷. Les recours sont ouverts aux personnes sanctionnées, mais aussi au Président de l'ACP. La première décision rendue par la commission des sanctions de l'ACP à l'encontre d'un établissement de crédit a fait l'objet d'un recours par l'établissement.

c) La publicité de l'audience et des sanctions

Dans ses précédents travaux, la Cour recommandait que l'anonymat des sanctions ne soit plus la règle mais l'exception. La loi de régulation bancaire et financière pose le principe que la publicité de la sanction et de l'audience est la règle.

S'agissant de la publicité de l'audience, le président de la commission peut néanmoins, à la demande du mis en cause ou d'office, interdire au public l'accès de la salle « dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public, de la sécurité nationale ou lorsque la protection des secrets des affaires ou de tout autre secret protégé par la loi l'exige ». En pratique, dans les deux seuls cas (sur trois audiences) où la demande a été formulée, le Président y a fait droit.

⁹⁵ La compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat -par opposition à la compétence d'appel- indique que la commission des sanctions de l'ACP n'est pas considérée comme une juridiction administrative, à la différence de la commission bancaire statuant en matière disciplinaire (article L.613-23 -abrogé- du Code monétaire et financier prévoyait explicitement que la Commission bancaire statuant en matière disciplinaire était une juridiction administrative), mais comme un organisme collégial à compétence nationale.

⁹⁶ Expression utilisée par la CEDH pour caractériser la nature des sanctions prononcées par la Commission bancaire.

⁹⁷ Pour mémoire : les décisions de l'AMF peuvent être déférées devant le Conseil d'Etat ou la Cour d'appel de Paris selon la nature de l'affaire. Lorsque le recours est présenté devant le Conseil d'Etat, il obéit, comme pour l'ACP, aux dispositions de l'article L.311-4 du CJA.

Concernant les décisions, celles-ci peuvent ne pas être publiées pour des motifs sérieux tenant notamment au risque de perturbation grave des marchés financiers ou si elles sont susceptibles de créer un préjudice disproportionné pour l'établissement. Elles peuvent également être publiées sans qu'il soit possible d'identifier l'établissement ou la personne en cause. Depuis la mise en place de l'ACP, quatre décisions ont été rendues. Toutes ont été publiées sur le site Internet de l'ACP. L'une d'entre elles, en date du 26 mai 2011, l'a été sans possibilité d'identification. La faculté de faire publier les décisions dans un journal aux frais du sanctionné n'a pas été utilisée par la commission des sanctions.

D'une manière générale, la restriction de la publicité des audiences et des décisions de la commission des sanctions, qui peut dans certains cas réduire l'efficacité de ces dernières, doit être prudemment utilisée.

2 - Une commission des sanctions trop peu saisie

Dans ses précédents travaux⁹⁸, la Cour relevait que la politique de sanction de la Commission bancaire et de l'ACAM était insuffisamment dissuasive. Au-delà de la question du montant maximum des sanctions pécuniaires autorisé, relevé depuis lors par la loi de régulation bancaire et financière à 100 M€, la Cour soulignait que les autorités pouvaient faire preuve de plus de sévérité dans leur politique de sanctions, en s'appuyant sur le constat que le nombre de sanctions prononcées par la Commission bancaire entre 2005 et 2009⁹⁹, et l'ACAM entre 2004 et 2009 était faible : moins de 10 par an pour la première, ce qui dénotait un fléchissement par rapport à la situation antérieure, et entre 3 et 10 pour la seconde.

Pour les 16 premiers mois, la commission des sanctions a eu à connaître de 7 saisines, dont 3 concernent le même dossier, soit un volume inférieur à celui cumulé des sanctions de la Commission bancaire et de l'ACAM sur une année. La signature tardive du décret d'application de la loi de régulation bancaire et financière précisant la procédure devant la commission des sanctions n'explique pas ce faible nombre.

L'analyse des saisines montre qu'elles ont concerné, en grande majorité, de petites structures. Toutefois, la Commission a été saisie fin 2010 d'un dossier relatif à un grand établissement bancaire, dont l'audience est prévue à l'automne 2011.

⁹⁸ Insertion au rapport public annuel 2009 sur les autorités de régulation financière.

⁹⁹ De plus de 20 sanctions par an, on est passé à moins de 10.

Les décisions rendues par la commission des sanctions de l'ACP

Quatre décisions ont été rendues depuis la création de la commission des sanctions. Toutes ont été rendues publiques.

- Décision du 10 janvier 2011 rendue contre un établissement de crédit. Condamnation à un blâme et une sanction pécuniaire de 150 000 € pour : non respect des règles de gouvernance (défaillance en matière de contrôle permanent de la gestion), défaillance des procédures de contrôle permanent et de contrôle périodique, défaut de séparation des fonctions d'engagement et de validation, défaut dans l'examen de la conformité, défaut du système d'information et de l'organisation comptable, défaut dans l'appréciation du risque crédit, du risque de liquidité et des risques opérationnels, non respect du règlement du Comité de la réglementation comptable relatif au traitement comptable du risque de crédit, défaillance dans le dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

- Décision du 28 février 2011 rendue contre trois courtiers d'assurance pour manquement aux conditions de capacité professionnelle permettant de gérer un cabinet de courtage d'assurance et manquement à l'information auprès de l'ORIAS du changement de gérant, et prononçant l'interdiction de pratiquer l'activité d'intermédiation pour 10 ans et une sanction de 10 000 € à l'encontre de l'un, et un avertissement pour l'autre. Les manquements n'ont pas été retenus à l'encontre du troisième courtier.

- Décision du 26 mai 2011 rendue contre l'établissement de crédit A. Condamnation à un avertissement et à publication de la décision sous une forme ne permettant pas l'identification de l'établissement pour : défaut de séparation des fonctions d'engagement et de validation, défaut dans l'organisation du contrôle interne, moyens du contrôle permanent et périodique insuffisants au regard de la taille de l'établissement, défaut de mise à jour de manuels de procédures, défaut d'une partie du dispositif de lutte anti-blanchiment. Une partie des griefs notifiés n'a pas été retenue.

- Décision du 15 juillet 2011 rendue à l'encontre d'un organisme de caution mutuelle. Condamnation à un avertissement et une sanction pécuniaire de 20 000 € pour avoir méconnu l'obligation posée par l'article R. 336-1 du Code des assurances de « mettre en place un dispositif permanent de contrôle interne (...) permettant [notamment] d'identifier, d'évaluer, de gérer et de contrôler les risques liés aux engagements de l'entreprise (...) ».

Le faible nombre de sanctions peut provenir de la position de l'ACP, qui comme la Commission bancaire et l'ACAM, privilégie la prévention. Selon elle, les mesures de police administrative et les points soulevés dans des lettres de suite¹⁰⁰ sont de nature à inciter les établissements à modifier leurs pratiques davantage que la notification d'une sanction. La mise en œuvre de ces modalités serait plus efficace. Le suivi de l'établissement est continu, l'évolution de sa situation est examinée, et ce n'est qu'en cas de répétition de la défaillance que des griefs conduisant à la saisine sont émis. Cette approche « d'escalade graduée » est connue de la Cour qui l'avait déjà relevée dans son contrôle antérieur sur la Commission bancaire. Néanmoins, elle avait fait l'observation que la lettre de suites d'un contrôle sur place devait elle-même faire l'objet d'un suivi rapproché, car le temps entre deux inspections pouvait être long et les engagements de faire pris par les établissements pouvaient ne pas être respectés. L'ACP indique dans sa réponse que les lettres de suite font systématiquement l'objet d'un suivi rigoureux par le secrétariat général dans le cadre du contrôle permanent, une seconde enquête pouvant, le cas échéant, être diligentée en cas de doute sur l'effectivité de la mise en œuvre des mesures annoncées. Toutefois, la Cour précise que sa recommandation de veiller à ne pas laisser s'écouler des délais trop importants entre la lettre de suite et le contrôle des mesures correctrices mises en place par l'établissement, porte sur les délais entre deux inspections sur place, afin que le collègue soit en mesure de saisir la commission des sanctions dans des laps de temps rapprochés par rapport aux faits initiaux.

Plus globalement, la frontière entre les manquements donnant lieu à saisine de la commission des sanctions et ceux donnant lieu à un autre type de réponse devrait être plus clairement définie¹⁰¹. C'est donc à une

¹⁰⁰ Adressée par le secrétaire général de l'ACP, la lettre de suite est le document par lequel l'ACP communique à l'établissement concerné le résultat du contrôle sur place dont il a fait l'objet (article L. 612-27 du code monétaire et financier). Elle recense les insuffisances ou manquements constatés et invite l'organisme à adopter, le cas échéant, les mesures correctrices appropriées dont le détail doit être porté à la connaissance du Secrétariat général.

¹⁰¹ Par exemple, lettre de suite du 18 janvier 2011 (adressée à un établissement de crédit) présentée lors de la 40ème séance du sous collège sectoriel banque : l'inspecteur « relève également de sérieuses lacunes, dont la plupart avaient pourtant déjà fait l'objet de remarques lors d'une précédente mission sur place, tenant principalement aux procédures d'entrée en relation, à la mesure et à la surveillance des risques de crédit, ainsi qu'aux traitements comptables et prudentiels ». La précédente mission sur place, en 2008, avait donné lieu à une sanction en 2009 sur certains manquements à nouveau relevés lors du contrôle effectué en 2010, et qui, cette fois,

doctrine de la saisine que le collègue pourrait travailler afin de donner des orientations au secrétariat général dans le cadre de son travail de contrôle. De même, il conviendrait que le collègue saisisse la commission des sanctions dès lors que des manquements déjà relevés par le secrétariat général lors d'un précédent contrôle sont répétés, même partiellement. Cette dernière recommandation, qui ne méconnaît pas la nécessité de proportionner les suites en fonction de la nature, de la gravité et du périmètre des manquements constatés, y compris en cas de récidive, a pour objectif de reconnaître le rôle de la commission des sanctions dans l'appréciation de ces éléments pour décider ensuite des conséquences.

II - La mission relative à la préservation de la stabilité financière

La réforme visait à doter la France d'une autorité de supervision apte à surveiller les risques sur l'ensemble du secteur financier, dans une perspective de stabilité financière.

Afin d'apprécier les modalités de mise en œuvre de la réforme sur ce point, la Cour a identifié les moyens déployés par l'ACP au titre du contrôle prudentiel et les a mis en regard des sources d'instabilité persistantes que l'ACP elle-même a relevées au sein des secteurs bancaire et de l'assurance. En revanche, la demande de l'Assemblée nationale ne portait pas sur l'évaluation de l'efficacité des actions de l'ACP.

A - Les points d'attention du superviseur

Malgré l'évolution favorable, en 2010, des résultats des principaux groupes bancaires français et des sociétés d'assurance et des mutuelles françaises, l'ACP a identifié des sources d'instabilité qui persistent et imposent une vigilance de sa part :

- la capacité des banques à se financer sur les marchés dans un délai et à un coût raisonnable, qui reste un enjeu majeur de stabilité financière dans un contexte de marché susceptible de conduire à une raréfaction et/ou un renchérissement du coût des nouvelles ressources ;

n'ont donné lieu qu'à une simple lettre de suites et à une mise en garde (mesure de police administrative).

- les risques liés à la dette souveraine et aux relations croisées entre les émetteurs souverains dans plusieurs Etats membres et le secteur financier européen ;
- les risques liés au niveau et à l'évolution des taux. Une faiblesse durable des taux d'intérêt peut conduire les banques à s'engager dans des opérations plus risquées et plus rémunératrices. De fait, certains marchés ont été particulièrement actifs en 2010 et au début de l'année 2011 reflétant un regain de l'intérêt des investisseurs pour le risque (relance du marché de la dette spéculative¹⁰² ...). Une hausse soudaine des taux pourrait conduire à une dégradation des expositions des banques. Une remontée rapide des taux pèserait sur la collecte et sur les rachats en assurance vie mettant ces produits en concurrence avec des placements de court terme. Les entreprises se trouveraient contraintes de vendre leurs actifs obligataires avec des moins-values ;
- le risque d'un ajustement significatif des prix de l'immobilier, autre source potentielle de vulnérabilité. En effet, si le marché immobilier devait se dégrader, la faiblesse des marges sur les crédits immobiliers accordés par les banques pourrait ne pas permettre de couvrir la hausse du coût du risque.

Les priorités de contrôle de l'ACP recouvrent largement ces zones de vigilance auxquelles s'ajoutent le suivi des conséquences de la crise financière et l'actualité réglementaire. Parmi les priorités de contrôle définies pour 2011 par le Collège plénier de l'ACP figurent ainsi :

- la préparation aux futures règles de Solvabilité II et de Bâle III ;
- le suivi du redimensionnement et de l'encadrement des activités de marché ;
- le suivi de la situation des réseaux internationaux des grands groupes bancaires et la poursuite de la coopération transfrontière (mise en place et participation aux collèges de superviseurs) ;
- l'appréciation du degré de résilience des assureurs vie dans un contexte de taux bas (capacité à servir les rendements garantis, accroissement de la prise de risque de crédit...)

¹⁰² On constate notamment le retour aux titrisations qui avaient fortement décliné pendant la crise de 2008.

- l'application des nouvelles réglementations (règles françaises relatives à la liquidité, encadrement des « bonus », réglementation sur les infrastructures de marché, etc) ;
- l'intensification du contrôle de la gouvernance, dans le cadre actuel mais également dans la perspective d'entrée en vigueur de la directive Solvabilité II ;
- l'approfondissement de la connaissance et la mise en place du contrôle des nouveaux assujettis au contrôle de l'ACP (mutuelles locales régies par le code de la mutualité, antérieurement sous la responsabilité des préfets de région, Caisse des dépôts et consignations, entreprises de micro-crédit, établissements de paiement).

B - Le contrôle prudentiel : le suivi des conséquences de la crise financière

1 - Les thèmes du contrôle prudentiel

a) Le secteur bancaire

En 2010, dans le cadre du contrôle permanent¹⁰³, l'ACP a mené plus de 900 entretiens approfondis avec les représentants des établissements assujettis à son contrôle.

Elle a effectué un suivi particulier des conséquences de la crise financière (conditions d'extinction de certaines activités de marché développées par les établissements et qui ont fortement souffert de la crise financière ; prise en compte des demandes de l'ACP en matière d'évaluation et de maîtrise des risques, notamment en ce qui concerne le suivi des opérations de marché ; risque de liquidité et conditions de refinancement des établissements). L'ACP suit, par ailleurs, l'exposition des établissements de crédit aux risques liés aux dettes souveraines. Depuis la mi-2010, le *reporting* semestriel sur les engagements internationaux a été complété par un *reporting* ad hoc mensuel des

¹⁰³ L'ACP assure le contrôle du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux établissements assujettis à son contrôle par le biais du contrôle permanent ainsi que par des missions de contrôle sur place. Les actions menées dans le cadre du contrôle permanent s'appuient notamment sur les analyses des déclarations comptables et prudentielles, les entretiens approfondis avec les représentants des établissements et les échanges dans le cadre de collèges de superviseurs.

principaux établissements de crédit mentionnant leurs expositions à l'étranger, dont les émetteurs souverains. L'objectif a été d'assurer un suivi plus rapproché des expositions sur les pays sensibles.

Les entretiens avec les grands établissements ont été intensifiés, notamment sur le suivi des conditions de liquidité au 1^{er} semestre 2010 lorsque les marchés ont traversé des périodes tendues.

Les enquêtes sur place réalisées pour le compte de l'ACP, en application du programme d'enquêtes établi précédemment par le secrétariat général de la Commission bancaire, ont été au nombre de 149 en 2010, contre 141 en 2009. Elles ont permis d'approfondir l'analyse des effets de la crise sur le secteur bancaire, en abordant notamment les thèmes suivants¹⁰⁴ :

- les implantations à l'étranger d'établissements français (31 enquêtes) ;
- la prise en compte par les établissements des recommandations de l'ACP sur le suivi des opérations de marché (15 enquêtes) ;
- le risque de crédit (26 enquêtes).

Comme l'avait fait le secrétariat général de la Commission bancaire les années précédentes, l'ACP a réalisé des enquêtes sur l'affacturage et le financement de l'habitat par voie de questionnaire auprès des principaux établissements concernés.

¹⁰⁴ En raison de la modification des activités bancaires et de l'amélioration ou l'extension du périmètre des modèles internes de gestion, trois enquêtes ont, par ailleurs, été menées sur l'application des règles prudentielles Bâle II.

Le contrôle par l'ACP de l'application de réglementations récentes

- L'arrêté du 14 janvier 2009 tirant les leçons des évènements survenus à la Société générale

Depuis les contrôles sur place réalisés en 2008, qui avaient donné lieu à l'envoi de lettres de suite, des travaux de suivi ont eu lieu chaque année tant sur les recommandations émises que sur les plans ad hoc mis en place par les grands groupes. Ces plans font l'objet d'entretiens de suivi rapproché avec le secrétariat général de l'ACP.

- L'arrêté du 19 janvier 2010 renforçant les systèmes de mesure et de suivi des risques au sein des banques

Le secrétariat général de l'ACP a transmis aux établissements de crédit une lettre décrivant les modifications à apporter au rapport annuel sur le contrôle interne pour l'année 2011 afin d'intégrer des informations concernant les nouvelles obligations imposées par l'arrêté mentionné ci-dessus.

Des enquêtes sur place ont, le cas échéant, analysé en 2010 les dispositifs de contrôle interne, qui ont été, par ailleurs, abordés lors des entretiens menés par le secrétariat général de l'ACP avec les établissements de crédit.

- Dispositif français d'encadrement des rémunérations des professionnels de marchés (loi de régulation bancaire et financière, arrêtés ministériels des 5 novembre 2009 et 17 décembre 2010)

En 2009, le secrétariat général de la Commission bancaire a mené deux enquêtes sur les rémunérations des professionnels de marché, dont les conclusions ont été communiquées au Ministre chargé de l'économie. Ces enquêtes ont fait l'objet, en 2010, d'un suivi. Les services de contrôle permanent de l'ACP se sont, également, assurés en 2010 (et actuellement en 2011) de la production par les établissements bancaires des rapports sur les rémunérations prévus par la réglementation. Le sujet des rémunérations constitue désormais un thème additionnel dans l'analyse des risques d'un établissement par l'ACP. En 2011, l'ACP a adressé à la profession bancaire un questionnaire sur les politiques et pratiques de rémunération.

Le rapport établi par l'ACP à partir des réponses à ce questionnaire (intitulé « Les pratiques récentes de rémunérations dans les grands établissements bancaires en France ») a été présenté en collège restreint de l'ACP du 29 juin 2011. Il inclut en annexe un comparatif des législations, réglementations et pratiques dans les pays d'enregistrement des plus grandes banques à caractère systémique : Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Suisse. Le SGACP prévoit de transmettre des lettres aux établissements ayant complété les questionnaires.

- *Les règles françaises relatives à la liquidité (arrêté du 5 mai 2009)*

L'ACP a mené des travaux pour s'assurer de la préparation des établissements au nouveau dispositif. En parallèle, un suivi spécifique de la liquidité de certains établissements, notamment en période de crise a eu lieu. Par la suite, les premières enquêtes de l'ACP ont été menées en 2010 en vue de la validation des approches avancées telles qu'elles sont prévues par le nouveau dispositif français entré en vigueur le 30 juin 2010.

Source : ACP

b) Le secteur de l'assurance

Dans le domaine des assurances, l'ACP a également effectué un suivi particulier des conséquences de la crise financière :

- examen des taux de revalorisation des provisions des assureurs vie ;
- suivi des risques souverains afin de mieux apprécier l'étendue éventuelle des risques auxquels sont susceptibles de faire face les organismes d'assurance français et les bénéficiaires de leurs contrats dans la mesure où les organismes d'assurance investissent généralement une partie substantielle de leur actif sous forme d'obligations, notamment en provenance d'Etats souverains ;
- participation aux exercices des tests de résistance européens, coordonnés par le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions privées, puis, en 2011, par l'EIOPA¹⁰⁵.

L'ACP a également intégré, dans son dispositif de contrôle, les organismes nouvellement assujettis à son contrôle direct, à savoir notamment les mutuelles pratiquant des opérations d'assurance et régies par le livre II du code de la mutualité (par exemple, les mutuelles de santé)¹⁰⁶. Il ressort des entretiens menés par la Cour avec des

¹⁰⁵ Autorité européenne des assurances et pensions professionnelles (EIOPA en anglais).

¹⁰⁶ A l'inverse, les mutuelles relevant du livre III, qui gèrent des œuvres sanitaires et sociales, ne rentrent pas dans le champ de l'ACP, qui conserve néanmoins un droit de suite auprès d'organismes liés à des organismes relevant de son contrôle (cas des mutuelles et unions du livre III liées à des mutuelles et unions du livre II). Les mutuelles du livre III relèvent désormais du contrôle du ministère du travail, de l'emploi et de la santé.

professionnels du secteur de la mutualité et leurs représentants que l'ACP a pris en charge ce nouveau champ de compétence. Les craintes initiales d'une absence ou d'une insuffisante prise en compte des spécificités du secteur mutualiste au sein de la nouvelle autorité fusionnée se sont donc estompées. Les professionnels du secteur de la mutualité soulignent, néanmoins, la nécessité de proportionner les outils de contrôle (notamment, reporting financiers et prudentiels) à la taille des organismes concernés et aux risques réels qu'ils représentent.

c) Les conglomérats financiers

Les services de contrôle de l'ACP des secteurs de la banque et de l'assurance ont maintenu, s'agissant des conglomérats, des contrôles sectoriels en raison de la spécificité des lignes métiers. Cependant, ils coordonnent désormais leur analyse sur la situation de ces conglomérats, et notamment les opérations intragroupe (entre branche assurance et branche banque des groupes de bancassurance). Ils ont, par ailleurs, organisé des réunions avec des groupes de bancassurance pour approfondir la connaissance des modalités de suivi du risque « assurance » par la direction des risques « groupe » des conglomérats. Ce dernier point a été relevé par certains professionnels comme une évolution positive.

2 - Des contrôles sur place à accentuer

D'une manière générale, si les thèmes de contrôle évoluent en fonction de l'actualité, la capacité quantitative des contrôles sur place est stable depuis les dernières enquêtes de la Cour sur la Commission bancaire et l'ACAM en 2007/2008. Ainsi, le nombre de contrôles sur place sur les activités ou organismes d'assurance a été en 2010 à peu près équivalent à celui de 2009 (37 en 2010, contre 39 en 2009). Pour le secteur bancaire, le nombre est également quasi équivalent par rapport aux années antérieures. Le resserrement de la vigilance sur la situation des établissements impose un accroissement des contrôles sur place, à la suite de la crise bancaire et financière.

Il convient de noter que, comme mentionné plus haut, les effectifs en charge de ces contrôles (contrôle sur place bancaire, brigades de contrôle assurance et direction des contrôles spécialisés et transversaux), restés quasiment stables entre mars 2010 et mai 2011, devraient progresser, en principe, de façon significative d'ici fin 2012, afin de permettre à terme un renforcement du nombre des contrôles sur place. Ce renforcement doit être accéléré.

III - La mission de protection des clients et le contrôle des pratiques commerciales

L'ordonnance de 2010 a été novatrice en confiant à l'ACP une mission de contrôler les pratiques commerciales et de protéger les clientèles dans son champ d'action qui a été dans le même temps considérablement élargi à un ensemble de professionnels jusqu'alors non assujettis au contrôle de la Commission bancaire. Comme la mission de protection de l'épargne était déjà une mission légale confiée à l'AMF par la loi de sécurité financière du 1er août 2003, il a été trouvé le moyen de coordonner les deux autorités sur ce terrain et la loi a donc créé une organisation originale appelée « pôle commun AMF/ACP ».

La Cour avait déjà souligné qu'une coordination du point de vue de la protection de l'épargnant était nécessaire¹⁰⁷, celui-ci étant confronté à la fois à l'innovation financière des produits d'épargne et à une asymétrie dans ses rapports avec les réseaux distributeurs. Elle avait suggéré que l'AMF soit le coordonnateur principal des sujets relatifs à l'épargnant. La loi n'a pas suivi cette voie en prévoyant une égalité d'action entre l'AMF et l'ACP, chacune dans leur domaine de compétence, charge à elles de concrétiser les actions communes au profit des épargnants.

Concernant l'ACP proprement dite, un triple mouvement l'a donc concernée : appréhender un large champ de produits et services financiers et de professionnels distributeurs, contrôler les pratiques commerciales de tous les réseaux distributeurs, travailler avec l'AMF dans le cadre du pôle commun.

Concernant l'AMF, la révision de sa stratégie en 2009, un peu antérieure à la mise en place de l'ordonnance, l'a tournée vers une démarche plus approfondie de protection de l'épargnant.

Pour les besoins de la présente enquête sur les modalités de mise en œuvre de la nouvelle mission de l'ACP, la Cour l'a replacée dans le cadre plus large des actions concernant l'épargne financière¹⁰⁸ et a souhaité adopter une démarche plus évaluative en faisant part des positions des acteurs et de celle des bénéficiaires. Compte tenu de la création récente de l'ACP, la présente appréciation porte davantage sur

¹⁰⁷ Insertion sur les autorités de régulation financière, rapport public de 2009.

¹⁰⁸ Une évaluation en cours de la politique publique concernant l'assurance vie a permis à la Cour d'aborder la thématique des contrats d'assurance vie.

les moyens engagés et sur les problématiques qui surgissent dans le domaine du contrôle.

A - La coordination avec l'AMF : acquis et problématiques

Aux termes de l'article L.612-47 du code monétaire et financier l'ACP et l'AMF « instituent un pôle commun chargé, sous leur responsabilité, » de quatre missions dans le domaine de la commercialisation des produits financiers et de la protection de la clientèle :

- coordonner les propositions de priorités de contrôle ;
- analyser les résultats de l'activité de contrôle ;
- coordonner la veille sur l'ensemble des opérations de banque ou d'assurance et les services d'investissement et d'épargne et surveiller les campagnes publicitaires ;
- offrir un point d'entrée commun pour toutes les clientèles.

Le pôle commun est donc à la fois un mécanisme de coordination entre les deux superviseurs en matière de contrôle et de veille publicitaire, et un point d'entrée commun pour la clientèle.

1 - La coordination de deux autorités indépendantes

Le pôle commun est né du constat d'une imbrication croissante entre les produits financiers (assurance-vie, crédits adossés à des OPCVM...) et d'une distribution de toute la gamme des produits financiers par les réseaux (guichets bancaires, certains intermédiaires indépendants...). Le pôle commun a vocation à coordonner les moyens de contrôle des produits et des professionnels de distribution, en évitant que des zones demeurent non couvertes.

Une convention signée le 30 avril 2010 entre l'ACP et l'AMF a précisé le dispositif. Le pôle commun est animé par un coordonnateur, choisi en alternance dans le personnel de l'ACP et de l'AMF et nommé pour deux ans. Le premier coordonnateur désigné est l'un des secrétaires généraux adjoints de l'ACP. Le pôle commun ne dispose d'aucune ressource propre. La coordination consiste à fixer des objectifs communs en matière de contrôle et de veille que chaque autorité mettra en œuvre selon sa propre approche et sa réglementation. Depuis sa mise en place, le

pôle commun a permis le développement d'un dialogue nourri entre les deux autorités¹⁰⁹ et plusieurs actions ont d'ores et déjà été engagées conjointement ou concomitamment. Elles portent à la fois sur les produits et sur une coordination des programmes de contrôle.

a) Les produits

Le champ des produits devant faire l'objet d'une coordination n'est pas d'emblée défini car il doit concerner à la fois l'ACP et l'AMF. Un travail d'élaboration de la cartographie des pouvoirs, du champ de compétence et des procédures de contrôle des deux autorités a été entrepris et a abouti au constat que le principal point de recoupement entre les deux autorités se trouvait dans les instruments financiers -principalement les OPCVM- susceptibles d'être commercialisés soit directement dans les comptes titres ou les PEA commercialisés par les banques, soit en tant que support des unités de compte commercialisées dans des contrats d'assurance-vie en unités de compte. Pour d'autres produits, leur qualification juridique, et par conséquent, l'identification de l'autorité responsable de leur contrôle, a pu soulever des difficultés qui ont été résolues ou sont en cours de traitement.

¹⁰⁹ Notamment au cours des réunions mensuelles du Pôle commun auxquelles participent la direction du contrôle des pratiques commerciales côté ACP, la direction des relations avec les épargnants et la direction des contrôles côté AMF.

Exemples de produits financiers faisant l'objet de coordination par le pôle commun

Il existe des zones non couvertes par le contrôle de l'ACP et de l'AMF, sur lesquelles le pôle commun a travaillé : la commercialisation de parts de sociétés en nom collectif (SNC) dans le cadre d'investissements à visée de défiscalisation. La part de SNC n'est pas un instrument financier au sens de la loi ; la société qui commercialise n'entre pas forcément dans le champ du contrôle de l'ACP. Pour autant, il s'agit bien de placements financiers présentant un risque certain de mauvaise commercialisation.

Suite au développement sur Internet d'offres de produits spéculatifs sur le marché des changes et compte tenu des risques spécifiques associés à ces produits, la qualification juridique des opérations de change au comptant avec effet de levier a également été au cœur des discussions du pôle commun pendant plusieurs mois. La problématique était soit de considérer ces opérations comme des instruments financiers, les faisant entrer dans le champ des dispositions de la directive MIF¹¹⁰, et donc du contrôle de l'AMF, ou de considérer qu'il s'agit d'opérations de change au comptant en raison de leur dénouement en fin de journée avec un effet de levier qui est une opération de crédit. Le pôle commun a réussi à faire adopter une position commune AMF/ACP le 31 mai 2011 sur les opérations de change reportables (« Rolling spot Forex »), en considérant ces produits comme des contrats d'instruments financiers relevant ainsi des services d'investissement – donc de l'AMF– et non des opérations de banque, et deux communiqués de presse communs en juillet 2011.

De même, le pôle commun a pris des décisions concernant le risque d'appréciation divergente entre le visa de l'AMF portant sur des OPCVM et l'avis de l'ACP sur la non-conformité d'une publicité pour un contrat d'assurance-vie en unités de compte intégrant ces mêmes OPCVM. La solution a été que l'AMF transmettrait à l'ACP toutes les publicités des produits sous jacents aux contrats dont le contrôle est de la compétence de l'ACP.

¹¹⁰ La Directive « marchés d'instruments financiers » est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2007. Elle prévoit, en matière d'investissement financier, un examen précis par le professionnel des objectifs, de la situation financière, de l'expérience et des connaissances du client.

b) Les contrôles sur place conjoints

En 2010, l'AMF et l'ACP ont effectué trois contrôles sur place conjoints impliquant des équipes communes¹¹¹. Ces premiers contrôles ont concerné des entreprises exerçant à la fois les activités de sociétés de gestion de portefeuille et de courtiers en assurance, et ayant une activité de production et de distribution d'OPCVM commercialisés directement ou comme supports de contrats d'assurance-vie en unités de compte. En 2011, deux priorités de contrôle ont été fixées : la vérification de la bonne application de la recommandation de l'ACP et de la position AMF sur les produits complexes, et la meilleure connaissance de la chaîne de création et de distribution des OPCVM, notamment quand ils sont diffusés dans le cadre des contrats d'assurance-vie. Dix contrôles conjoints de conseillers en investissement financiers/courtiers d'assurance-vie sont programmés en 2011.

La coordination des programmes de contrôle conjoints entre l'AMF et l'ACP se heurte parfois à des différences institutionnelles de calendrier entre les deux autorités : le programme de contrôles est validé annuellement à l'ACP alors que les contrôles à effectuer sont définis, à l'AMF, par des comités de programmation qui ont lieu trois fois par an.

Des points positifs sont à souligner comme les entretiens en commun et le choix de dossiers transversaux.

En l'état, le code monétaire et financier ne prévoit pas la possibilité que les contrôles communs donnent lieu à rédaction d'un seul rapport commun à l'ACP et l'AMF. Les équipes de l'ACP et de l'AMF établissent donc des rapports distincts dans le cadre de leurs compétences respectives. Chaque collègue décide ensuite seul des suites qu'il entend donner au rapport qui lui est présenté. Les rapports et les suites sont adressés au coordonnateur du pôle commun. Si les suites sont débattues lors des réunions du pôle commun, chaque autorité conserve ses prérogatives. Les professionnels rencontrés par la Cour lors de son enquête n'ont cependant pas fait part de difficultés particulières qui seraient liées à la mise en place de ces contrôles conjoints ou à l'existence de deux rapports de contrôle distincts.

¹¹¹ Selon la convention AMF/ACP sur le pôle commun, les contrôles communs ACP/AMF peuvent prendre trois formes : désignation d'un seul contrôleur commun par les deux entités, ou création d'une équipe commune composée des contrôleurs ACP et AMF, ou participation ponctuelle de l'AMF ou de l'ACP à des contrôles effectués par l'autre organisme.

2 - Le maintien de conceptions différentes dans la surveillance des pratiques commerciales

La coordination ne signifie pas harmonisation complète des positions des deux autorités. D'une part, les différences de réglementations applicables aux secteurs supervisés conduisent les autorités à respecter leur propre champ de compétence. D'autre part, le modèle d'action adopté par l'ACP ne ressemble pas à celui de l'AMF.

a) Les différences de cadre réglementaire

Ce point est illustré par l'action concrète qui a porté sur la commercialisation des contrats d'assurance vie en unités de compte constituées d'instruments financiers dits « complexes »¹¹² où l'ACP a adopté une « recommandation » et l'AMF une « position ».

Les deux autorités ont certes partagé le même objectif de prévenir le risque de commercialisation inadaptée de ce type de produits, mais des raisons juridiques¹¹³ et les différences dans leurs instruments et leurs pouvoirs¹¹⁴ expliquent qu'elles ont pris position chacune pour ce qui la concerne.

¹¹² La recommandation de l'ACP et la position de l'AMF concernent les OPCVM de droit français à formule visés à l'article R. 214-27 du code monétaire et financier ; les OPCVM structurés de droit étranger équivalents ; les titres de créance complexes et les titres financiers équivalents émis sur le fondement de droits étrangers, à l'exclusion des warrants simples, ces derniers étant définis comme des produits structurés sous forme de bons d'option cotés (en continu) sur un marché réglementé ou un système multilatéral de négociation, donnant le droit (et non l'obligation) d'acheter ou de vendre un actif choisi, à un prix fixé dès l'émission et pendant une période déterminée.

¹¹³ Référence au cadre juridique issu de la directive marchés d'instruments financiers, d'un côté, et de la directive sur l'intermédiation en assurance, de l'autre.

¹¹⁴ L'AMF a un pouvoir d'agrément préalable qui n'existe pas au niveau de l'ACP pour l'assurance vie.

Illustration des différences de pouvoir : la position de l'AMF et la recommandation de l'ACP sur les instruments financiers particulièrement complexes

La position de l'AMF demande, s'agissant des instruments financiers complexes pour lesquels l'AMF considère que le distributeur ne pourra pas s'assurer que le client comprenne le produit et mesure les risques qu'il prend s'il y souscrit, que soit indiqué sur tout support de commercial de tels produits : *« l'AMF considère que ce produit est trop complexe pour être compris par des investisseurs non professionnels et n'a dès lors pas examiné les documents commerciaux »*.

De son côté, la recommandation de l'ACP impose au professionnel de fournir de manière compréhensible dans tous les documents remis au souscripteur les informations lui permettant de comprendre la nature de l'unité de compte, ainsi que les risques encourus ; d'être en mesure de justifier auprès de l'ACP des moyens mis en œuvre pour permettre au souscripteur de comprendre que l'unité de compte proposée constitue un placement risqué ; de recueillir par tout moyen approprié la preuve que le souscripteur comprend la nature du support proposé et de donner des informations exactes, claires et non trompeuses au sujet de risques de perte.

Au-delà des différences de réglementations, la position de l'AMF et la recommandation de l'ACP reflètent également un souci un peu différent quant à la protection de la clientèle. Dans le cas cité plus haut, les deux autorités ont fixé quatre critères de complexité communs¹¹⁵. Néanmoins, chaque autorité a ajouté un critère complémentaire spécifique :

- l'ACP a estimé que sa recommandation s'appliquait aux produits « n'offrant pas *sur la durée de vie* de l'instrument financier une protection du capital d'au moins 90 % du capital investi » ;

¹¹⁵ Mauvaise présentation des risques et du profil de gain/perte de l'instrument financier ; caractère inhabituel pour le souscripteur/adhèrent de l'instrument financier en raison du ou des sous-jacents utilisés ; profil de gain/perte assujéti à la réalisation concomitante de plusieurs conditions sur au moins deux classes d'actifs ; nombre de mécanismes compris dans la formule de calcul du gain ou de la perte de l'unité de compte.

- l'AMF a considéré que sa position trouvait à s'appliquer pour les instruments financiers « *offrant à l'échéance une protection du capital inférieure à 90 % du capital initial* ».

Ces critères spécifiques s'expliquent, selon l'ACP, par la nature du public concerné par l'assurance vie qu'elle considère moins informé que celui possédant un compte de titres composé d'instruments financiers complexes, et qui, à ce titre se doit d'être mieux protégé¹¹⁶. Il faut ajouter à cela les spécificités du contrat d'assurance-vie dont le dénouement peut intervenir avant l'arrivée à maturité de l'instrument financier servant de support, notamment en cas de décès de l'assuré.

L'objectif des deux autorités est d'agir en amont des problèmes, c'est-à-dire dès que les premières vagues de produits potentiellement problématiques sont offertes à la commercialisation. Les premiers travaux du pôle commun sur les produits ne concernent pas la majorité des épargnants. Les contrats en unités de compte sont une partie minoritaire de l'épargne investie en assurance vie, soit environ 13 % d'un montant de 1 375 Md€ d'épargne en assurance vie, et parmi les formules de contrats en unité de compte commercialisés, celles qui font appel aux produits dits complexes ne sont pas non plus les plus nombreux. Toutefois, l'orientation de l'assurance-vie, que la Cour a l'occasion d'examiner concomitamment à la présente enquête, montre que la vente de contrats en unités de compte pourrait s'accélérer dans l'avenir. C'est donc à bon droit que le pôle commun s'est penché sur une question difficile dans l'intérêt de l'investisseur.

b) Les différences dans le modèle d'action

Plus globalement, l'ACP et l'AMF ont adopté un positionnement différent.

Le positionnement de l'AMF

L'AMF s'est orientée vers une proximité avec les épargnants. Sa direction de la relation avec les épargnants, qui exerce, comme l'ACP, la veille sur les produits et les publicités, comprend un service de médiation chargé de recueillir les réclamations qui n'ont pas pu aboutir auprès des services réclamations des établissements. Elle s'est engagée dans des

¹¹⁶ Le rapport du pôle commun mentionne à cet égard que « s'il est parfois particulièrement difficile de comprendre la formule de rendement à échéance de certains produits financiers, il est encore plus difficile de comprendre ce qui se passe en cas de sortie anticipée, avant l'échéance du produit, ce qui a conduit l'ACP à exiger une attention particulière sur les rachats avant terme ».

campagnes de visites mystère et a entrepris de renforcer les actions de formation et d'information des épargnants.

Fonctionnement des visites mystère

Les « visites mystères » sont effectuées par un organisme indépendant mandaté à cet effet. En 2010, l'AMF a engagé deux campagnes de « visites mystère ». Chacun des dix plus grands établissements bancaires français fait l'objet du contrôle de dix de ses agences dans dix villes différentes (onze pour la deuxième campagne). Les visiteurs simulent le comportement de prospects en situation de demande de conseil selon un scénario préparé par la DREP de l'AMF (direction des relations avec les épargnants).

Ces visites constituent un moyen pour l'AMF de vérifier les pratiques de commercialisation des produits financiers en agence. Elles ne sont pas ultérieurement des sources de contrôle, l'anonymat des agences visitées étant d'ailleurs préservé par l'institut d'audit.

Les résultats de ces visites ont fait l'objet d'échanges avec les professionnels concernés afin de les sensibiliser aux problèmes relevés. Le principe de ces visites, accueillies avec réticence dans un premier temps, a fait l'objet de retours plutôt positifs de la part des établissements concernés qui ont pu bénéficier d'une évaluation, sans visée disciplinaire, du fonctionnement de leur réseau.

Par ailleurs, le collège de l'AMF a émis un rapport sur « l'indemnisation des préjudices subis par les épargnants et les investisseurs »¹¹⁷ qui a été soumis à consultation publique le 25 janvier 2011. Il comprend quatre axes : le développement des procédures amiables, la prise en compte de l'indemnisation des victimes, la mise en place d'une action collective en droit français, la contribution de l'AMF en tant qu'expert pour l'évaluation du préjudice.

Le positionnement de l'ACP

L'ACP a mis l'accent sur ce qu'elle considère comme un axe prioritaire : le contrôle des moyens mis en place par les établissements.

Sa direction du contrôle des pratiques commerciales comprend, à la date de l'enquête, 65 personnes dont un tiers appartenaient à l'ACAM. De nature transversale, elle effectue des contrôles tant sur le secteur bancaire que sur celui des assurances. La différence avec son homologue à l'AMF provient de ce qu'elle n'est pas une direction de « relations »,

¹¹⁷ Groupe de travail présidé par MM. Delmas-Marsalet et Ract-Madoux.

mais de « contrôle » du respect des règles de protection de la clientèle et des moyens mis en place par les établissements pour atteindre l'objectif de protection de la clientèle¹¹⁸.

D'emblée, l'ACP a considéré que les actions qui ont été développées par l'AMF comme l'appui à la formation du grand public, le recours à des investigations ou des achats anonymes dans les réseaux bancaires ou les intermédiaires ou la médiation ne relèvent pas de son cœur de métier. Compte tenu de l'étendue du champ des produits et services qui relève de sa responsabilité (ensemble des services bancaires et d'assurance) et de ses moyens humains limités, l'ACP a estimé préférable ne pas disperser son action afin de se centrer sur sa mission principale de contrôle.

Ce positionnement est clairement assumé par l'Autorité de contrôle prudentiel. Elle a émis des réserves sur les effets de la méthode des visites mystère et ne souhaite pas investir le champ de la médiation. Elle a toutefois mis en place de nombreux instruments de veille des pratiques commerciales : suivi des nouveaux produits et des campagnes publicitaires, analyse des réclamations, relations avec les associations de consommateurs et les médiateurs.

S'agissant de la conduite de visites mystère dans les établissements distributeurs de produits, l'ACP souligne qu'il paraît difficile d'en tirer des enseignements utiles en raison des limites méthodologiques (taille restreinte de l'échantillon, biais lié au fait que les visiteurs-mystère ne peuvent être par construction que des nouveaux clients...), et de l'exploitation des résultats, tant sur le plan purement informatif que sur le plan procédural, qui apparaît délicate pour une autorité de contrôle.

De même, l'ACP n'est pas favorable à la mise en place d'une médiation en son sein. Elle souligne que sa mission est de vérifier le respect des règles de protection de la clientèle mais non de favoriser un accord amiable entre les parties. En outre, la Banque de France est impliquée dans le comité de la médiation bancaire (elle assure le secrétariat de ce comité qui est présidé par le gouverneur) qui supervise l'ensemble du dispositif de médiation bancaire français développé en France très progressivement à partir de 1998¹¹⁹. En matière d'assurance, la désignation d'un médiateur dans les organismes n'est pas obligatoire, mais les assurés peuvent recourir au médiateur de la Fédération française

¹¹⁸ Le contrôle de la commercialisation des produits financiers est intégré à la Direction du contrôle à l'AMF.

¹¹⁹ Sous l'influence d'une recommandation de la Commission européenne du 3 mars 1998, puis de la Loi Murcef du 11 décembre 2001.

des sociétés d'assurance (FFSA) ou du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA). Dans ce contexte, le positionnement du médiateur de l'ACP par rapport aux autres médiateurs ne serait pas évident, et il pourrait en résulter une certaine confusion pour le consommateur.

Enfin, si l'ACP estime que la formation du grand public n'entre pas dans le rôle du superviseur, elle a, cependant, engagé diverses actions en faveur de la formation des professionnels des secteurs de la banque et de l'assurance¹²⁰. L'information des professionnels et du public passe également par les recommandations qu'elle émet.

Comme la réforme a organisé un diptyque d'autorités qui ont désormais la même légitimité légale d'œuvrer pour la protection de la clientèle financière, chacune dans leur champ de compétences, la divergence des méthodes adoptées traduit la culture propre à chacune des autorités. L'ancienne Commission bancaire était exclusivement un superviseur prudentiel tandis que l'ACAM était davantage en prise avec l'assuré et estimait devoir exercer un contrôle global sur le secteur. L'AMF a un objectif général de protection de l'épargne dans le champ soumis à son contrôle. Les orientations observées tant à l'AMF qu'à l'ACP traduisent ainsi une complémentarité reposant sur des méthodes qui ne font pas double emploi et qui correspondent au modèle dominant de chaque autorité.

Toutefois, du point de vue du client, multi-détenteur de services bancaires, d'assurance et d'épargne, il est probable que les subtilités d'équilibre entre les deux autorités ne puissent être comprises, au regard des problèmes récurrents que rencontrent les usagers des banques. L'ACP devrait donc être conduite à élargir son positionnement actuel. Dans ce cas, il serait souhaitable qu'elle s'appuie plus fortement sur le pôle commun. Par exemple, les visites mystères ou les actions d'information envers les professionnels pourraient être mutualisées. Le pôle commun pourrait prendre en charge davantage les demandes de terrain des associations de consommateurs qui ne relèvent pas exclusivement de considérations de contrôle prudentiel.

¹²⁰ Participation à des séminaires de sensibilisation ou de formation des professionnels, organisation d'une conférence annuelle destinée aux professionnels de la banque et de l'assurance, ainsi qu'aux journalistes de la presse spécialisée pour présenter l'action de l'ACP en matière de contrôle des pratiques commerciales ; démarches entreprises par l'ACP, conjointement avec l'AMF, vis-à-vis de l'Education nationale et des universités pour inclure dans les programmes de formation des futurs professionnels des modules sur la protection de la clientèle.

La question d'une pluralité d'intervenants pour les questions de protection des consommateurs dans le domaine financier pourrait de nouveau se poser si le pôle, dont l'activité devra être évaluée plus complètement, n'apparaît pas comme le lieu d'une action concertée globale. Outre les différences de positionnement des deux autorités concernées, le recouvrement possible des sujets traités par le comité consultatif du secteur financier (CCSF) et par la commission consultative « pratiques commerciales » de l'ACP, la nécessité d'inclure dans la coopération la DGCCRF, sont apparus au cours de l'enquête de la Cour.

Le pôle commun devrait, en effet, pouvoir se coordonner avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en ce qui concerne particulièrement les domaines de la veille publicitaire et des pratiques commerciales¹²¹, l'ACP partageant d'ailleurs avec la DGCCRF des compétences concurrentes sur le livre Ier du Code de la consommation. Cette coordination suppose toutefois la création d'un secret partagé entre les deux autorités et la DGCCRF, qui n'est pas encore inscrit dans la loi. La vocation de la DGCCRF de traitement des litiges individuels est différente de la mission de protection des clientèles confiée aux superviseurs qui doivent identifier les comportements à risque sur une base globale. Ces missions différentes et complémentaires nécessitent une collaboration organisée, permettant une répartition des tâches et garantissant la pleine efficacité du dispositif.

3 - Le point d'entrée « Assurance-Banque-Epargne Info service »

Principale innovation du pôle commun, le point d'entrée commun « Assurance-Banque-Epargne Info Service » (ABE Info Service) a été mis en place le 28 juin 2010. Ce service aux particuliers comprend un site Internet¹²² et un accueil téléphonique qui informent et orientent le public en mettant à sa disposition des informations générales concernant les produits, contrats et services financiers ainsi que les démarches à entreprendre en cas de litiges. Une adresse postale est également à la disposition du public.

¹²¹ Discours du ministre à l'occasion de l'installation de l'ACP: « C'est pourquoi j'ai voulu la création d'un pôle commun à l'Autorité de contrôle prudentiel et à l'Autorité des marchés financiers chargé de développer et de coordonner l'action des autorités en matière de contrôle de la commercialisation. Il constituera également un point d'entrée pour les demandes des consommateurs. Je veux que - fort de l'expérience de l'AMF et de l'ACAM - ce pôle développe de véritables politiques et un savoir-faire français en matière de contrôle des pratiques de commercialisation en coordination avec la DGCCRF ».

¹²² www.abe-infoservice.fr.

Ce point d'entrée commun a été mis en place à partir d'une plateforme téléphonique préexistante au sein du réseau Banque de France, qui répondait déjà aux questions relevant de la Banque (informations sur les fichiers d'incidents, surendettement, droit au compte...) et a été étendue à celles relevant des attributions de l'ACP et de l'AMF. L'utilisation d'une structure préexistante a permis la mise en place rapide d'un point d'entrée commun.

Le bilan que l'on peut en tirer montre quelques défauts de jeunesse mais aussi que ce service n'ôte pas la responsabilité de traiter au fond les réclamations des clients.

Les quelques difficultés de démarrage et de montée en charge ont été les suivantes :

- il y a eu des difficultés de mise en place, liées à une préparation insuffisante du personnel de la Banque qui s'est traduite par une saturation fréquente du serveur au niveau de la Banque de France et de nombreux appels transférés directement de la plateforme vers l'ACP et l'AMF aux heures de pointe. Ce phénomène est en voie de diminution depuis le mois de janvier 2011 ;
- le taux de traitement des appels (appels répondus/appels entrants) sur l'ensemble de la plate-forme est seulement de 80 % en moyenne depuis la mise en place du dispositif. Or, sur l'ensemble des appels traités quotidiennement, moins de 10 % seulement concernent spécifiquement les assurances et les produits financiers. La mise en place du point d'entrée commun ABE Info service n'a donc pas entraîné en principe une augmentation trop sensible des appels des plateformes de la Banque. Or, malgré cette augmentation mesurée, le taux d'appel traité paraît refléter une difficulté à répondre à davantage d'appels entrants. Dans l'hypothèse où le nombre d'appels entrants augmenterait de manière sensible, la Banque de France devrait réexaminer l'organisation d'ensemble. En janvier 2011, mois qui a enregistré une augmentation exceptionnelle avec 2 200 appels par jour en moyenne sur l'ensemble de la plate-forme, seuls 66% de ces appels ont pu être traités ;
- l'objectif du point d'entrée commun qui est aussi que les autorités connaissent les sources des problèmes des clients est imparfaitement atteint. En effet, après chaque appel, les agents de la Banque de France ont une minute pour remplir un questionnaire de qualification de l'appel. Ce remplissage n'est

toutefois pas obligatoire, ce qui fait perdre une partie du retour sur les questionnements des particuliers. Par ailleurs, les appels sur les sujets bancaires sont toujours traités au niveau des succursales, alors que sur les thématiques assurances, la plateforme de la Banque transfère à l'ACP les questions les plus délicates, auxquelles les agents de la Banque ne peuvent répondre sur la base des fiches-type dont ils disposent. La connaissance par l'ACP des thématiques d'appels bancaires les plus fréquentes gagnerait à être affinée.

Fonctionnement du point d'entrée ABE Info Service

13 succursales de la Banque de France traitent les appels reçus au titre de la Banque, de l'AMF et de l'ACP. 18 EATP en heures pleines¹²³ sont affectés pour répondre aux 1 200 à 1 400 appels quotidiens. 6 d'entre elles traitent plus spécifiquement les appels relatifs aux domaines couverts par l'ACP ou l'AMF. Les agents de la Banque de France ont bénéficié d'une formation de trois jours (deux jours pour l'assurance et un jour pour les produits financiers).

Les opérateurs répondent au moyen de fiches techniques préparées par l'ACP et l'AMF. Dès que les opérateurs ne savent pas répondre, ils renvoient l'appel vers l'ACP ou l'AMF selon un principe « d'escalade ». L'ACP et l'AMF reçoivent également les appels « en débordement », en cas de saturation du serveur de la Banque de France (l'appel est dit « débordé » au bout de 40 secondes) mais aussi des appels directs. Ces appels directs représentent la majorité des appels reçus par les superviseurs, ensuite viennent les appels en débordement. 4 EATP à l'AMF (AMF Epargne Info Service) et 3 EATP à l'ACP (Assurance Info Service) sont affectés à cette mission.

Les opérateurs d'Assurance info-service à l'ACP, juristes exerçant au sein du service Informations et Réclamations, traitent les questions plus complexes renvoyées par la Banque de France sur le fonctionnement des contrats d'assurance. Les questions les plus fréquemment posées à Assurance-Info Service concernent le délai de rétractation en assurance, les refus d'assurance et le délai de versement d'une assurance-vie.

Les questions renvoyées vers l'AMF concernent l'habilitation des intermédiaires financiers, les vérifications à effectuer avant un investissement en OPCVM, et les questionnaires issus de la directive MIF.

¹²³ Heures pleines de 9h à 12h et de 13h à 17h, le service étant ouvert de 8h à 18 heures.

B - Une montée en charge progressive des missions de protection de la clientèle

La direction du contrôle des pratiques commerciales (DCPC) a été créée pour répondre à cette nouvelle mission et a pu être construite à partir du département du droit des contrats et des relations avec les assurés qui existait à l'ACAM. Elle s'est étoffée et a mis en place progressivement des outils. Certains aspects de son action ont fait l'objet d'une appréciation par les associations de consommateurs ou les professionnels rencontrés au cours de l'enquête et leurs réflexions peuvent être utiles à la poursuite de l'enrichissement des résultats de la direction. Les outils et les méthodes de la DCPC ont trait principalement à trois grands domaines.

1 - Le traitement des réclamations

Le service Information et Réclamations de l'ACP reçoit et analyse les réclamations qui lui sont adressées par courrier, courriel ou qui lui arrivent par la plateforme téléphonique ABE.

Typologie des réclamations écrites reçues par l'ACP

L'ACP en a reçu 3 500 en 2010 et 920 depuis début 2011. En matière bancaire, elles portent essentiellement sur la tenue de compte, les crédits, les moyens de paiement et les produits d'épargne. Côté assurance, les problématiques soulevées sont : le refus d'indemnisation, des difficultés dans la gestion du contrat, et la contestation du montant des frais ou des primes.

Source : ACP

L'ACP oriente les réclamants vers les instances appropriées (services de réclamations internes, services de médiation, commission de surendettement) mais n'intervient pas dans les litiges individuels, sauf en cas de violation flagrante de la loi ou de dysfonctionnement du service de réclamation de l'établissement ou de l'organisme¹²⁴. La prévention des litiges par la surveillance des dispositifs des établissements est privilégiée, par rapport à des réponses aux réclamations immédiates de la clientèle.

Selon l'ACP, une intervention au niveau des procédures et des dispositifs est plus efficace et couvre un champ massif de clientèle. La

¹²⁴ L'ACP formule alors une demande de précision ou de pièces à l'établissement mis en cause.

convergence de réclamations constitue, par ailleurs, un faisceau d'indices en vue d'orienter les priorités de contrôles futurs sur les établissements. Une base de données permet de recenser les réclamations et les suites qui y sont apportées. Un projet de recommandation était, à la date de l'enquête, à l'étude sur la manière dont devraient fonctionner les services de traitement des réclamations dans les établissements. Ceux-ci vont faire l'objet de contrôles in situ -7 dans les entreprises d'assurance, 3 dans le secteur bancaire- en 2011.

L'appréciation d'un positionnement optimal de l'ACP vis-à-vis des réclamations qui lui sont adressées comme une sorte de recours du client est délicate :

- l'AMF ne traite pas non plus toutes les réclamations au fond, le dispositif de médiation étant destiné avant tout à une mise en relation amiable, sans interférence en principe du tiers AMF ;
- ensuite, le nombre des réclamations connues sur la base de celles que prenait en charge l'ACAM inviterait au réalisme. L'ACAM avait reçu 4 112 réclamations et avait traité 3 657 litiges individuels en 2009. L'ACP a été destinataire d'un nombre à peu près équivalent en 2010, ce qui risque de représenter une charge lourde par rapport à ses autres priorités ;
- en revanche, la pression consumériste est une dimension à prendre en compte et les voies d'intermédiation font partie de la gestion des conflits : pour les consommateurs, l'ACP est une autorité indépendante des intérêts professionnels.

Pour concilier ces différents éléments et en l'absence de l'instauration d'une médiation spécifique à l'ACP, il serait important que le contrôle exercé par l'ACP sur cette dimension dans les organismes trouve rapidement une visibilité et, le cas échéant, se traduise par des sanctions en cas de défaillance caractérisée du contrôle interne des établissements. Le renforcement du cadre juridique et des obligations des établissements en la matière, auquel l'ACP s'emploie notamment par la rédaction d'un projet de recommandation sur le fonctionnement des services de traitement des réclamations, constitue une étape qu'il importerait de franchir dans un délai suffisamment rapproché.

2 - L'utilisation de la recommandation

Les cinq recommandations déjà émises par l'ACP¹²⁵ concernent, pour quatre d'entre elles, des thématiques liées à l'assurance, et plus particulièrement aux produits d'assurance vie en unités de compte. L'ACP reconnaît que ces produits ne concernent pas nécessairement un grand nombre de souscripteurs¹²⁶. Elle souligne néanmoins que ces offres de produits complexes témoignent de risques sur le canal de distribution de l'assurance-vie, qui est le placement financier le plus important dans le patrimoine des français (1 375 Md€ d'actifs placés en 2010, l'assurance-vie représentant 40 % des actifs financiers détenus par les français).

La prépondérance en 2010 des thématiques liées à l'assurance reflète en grande partie l'héritage du département du droit du contrat et des relations avec les assurés de l'ex-ACAM, et la progressive montée en puissance de la nouvelle direction dans le domaine bancaire¹²⁷. La recommandation de l'ACP sur la gestion par les établissements de crédit des comptes mandants de syndics de copropriété a, ainsi, été formulée à la suite d'un contrôle sur place. Dans certains cas, le choix de thématiques liées à l'assurance résulte également de la nécessaire coordination avec l'AMF dans le cadre du pôle commun. Ainsi, s'agissant de la commercialisation des contrats d'assurance sur la vie en unités de compte constituées d'instruments financiers complexes, un projet de position avait d'abord été élaboré au sein de l'AMF et soumis à un premier examen de son collègue (été 2010), suivi d'un travail de coordination dans le cadre du Pôle commun AMF-ACP (été 2010) qui a conduit l'ACP à formuler une recommandation, publiée simultanément avec la position de l'AMF le 15 octobre 2010.

L'utilisation de la recommandation nécessite des réglages. Certains professionnels rencontrés au cours de l'enquête ont souligné la difficulté,

¹²⁵ Thèmes des recommandations de l'ACP : la commercialisation des contrats d'assurance vie en unités de compte constitués d'instruments financiers complexes, la commercialisation de contrats d'assurance vie en unités de compte constituées de titres de créances émis par une entité liée financièrement à l'organisme d'assurance, les communications à caractère publicitaire des contrats d'assurance vie en unités de compte composées de titres obligataires et autres titres de créance, la gestion par les établissements de crédit des comptes mandants de syndics de copropriété et la commercialisation des contrats d'assurance vie liés au financement en prévision d'obsèques.

¹²⁶ Les fonds placés en assurances-vie sur des fonds en euros représentent 93 % des fonds placés en assurance vie.

¹²⁷ La recommandation sur les conflits d'intérêts lors du placement de titres obligataires de la maison-mère a également vocation à s'appliquer aux banques.

voire l'impossibilité, d'appliquer, notamment le point 5.5 de la recommandation portant sur la commercialisation des contrats d'assurance vie en unités de comptes constituées d'instruments financiers complexes, qui impose au professionnel de recueillir par tous moyens la preuve que le souscripteur/adhérent comprend la nature du support proposé comme unité de compte ainsi que les risques afférents. Si les professionnels peuvent justifier de la mise en œuvre effective de leur obligation de moyens, il apparaît effectivement difficile de rapporter la preuve que le client a compris. L'ACP souligne, sur ce point, qu'un établissement peut toujours adopter une pratique différente de celle qu'elle recommande dès lors que cette pratique aboutit au même objectif de protection des intérêts de la clientèle.

3 - Les outils de la surveillance des pratiques commerciales

La surveillance des pratiques commerciales s'exerce par des contrôles et une veille sur les nouveaux produits.

a) Le contrôle sur pièces

L'ACP analyse les informations adressées par les établissements et les organismes en matière de pratiques commerciales, qui sont tenus de rédiger une annexe nouvelle à leur rapport sur le contrôle interne annuel. La trame en a été élaborée et diffusée aux banques en juillet 2010 et en octobre pour le secteur des assurances. Les premiers rapports ont été reçus par l'ACP en avril 2011 et ils étaient en cours d'exploitation lors de l'enquête de la Cour. Ils feront l'objet d'une restitution lors de la conférence du contrôle de l'ACP du 7 octobre 2011. Néanmoins, s'agissant du premier exercice sur le sujet de la protection de la clientèle, des ajustements seront sans doute nécessaires, et pris en compte dans le cadre de l'informatisation du reporting.

14 entretiens de surveillance rapprochée (8 entreprises d'assurance, 6 banques) ont été effectués en 2010 sur le modèle de ceux pratiqués par le contrôle bancaire. Ils ont permis principalement à l'ACP de confronter sa vision de la protection de la clientèle avec celle retenue par l'établissement ou l'organisme d'assurance ainsi que d'identifier des responsables et des correspondants au sein des structures.

b) La veille sur les nouveaux produits et les publicités

La DCPC exerce une veille sur les nouveaux produits du marché, ainsi que sur les publicités pour les services, contrats, produits bancaires et d'assurance commercialisés en France. Un juriste spécialisé, provenant

de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité a été recruté. L'ACP ne dispose pas du pouvoir d'approbation des prospectus¹²⁸, comme en dispose l'AMF pour les OPCVM, à l'occasion de l'agrément du produit.

Une première action a concerné le crédit à la consommation. Une seconde a porté sur la mise en œuvre de la recommandation sur les produits complexes ainsi que de la position sur les ventes avec primes dans les contrats d'assurance vie. Ces actions ont été suivies de l'envoi de 11 lettres¹²⁹. Le faible nombre de courriers et le décalage entre la parution des publicités en décembre 2010 et l'envoi de lettres en mars ou avril 2011 s'expliquent, selon l'ACP, par l'acquisition tardive de l'outil de veille informatique sur la publicité en janvier 2011 et par la nécessité de définir une procédure adaptée à la veille. Au demeurant, le nombre de courriers envoyés ne reflète pas le nombre total de publicités ou de nouveaux produits examinés, qui est forcément supérieur.

Les sociétés financières concernées auraient donné une suite positive aux observations de l'ACP. Les assurances-vie en unités de compte constituées d'instruments financiers complexes faisaient encore l'objet d'un contrôle sur pièces, notamment à partir d'échantillons de contrats, à la date du présent rapport.

4 - Les enjeux et les perspectives du contrôle sur place

Le contrôle des pratiques commerciales présente des spécificités par rapport au contrôle prudentiel¹³⁰. Pourtant, il n'en est pas déconnecté car de mauvaises pratiques commerciales peuvent avoir un impact prudentiel, voire systémique. C'est ce qu'a rappelé l'Inspection générale des finances dans son rapport sur « le contrôle du respect des obligations professionnelles à l'égard de la clientèle dans le secteur financier »¹³¹ en soulignant que la mauvaise commercialisation de produits financiers était une cause de la crise des « subprimes » aux Etats Unis. Au Royaume

¹²⁸ Le droit européen l'interdit d'ailleurs en matière d'assurance.

¹²⁹ 3 en matière de ventes avec primes en assurance vie, 4 sur les assurances vie en unités de compte constituées d'instruments financiers complexes et 4 sur les publicités offrant des crédits à la consommation en période de Noël.

¹³⁰ Le contrôle prudentiel est essentiellement technique ; le contrôle des pratiques commerciales est centré sur des aspects juridiques (conformité et lisibilité des publicités, information précontractuelle, obligation de conseil ou de mise en garde, gestion du contrat...) et de contrôle interne (adéquation des moyens et procédures mis en œuvre pour respecter les règles de protection de la clientèle).

¹³¹ Juillet 2009.

Uni, les banques doivent supporter les importantes conséquences financières nées de pratiques commerciales abusives.

Les défaillances dans la commercialisation de l'assurance-emprunteur au Royaume-Uni

Les « payment-protection insurance » (PPI) ou « assurances-emprunteurs » sont destinées à assurer des risques (maladie, licenciement...) lors de la souscription d'un emprunt bancaire. Depuis 2005, les banques britanniques ont vendu ces assurances systématiquement avec tous les emprunts bancaires, y compris quand les emprunteurs ne pouvaient bénéficier de la couverture (par exemple, les chômeurs). Elles ont exercé une contrainte sur les emprunteurs en leur faisant croire que leur assurance était obligatoire pour obtenir un emprunt, alors que des assurances déléguées auraient été bien moins coûteuses.

Devant les abus commis par les banques, le régulateur britannique, la FSA a imposé une nouvelle réglementation rétroactive sur ces PPI et obligé les banques à indemniser leurs clients.

L'association des banquiers britanniques (BBA) a porté l'affaire devant la Haute Cour de Londres, qui a donné raison à la FSA le 20 avril 2011. Les conséquences de cette décision sont évaluées entre 7 et 10 Md€ pour le secteur bancaire britannique. D'ores et déjà, les banques ont provisionné les condamnations futures (3,2 Md £ pour Lloyds Banking Group), entraînant des conséquences non négligeables sur leur bilan.

En 2010, 14 contrôles ont été menés, au titre des pratiques commerciales (3 dans des sociétés financières spécialisées dans le crédit à la consommation, 1 dans un organisme d'assurance et 10 chez des intermédiaires d'assurance). Ces contrôles faisaient, pour les sociétés financières spécialisées, déjà partie du programme de contrôle de la commission bancaire, qui avait anticipé la mise en place de l'ACP et l'adoption de la loi portant réforme du crédit à la consommation. La direction du contrôle des pratiques commerciales a donc commencé par effectuer des contrôles conjoints avec les directions de contrôle assurance et banque dans le domaine des pratiques commerciales. Cela lui a permis de découvrir les différentes structures et d'adapter peu à peu sa propre méthodologie.

En 2011, le programme de contrôle comprend davantage de contrôles autonomes de la direction en charge des pratiques commerciales. S'agissant des établissements bancaires ou organismes d'assurance, une soixantaine de contrôles sont programmés en 2011. Le champ des thèmes de contrôle porte notamment sur l'application de la

« déliaison »¹³² de l'assurance emprunteur à la suite de la réforme du crédit à la consommation, la mise en œuvre du devoir de conseil en assurance-vie, la commercialisation en ligne, les contrats non réclamés en assurance vie, les produits d'assurance santé et leur commercialisation par des mutuelles relevant du code de la mutualité ainsi que la banque de détail. L'organisation et l'information sur le traitement des réclamations par les entreprises font également l'objet de contrôles réguliers.

Aucun contrôle de l'ACP en matière de pratique commerciale n'a, pour l'heure, donné lieu à saisine de la commission des sanctions. La sanction prononcée à l'égard d'un intermédiaire d'assurance, en février 2011, est consécutive à un rapport de contrôle effectué par l'ACAM en mai 2009.

5 - Le point de vue des associations de consommateurs

Concernant le traitement des réclamations, certaines associations de consommateurs regrettent que le positionnement de l'ACP se situe en retrait de celui qu'avait adopté l'ACAM à l'égard des assurés. Elles ont émis la réflexion que l'absence de visites de terrain du type des visites-mystère ne la mettait pas en prise avec les informations pratiques de terrain. D'une façon générale, elles souhaiteraient que les contrôles de l'ACP soient plus centrés sur ces problèmes pratiques. L'information donnée sur le taux annuel effectif global (TAEG), l'application de dates de valeur¹³³, la mobilité bancaire ou la tarification en sont des illustrations. Les problématiques ne relèvent pas toutes de la même source normative : loi pour le TAEG, jurisprudence pour les dates de valeur, normes professionnelles pour la mobilité bancaire ou la tarification.

¹³² C'est-à-dire le libre choix de son assurance emprunteur (possibilité d'assurance déléguée, par opposition à l'assurance groupe).

¹³³ Les dates de valeur correspondent aux dates à partir desquelles les opérations sont prises en compte sur le compte bancaire; elles sont justifiées par les banques comme les délais de traitement des opérations ; la Cour de cassation, dans un arrêt du 31 mai 2011 (confirmant un arrêt du 6 avril 1993) a rappelé l'illicéité des dates de valeur, sauf en matière de traitement de chèques.

L'exemple du taux annuel effectif global (TAEG)

Le calcul et l'information donnée sur le TAEG, leur conformité au code de la consommation ainsi que le respect de la réglementation sur l'usure constituent les aspects du sujet. Compte tenu de la complexité du mode de calcul du TAEG et des interprétations divergentes sur l'intégration des commissions d'intervention (considérées ou non comme des frais annexes) dans le calcul du TAEG, l'ACP attend les résultats de ses premiers contrôles pour étudier les contours d'une éventuelle recommandation sur ce sujet, afin de répondre au souhait de clarification des associations de consommateurs.

6 - Les difficultés d'un contrôle adapté des intermédiaires

L'ACP a vocation à contrôler l'ensemble des canaux de distribution. A ce titre, elle peut soumettre¹³⁴ à son contrôle les intermédiaires d'assurance au nombre de 42 612 et les intermédiaires en opérations de banque et services de paiement (IOBSP) dont le nombre recensé s'élève à 35 596. L'ACP exerce ce contrôle, après assujettissement des intermédiaires, à l'occasion des contrôles sur place. En 2010, elle a pu le faire pour seulement huit intermédiaires. En 2011, trois intermédiaires d'assurance également IOBSP ont été assujettis.

L'enjeu est majeur en raison de la multiplicité et de la très grande hétérogénéité de ces intermédiaires.

La loi n'a pas prévu, pour l'ACP, le modèle de l'AMF qui est celui d'une délégation des contrôles pour les conseillers en investissement financier (CIF). L'ACP souhaite procéder elle-même au contrôle des pratiques commerciales quel que soit le canal de distribution, pour les raisons suivantes :

- l'autorégulation soulève les réticences des associations de consommateurs, comme des professionnels qui souhaitent une égalité des conditions de contrôle ;
- la délégation de contrôle suppose l'adhésion des intermédiaires à une association professionnelle. Or, le taux de couverture de ces associations est très faible. Ainsi, la chambre syndicale des courtiers en assurance ne regroupe que 1 000 adhérents en

¹³⁴ Le code monétaire et financier n'impose pas une obligation systématique de contrôle des intermédiaires par l'ACP.

2010, alors qu'il existe près de 20 000 courtiers en assurance ou réassurance.

L'ACP reconnaît qu'elle ne pourra pas contrôler la totalité des intermédiaires. En 2011, 50 contrôles sont prévus sur les intermédiaires d'assurance¹³⁵. Elle prévoit une montée en puissance progressive, en s'appuyant sur le réseau de la Banque de France. Sur les 50 contrôles, la moitié est effectuée conjointement par les contrôleurs de la Direction du contrôle des pratiques commerciales et le réseau de la Banque qui dispose d'un accompagnement méthodologique. Les thèmes de contrôles concernent notamment le respect des devoirs d'information et de conseil, les conventions entre les producteurs et les distributeurs¹³⁶ et la vérification de l'application des recommandations sur l'assurance-vie en unités de compte composées de produits complexes.

L'Autorité privilégie des contrôles approfondis plutôt qu'un objectif quantitatif, en soulignant que ces contrôles permettent d'envoyer des messages qui concerneront plus largement les professionnels du secteur. Elle souligne que l'assujettissement au contrôle de l'ACP semble avoir déjà provoqué une prise de conscience au sein de la profession des courtiers d'assurance et des agents généraux, avec l'apparition de guides pour se préparer à un contrôle de l'ACP¹³⁷.

Au-delà des contrôles sur place, le contrôle de ces intermédiaires repose aussi, selon l'ACP, sur :

- l'existence d'un statut. Ce statut existe pour les intermédiaires d'assurance. Il est en cours de finalisation pour les IOBSP ;
- l'obligation d'enregistrement auprès de l'ORIAS (organisme pour le registre des intermédiaires en assurance)¹³⁸ qui a fait

¹³⁵ Le décret d'application de la loi de régulation bancaire et financière précisant la réglementation applicable aux IOBSP n'était, au moment de l'enquête de la Cour, pas encore paru.

¹³⁶ L'ordonnance n°2008-1271 du 5 décembre 2008, complétée par décret du 11 janvier 2010, a introduit dans le code monétaire et financier et dans le code des assurances une obligation de conclure des conventions de distribution entre producteurs et distributeurs de produits d'épargne, de placement et d'assurance vie afin de clarifier les rôles respectifs des producteurs et des distributeurs dans la confection des documents publicitaires ; le distributeur ne peut mettre à disposition de ses prospects que les documents approuvés par la compagnie d'assurance.

¹³⁷ Guide méthodologique produit par un cabinet d'avocat sur : « Comment organiser son activité et se préparer à un contrôle de l'ACP ».

¹³⁸ Le registre tenu par l'ORIAS était jusqu'ici limité aux intermédiaires en assurance. Le décret d'application précisant les modalités d'inscription des IOBSP à l'ORIAS était en cours d'élaboration au moment de l'enquête de la Cour.

l'objet d'une réforme pour étendre son champ d'action aux IOBSP. Il est considéré comme un premier niveau de contrôle sur les conditions d'enregistrement. L'ACP souhaite que ce filtre soit renforcé en autorisant l'ORIAS à vérifier notamment l'identité des intermédiaires. Aujourd'hui, l'association recueille uniquement une déclaration d'honorabilité, l'assurance de responsabilité civile professionnelle/et ou de garantie financière et la capacité professionnelle ;

L'Organisme pour le registre des intermédiaires en assurance (ORIAS)

Le Registre des intermédiaires en assurance recense les personnes, physiques ou morales, autorisées à exercer l'activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance en France. Sa consultation permet de vérifier cette habilitation pour tous les intermédiaires, qu'ils soient immatriculés en France ou dans un autre Etat européen. A la suite de la loi de régulation bancaire et financière, les IOBSP doivent être immatriculés au registre unique des intermédiaires tenu par l'ORIAS.

L'ORIAS est une association « loi 1901 » à but non lucratif qui fonctionne selon les principes habituels régissant de telles associations : des administrateurs désignés par les fédérations professionnelles se réunissent en conseil d'administration et décident du budget et des orientations de l'association ; une assemblée générale annuelle approuve le rapport annuel, les comptes de l'exercice clôturé et le budget de l'exercice suivant.

Cependant, des règles, prévues à l'article R. 512-3 du code des assurances, encadrent le fonctionnement et la gouvernance de l'ORIAS :

- les statuts de l'association sont homologués par arrêté du ministre chargé de l'économie ;
- le montant de la cotisation est fixé par arrêté du ministre (après délibération du conseil d'administration) ;
- les membres de la commission d'immatriculation ne sont pas nommés par l'association mais par arrêté du ministre chargé de l'économie, et il est possible d'être membre de cette commission sans être administrateur (la Fédération bancaire française par exemple) ;
- un commissaire du gouvernement « peut participer aux travaux de tous ces organes » et n'a pas voix délibérative. Il reçoit tout document et convocation aux réunions et peut demander une seconde délibération ;
- en cas de dissolution de l'association, l'excédent de l'actif net sur le passif est dévolu à un autre organisme ayant un objet similaire ou à l'Etat.

- la clarification du partage des responsabilités entre les différents acteurs, sur la base notamment des conventions entre producteurs et distributeurs dans le domaine de l'assurance vie, laquelle obligation est entrée en vigueur en janvier 2010.

Le nombre très élevé d'IOBSP et d'intermédiaires en assurances comporte une dimension pratique non négligeable. Alors que dans ses précédents contrôles sur la commission bancaire et l'AMF, la Cour s'inquiétait déjà du peu d'exhaustivité des contrôles sur la population des changeurs manuels par la Commission bancaire et du caractère peu opérationnel du contrôle des CIF par l'AMF, la réforme a fait entrer dans le champ d'activité de l'ACP un contrôle de professions encore plus larges, hétérogènes, non encadrées a priori.

Les réponses aujourd'hui sont d'ordre administratif (statut, enregistrement). Si elles ne sont pas inutiles, elles ne répondent pas à l'objectif d'une régulation prudentielle par le contrôle des risques. Les contrôles sur place de l'ACP en nombre nécessairement limité paraissent, à ce stade, constituer le complément d'une identification au premier niveau des organismes.

La Cour se réserve de porter ultérieurement une appréciation plus circonstanciée, une fois le déploiement des mesures en cours effectué.

IV - L'objectif de renforcement de l'influence sur la scène internationale et européenne

Un objectif visé dans la réforme consistait à permettre un positionnement renforcé de la présence française dans les négociations européennes et internationales sur la régulation financière. L'alignement avec la mission légale¹³⁹ qu'avait déjà obtenue l'AMF dans ce domaine a été opportun.

La loi¹⁴⁰ prévoit 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 de mise en œuvre convergente des dispositions nationales et communautaires en tenant compte des bonnes pratiques et recommandations issues des dispositifs de supervision communautaires,

¹³⁹ L'article L. 621-1 dispose que l'AMF « apporte son concours à la régulation de ces marchés aux échelons européen et international ».

¹⁴⁰ Article L612-1 du code monétaire et financier.

notamment l'Autorité bancaire européenne et l'Autorité européenne de l'assurance et des pensions professionnelles. Aux termes du code monétaire et financier, l'ACP coopère étroitement avec ses homologues de l'Espace économique européen et apporte en particulier son concours aux structures de supervision des groupes transfrontaliers, les collèges européens de superviseurs¹⁴¹. 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 1er janvier 2011.

Afin d'apprécier les modalités de mise en œuvre de la réforme sur ce point, la Cour a identifié les moyens déployés par l'ACP au regard des enjeux auxquels elle est confrontée en resituant ces moyens - autant que faire se peut - par rapport à ceux dont disposent les autres Etats membres. Les investigations n'ont, en revanche, pas eu pour objet d'apprécier les résultats obtenus qui sont fournis par l'ACP elle-même. Cette évaluation aurait nécessité une information approfondie sur les négociations, la connaissance des rapport des forces en présence au plan international et des positions des différentes parties prenantes, ce que seule l'administration pourrait être en mesure d'établir.

A - Le renforcement des moyens de l'ACP sur les enjeux internationaux de l'assurance

L'ACP vient de scinder son actuelle direction des études et des affaires internationales (DERI) pour créer une direction des affaires internationales en charge de la coordination de l'action de l'ACP au niveau européen et international, tant dans le domaine des assurances que de la banque. Les effectifs des services de la DERI qui composaient cette direction¹⁴² sont passés de 43 en mars 2010 à 50 en mai 2011. Comme cela a déjà été constaté dans la première partie du rapport, cette évolution est la résultante d'un nombre élevé de départs (9) comme d'arrivées (16 sur la même période). L'objectif cible est de 58 agents fin 2012¹⁴³.

¹⁴¹ Il n'entrait pas dans le champ de l'enquête de la Cour d'étudier le fonctionnement des collèges de superviseurs (chargés de coordonner la supervision des établissements financiers implantés dans plusieurs pays), dont le nombre s'élevait, au moment de cette enquête, selon l'ACP, à 20, dont 14 pour le secteur des banques et 6 pour celui des assurances.

¹⁴² Sans compter le directeur des affaires internationales et ses proches collaborateurs (parmi lesquels certains chargés de mission directement impliqués dans des travaux de coordination internationale).

¹⁴³ 14 pour le service des affaires internationales assurances, 26 pour le service des affaires internationales banques et 18 pour le service des études comptables.

Effectifs de la direction des affaires internationales

<i>Effectif (nombre de personnes rémunérées)</i>	CB	ACAM	Total mars 2010	mai 2011
Service des affaires internationales Assurances	0	6	6	12
Service des affaires internationales Banque	23	0	23	22
Services des études comptables	13	1	14	16
TOTAL	36	7	43	50

Source : ACP

Dans un contexte marqué par les négociations sur l'application des nouvelles règles prudentielles de Solvabilité II au niveau européen, l'augmentation des effectifs, centrée sur le service des affaires internationales assurances (qui ont doublé en passant de 6 personnes en septembre 2009 à 12 personnes en mai 2011) est légitime, mais la différence de niveau avec le service dédié aux relations internationales pour le secteur bancaire demeure sensible. Ce renforcement était urgent car il s'agissait de prendre la mesure des conséquences de l'application de la directive européenne Solvabilité II qui sont d'une très grande sensibilité pour les assureurs et les mutualistes français¹⁴⁴. Les négociations sont donc, à l'heure actuelle, cruciales.

Au-delà de la direction des affaires internationales, d'autres agents de l'ACP contribuent au processus de régulation européenne et internationale. En particulier, le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints sont membres de nombreuses instances ou groupes de travail. Durant les dix premiers mois d'activité de 2010, ils ont participé à 19 réunions internationales et à 8 réunions sur les cinq premiers mois de l'année 2011. Dans le domaine des assurances, les brigades et la direction

¹⁴⁴ La directive Solvabilité II du 25 novembre 2009 détermine les principes généraux (niveau 1) du nouveau régime prudentiel et a été modifiée le 24 novembre 2010 par la directive dite Omnibus I. Le 19 janvier 2011, une proposition de directive dite « Omnibus II » a été publiée par la Commission européenne. Elle vise en particulier à amender la directive Solvabilité II et prévoit la possibilité d'adopter des dispositions dites « transitoires » qui visent à permettre l'adaptation progressive des organismes d'assurance au nouveau régime. A la date de l'enquête de la Cour, les mesures d'exécution (niveau 2) étaient en cours de rédaction par la Commission européenne tandis que les lignes directrices et les normes techniques contraignantes (niveau 3) étaient en cours d'établissement par l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

des contrôles spécialisés et transversaux sont également impliquées dans le sujet de Solvabilité II. Par ailleurs, la direction des affaires juridiques est directement en charge de la coopération nationale et internationale de l'ACP dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (une vingtaine de réunions internationales en 2010, notamment dans cadre du GAFI) ainsi que sur les aspects juridiques de la gestion des crises. Les questions transversales relatives à la protection de la clientèle sont traitées par la direction du contrôle des pratiques commerciales. Enfin, la participation des agents des directions du contrôle des établissements aux collèges de superviseurs ainsi qu'aux groupes de travail européens et internationaux relatifs à ces collèges contribue également à assurer la coordination internationale des actions de l'ACP.

B - La présence effective de l'ACP au plan européen et international

1 - Le déploiement de l'ACP au sein des instances européennes et internationales

a) Présence dans les groupes de travail

Le déploiement de l'ACP dans les instances européennes et internationales est appréciable. A titre d'exemple, la direction des affaires internationales a participé à 280 réunions depuis mars 2010.

Pour ce qui concerne la supervision bancaire, le secrétariat général de la Commission bancaire était déjà très présent au niveau européen, en ayant notamment présidé le comité européen de supervision bancaire¹⁴⁵ entre 2006 et 2008. Cette présence se poursuit désormais dans le cadre de l'autorité bancaire européenne (EBA en anglais), mise en place depuis le 1^{er} janvier 2011 : l'ACP participe à tous les groupes de travail, notamment via la présidence d'un des quatre comités permanents de l'EBA sur la comptabilité, le *reporting* et l'audit¹⁴⁶. Au niveau international, l'ACP est également présente dans quasiment tous les groupes du Comité de Bâle.

Dans le domaine des assurances, au niveau européen, elle est désormais membre de la quasi-totalité des groupes et sous groupes de

¹⁴⁵ L'autorité bancaire européenne a succédé à ce comité au 1^{er} janvier 2011.

¹⁴⁶ Comité permanent SCARA qui a succédé au groupe d'experts du CEBS sur l'information financière.

travail de l'autorité européenne des assurances et de pensions professionnelles (EIOPA en anglais).

Au total, l'ACP assure la présidence ou co-présidence d'un comité permanent et de sept groupes de travail actuellement constitués par les deux nouvelles autorités sectorielles EBA et EIOPA, dont certains sont particulièrement stratégiques. C'est, par exemple, le cas, au sein de l'autorité européenne de supervision des banques. C'est également le cas, au sein de l'EIOPA, avec des groupes de travail sur les exigences en fonds propres et sur le reporting des états prudentiels, deux sujets essentiels dans le cadre de Solvabilité II, ainsi que sur la protection de la clientèle, compte tenu de la nouvelle compétence qui a été conférée à l'ACP dans ce domaine. Sans préjuger de l'importance respective des différents groupes de travail, il convient néanmoins de relever que le nombre de présidences et de co-présidences françaises de groupes de travail au sein de l'EIOPA et de l'EBA est légèrement inférieur à ce qui est observé pour l'Allemagne et le Royaume Uni.

**Présidences ou co-présidences de groupe de travail dans les
autorités européennes**

	EBA	EIOPA
Allemagne (BaFin)	5	5
Royaume-Uni (FSA)	2	7
France (ACP)	3	5
Espagne (BoS/MEH)	5	0
Belgique (BNB)	4	1

Source : ACP

*b) Présence au sein des organes dirigeants des instances européennes
et internationales*

L'ACP est membre de l'Autorité bancaire européenne et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles. Elle est représentée au conseil de ces deux autorités par son secrétaire général, qui est également membre du conseil d'administration de l'autorité bancaire européenne. Certains professionnels du secteur de l'assurance ont souligné le handicap pour la France de ne pas être représentée au conseil d'administration de l'Autorité européenne des

assurances et des pensions professionnelles¹⁴⁷. En effet, ce conseil d'administration, composé de 6 membres, veille à ce que l'autorité accomplisse la mission et les tâches qui lui sont confiées et soumet à l'adoption du conseil de l'autorité un programme de travail annuel et pluriannuel.

Présence de l'ACP dans les institutions européennes et internationales

Institutions européennes
<p>Autorité bancaire européenne (EBA)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présence de l'ACP au conseil d'administration de cette autorité ; - Présidence d'un des 4 comités permanents : SCARA (comptabilité, audit et reporting), et de 2 groupes de travail : risque de marché, transparence financière ; - Participation des services de l'ACP aux travaux dans les groupes d'expertise (exigences quantitatives, modèles internes,...) : l'ACP est représentée dans les 3 autres comités permanents et dans 26 autres groupes de travail de l'EBA ; - Deux agents issus du superviseur français détachés dans les services de l'EBA. <p>Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présidence de 5 comités ou groupes de travail (exigences en fonds propres, reporting, protection de la clientèle, équivalence Bermudes, taxonomie) ; - Participation des services de l'ACP aux travaux dans la quasi-totalité de la trentaine de groupes d'expertise (par exemple, exigences quantitatives, modèles internes, Pilier 2 et supervision de groupe) pour l'élaboration des standards techniques à adopter par la Commission (ce qui représente 105 réunions depuis mars 2010) ; - Deux agents du SG ACP détachés dans les services de l'EIOPA. <p>Commission européenne</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assistance à la direction générale du Trésor lors de l'élaboration de la position française devant la Commission (Solvency Expert Group) ; - Présence d'experts nationaux détachés de la BDF dans les services de la Commission (5 personnes en 2010) ; <p>Comité européen du risque systémique (ESRB) : participation au côté du gouverneur de la Banque de France dans le cadre de son activité internationale ; participation aux groupes de travail.</p>

¹⁴⁷ Le secrétaire général de l'ACAM, avait été nommé fin 2009 à la vice-présidence du comité européen des contrôleurs d'assurance et des pensions professionnelles, qui a été, au 1^{er} janvier 2011, remplacé par l'EIOPA.

Institutions internationales
<p>Comité de Bâle (banques)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présidence ou co-présidence des groupes de travail lutte anti-blanchiment, conglomérat¹⁴⁸ et comptabilité (présidence BDF pour ce dernier groupe) - Participation des services de l'ACP à la quasi-totalité des groupes et sous-groupes techniques (une trentaine au total) ; - Sept agents détachés à la Banque des règlements internationaux (BRI). <p>Association internationale des contrôleurs d'assurance (IAIS)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secrétaire général adjoint de l'IAIS : commissaire contrôleur des assurances, en poste à la commission de contrôle des assurances de 1986 à 2001 ; - Représentation des services de l'ACP à la quasi-totalité des groupes de travail, (plus d'une vingtaine), dont notamment la participation au groupe de travail « ComFrame » sur les assureurs internationaux, au groupe sur la stabilité financière et au Forum sur la convergence des pratiques de supervision. <p>Groupe d'action financière (GAFI)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Co-présidence d'un sous-groupe de travail en charge de la révision des recommandations du GAFI ; - Participation des services de l'ACP aux 5 groupes de travail. <p>Membre de l'Autorité des Normes Comptables française avec fourniture d'assistance technique à la Commission des normes comptables internationales</p>

Source : Cour des comptes, sur la base de données ACP

c) Les résultats concrets obtenus par l'ACP dans le cadre de sa stratégie d'influence européenne et internationale

L'ACP souligne, à titre d'exemples, que certaines avancées ont pu être obtenues dans le cadre des négociations sur Bâle 3, s'agissant par exemple du futur ratio de liquidité à court terme, avec l'élargissement de la définition des actifs liquides, ou encore s'agissant du ratio de solvabilité, en faisant reconnaître la spécificité des fonds propres des groupes mutualistes qui émettent des parts sociales ou encore la résilience du modèle de bancassurance français, ce qui permet un traitement adapté pour les participations bancaires dans les assurances.

Sur Solvabilité II, l'ACP indique qu'elle a participé aux initiatives permettant de tenir compte des difficultés posées par la complexité du futur cadre prudentiel. A ce titre, elle a élaboré des propositions techniques permettant de simplifier les modalités de calcul de la formule standard¹⁴⁹. L'ACP souligne qu'elle a, par ailleurs, fait

¹⁴⁸ Le groupe de travail sur les conglomérats, en charge de réviser et actualiser les principes (qui datent de 1999) de surveillance des conglomérats financiers, se tient dans le cadre d'un forum rassemblant le comité de Bâle, l'association internationale des contrôleurs d'assurance et l'association internationale des autorités de marchés financiers.

¹⁴⁹ Après Solvabilité I qui prévoyait une marge de solvabilité déterminée en fonction de pourcentages sur les primes et les sinistres, la réglementation des assurances passe,

prévaloir ses vues sur la nécessité d'harmoniser le *reporting* prudentiel et financier de Solvabilité II, afin notamment de faciliter l'échange d'information entre les superviseurs.

Au total, le déploiement de l'ACP dans les instances où s'élabore et se décide l'encadrement de la régulation des organismes est d'une absolue nécessité. Il a connu en 2010-2011 une expansion pour le domaine des assurances qui n'était pas suffisamment couvert du temps de l'ACAM. Cette expansion doit néanmoins être poursuivie, tant au niveau européen qu'international (comité de Bâle, comité de stabilité financière, association internationale des contrôleurs d'assurance, commission européenne ...), pour plusieurs raisons :

- la création de trois nouvelles autorités européennes de surveillance, dont deux pour lesquelles l'ACP est concernée, nécessite un effort supplémentaire pour assurer la présence française dans des proportions significatives et comparables à la forte représentation des autres pays européens de poids identique;
- l'évolution de la régulation financière après Bâle III et Solvabilité II, notamment sur les questions de risque systémique et de la révision des règles de liquidité, n'est pas terminée.

2 - Des conséquences à tirer de la création des nouvelles autorités européennes

a) La nécessité d'être présent

En 2010, 10 agents de la Banque, provenant ou non de l'ACP, étaient détachés dans les institutions européennes et internationales¹⁵⁰ en charge de la réglementation et de la supervision prudentielles (voir détails dans le tableau ci-dessus), ce qui est faible¹⁵¹. Ce diagnostic qui est

avec Solvabilité II, à des règles plus complexes intégrant le risque, soit par l'application d'une formule standard, soit par la prise en compte d'un modèle interne.

¹⁵⁰ 2 à l'Autorité européenne des assurances et pensions professionnelles, 1 à l'Autorité bancaire européenne et 7 à la Banque des règlements internationaux.

¹⁵¹ Au-delà, des agents de la et les sinistres, la réglementation des assurances passe, avec Solvabilité II, à des règles plus complexes intégrant le risque, soit par l'application d'une formule standard, soit par la prise en compte d'un modèle interne.

¹⁵¹ 2 à l'Autorité européenne des assurances et pensions professionnelles, 1 à l'Autorité bancaire européenne et 7 Banque sont également détachés au sein

clairement établi par le secrétariat général de l'ACP lui-même est partagé par la Cour. Compte tenu des compétences des nouvelles autorités européennes de surveillance, qui sont notamment dotées de pouvoirs de médiation entre les superviseurs nationaux ainsi que de pouvoirs d'urgence et peuvent édicter des standards techniques sur la mise en œuvre de la législation communautaire, un apport significatif de l'expérience française constitue un enjeu d'importance.

De nouvelles autorités européennes

Le Système européen de supervision financière, entré en vigueur le 1er janvier 2011, répond au besoin d'un renforcement de la supervision macro- et micro-prudentielle au niveau européen. Un Comité européen du risque systémique (CERS ou ESRB en anglais) a ainsi été créé, alors que les comités européens de superviseurs ont été remplacés par trois autorités européennes de supervision aux pouvoirs et compétences élargis : l'Autorité bancaire européenne (EBA), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA), l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA).

Si le Comité européen ou une autorité européenne détecte une situation d'urgence, il contacte le Conseil de l'Union européenne qui prévient si nécessaire les autorités européennes. Dans ce cas, les trois autorités disposent de pouvoirs exceptionnels, notamment la possibilité d'imposer aux autorités nationales (ou, à défaut, directement aux établissements financiers) de prendre les mesures nécessaires.

Le comité européen du risque systémique a deux tâches principales : la collecte, le partage et l'analyse des informations relative au risque financier systémique ; l'alerte et la formulation de recommandations. Il a également pour mission d'assurer la coordination de son action avec l'ensemble des acteurs, internationaux (FMI, FSB...), européens (Conseil, autorités européennes...), et nationaux (banques centrales...).

La mission principale des trois autorités prudentielles est l'harmonisation de la supervision des établissements et des marchés financiers au sein de l'Union afin de réduire les possibilités d'arbitrages réglementaires entre pays, par le développement de normes communes, une application harmonisée et une protection similaire des clients et investisseurs à travers le marché commun. Pour ce faire, elles peuvent notamment émettre des propositions de normes techniques communes ; émettre des orientations et recommandations ; faciliter le dialogue et, le cas échéant, régler tout litige entre autorités nationales.

Depuis leur création, les autorités ont poursuivi les travaux d'une part de définition de standards techniques qui seront proposés à la Commission européenne et d'autre part de coordination auprès des superviseurs nationaux des tests de résistance simulés par les grands établissements européens.

Source : rapport annuel 2010 de l'ACP

Or, le nombre d'agents d'origine française dans les services de ces autorités est, à ce stade, réduit. L'EBA compte actuellement deux agents issus du superviseur bancaire français sur un effectif total de 30, alors que la cible d'effectif à l'EBA est d'une centaine de personnes à horizon 2012, et deux agents détachés à l'EIOPA, dont l'effectif cible serait à terme de 80 personnes. Certains agents de l'ACP peuvent également être détachés de manière ponctuelle comme, par exemple, pour la conduite des tests de résistance de l'EBA ou l'exercice de calibrage en assurance non-vie de Solvabilité II, pour lesquels deux agents du secrétariat général de l'ACP ont été mis à disposition respectivement de l'EBA et de l'EIOPA pendant plusieurs semaines.

Si l'ACP affirme sa volonté de détacher davantage de personnes à mesure que les services de ces autorités européennes s'étoffent, les difficultés apparaissent. Le secrétariat général souligne le nombre réduit de candidats en interne, le caractère politique de certaines nominations aux postes de direction ainsi que les limites imposées par les institutions européennes en fonction des nationalités qui conduisent, afin d'assurer la représentation des petits pays et de donner la priorité aux nouveaux membres, à minorer la part des anciens grands pays de l'Union par rapport à leur poids budgétaire, sans parler de leur poids économique et financier. L'administration serait favorable à ce que la part des effectifs de l'EIOPA et de l'EBA¹⁵² ayant une connaissance du contexte en France

¹⁵² A titre de référence : la France représente 8,4 % des voix et des budgets des deux instances ; la part de la Banque de France dans le capital souscrit de la Banque centrale européenne (fonction de la part de sa population et de son PIB au sein de l'Union) est de 14,22 % fin 2010.

représente au moins 10 %, et idéalement 20 %, ce qui représenterait 15 personnes actuellement. Le rôle de la Banque de France est central dans cette stratégie, notamment en raison des leviers d'action dont elle dispose, y compris au moment du retour en son sein des personnels détachés.

b) Les enjeux de l'influence

L'ACP peut, sans attendre, influencer le fonctionnement européen :

- en étant force de proposition sur les missions des instances de ces autorités. L'ACP a ainsi déjà pris l'initiative d'une proposition franco-allemande ayant abouti à la définition d'une feuille de route pour le conseil d'administration de l'EBA ;
- en participant à la construction d'une culture de supervision européenne et d'échanges sur les pratiques de contrôles. A ce titre, l'ACP a déjà déployé un certain nombre d'actions : diffusion au sein du secrétariat général de l'ACP des recommandations émises par les autorités européennes ; co-organisation et accueil de séminaires et réunions de travail avec l'EIOPA et l'EBA ;
- en se positionnant sur ceux de leurs appels d'offres qui ont un caractère stratégique. L'ACP et la Banque de France ont ainsi déjà remporté l'appel d'offres pour mettre en place l'informatique de l'EBA¹⁵³. Ce projet permet à l'ACP de contribuer à la diffusion au niveau européen du standard de communication qu'elle a mis en place pour les échanges de données avec les professionnels assujettis à son contrôle, dans le cadre notamment des états déclaratifs prudentiels et financiers.

¹⁵³ Cela recouvre notamment la mise en place de la chaîne de traitement des reportings que l'EBA sera amenés à centraliser et analyser.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La refonte substantielle des instruments juridiques, qui sont désormais à la disposition de l'ACP, pose de nouvelles problématiques par rapport à la situation antérieure, imposant à l'Autorité de préciser la façon dont elle entend les utiliser. Cela doit la conduire à élaborer et formaliser des doctrines d'emploi qui soient prévisibles, claires et applicables pour les assujettis. C'est le cas en particulier du nouveau pouvoir, applicable dans le domaine des pratiques commerciales, d'édicter des normes de droit souple qui ont une visée explicative bienvenue mais qui doivent s'insérer plus clairement dans les outils de la supervision prudentielle du régulateur. Il reste un champ de précisions à apporter à cet égard concernant les effets concrets auxquels s'exposent les établissements contrôlés en cas de non respect. De même, le corpus de mesures de police administrative à disposition de l'ACP a été sensiblement élargi. Il doit être pleinement utilisé.

S'agissant de l'exercice du pouvoir disciplinaire, la commission des sanctions a été, jusqu'à présent, très peu saisie. Or, les pouvoirs publics ont montré la volonté qu'une politique de sanction soit effectivement mise en œuvre, en accordant à l'ACP l'ensemble des modalités lui permettant de sanctionner efficacement.

S'agissant des contrôles prudentiels sur les établissements, la Cour relève deux points de vigilance : la capacité d'augmenter les contrôles sur place (inspections) qui sont le complément indispensable du contrôle permanent exercé par les services du secrétariat général de l'ACP ; le maintien de l'expertise dans le contrôle des assurances.

Pour la mission de protection de la clientèle, que le législateur a choisi de confier à la nouvelle Autorité, le défi est à la fois de prévenir des risques de plus en plus multiformes pour les consommateurs et épargnants, de faire adopter en tant que de besoin de nouvelles attitudes dans la commercialisation par les organismes et de répondre aux besoins de recours exprimés par les associations consoméristes. Ces défis nécessitent le développement, au sein de l'Autorité, d'une « culture du consommateur », aux côtés de sa culture traditionnelle de superviseur prudentiel, et la mise en œuvre d'actions de plus en plus concertées et globales avec d'autres intervenants.

Le dernier objectif assigné à l'ACP - renforcer la présence française dans les négociations européennes et internationales sur la régulation financière - connaît une réelle concrétisation dans la période sous revue. Il se heurte néanmoins à la question des moyens humains. De

nouvelles mesures devraient être prises pour assurer l'expansion de l'influence française.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

Contrôles prudentiels

- 7. Accroître le nombre de contrôles sur place (ACP) ;*
- 8. S'assurer, dès 2011, de la bonne répartition des effectifs globaux au sein des services de l'ACP en fonction de l'importance des risques prudentiels (ACP) ;*
- 9. Identifier et justifier le renforcement net des effectifs dédiés au contrôle des assurances ; maintenir leur expertise dans ce domaine (ACP) ;*

Contrôle des pratiques commerciales

- 10. Permettre un développement des réalisations opérationnelles du pôle commun ACP-AMF qui soit davantage en prise avec les préoccupations des consommateurs (ACP) ;*
- 11. Prendre les mesures pour organiser, dans le cadre du pôle commun, la coopération de la DGCCRF (ACP, AMF, DGCCRF, pouvoirs publics) ;*
- 12. Etoffer et poursuivre la formalisation de la doctrine d'emploi des instruments du droit souple en matière de pratiques commerciales ; préciser la doctrine des sanctions éventuelles (ACP) ;*

Politique de sanctions :

- 13. Réduire les délais qui peuvent exister entre la constatation par le secrétariat général de manquements significatifs et la vérification par un contrôle sur place des mesures effectivement mises en place par l'établissement pour remédier auxdits manquements (ACP) ;*
- 14. Clarifier la doctrine du collège sur les manquements donnant lieu à mesure de police administrative et sur ceux entraînant la saisine de la commission des sanctions (ACP) ;*
- 15. Saisir la commission des sanctions dès lors que des manquements significatifs déjà relevés lors d'un précédent contrôle sont répétés, même partiellement (ACP).*

Présence au sein des autorités européennes et internationales de régulation financière :

- 16. Engager les actions nécessaires au renforcement des mobilités du personnel à l'étranger (Banque de France, ACP) ;*

Conclusion générale

La fusion de quatre autorités administratives chargées de la régulation financière était une réforme délicate à bien des égards, dans un contexte de bouleversement des règles internationales et européennes du cadre prudentiel applicable aux deux grands secteurs essentiels au financement de l'économie. Cette fusion est désormais en phase de consolidation.

L'enquête de la Cour a identifié les points d'attention sur lesquels l'ACP doit concentrer et accélérer ses efforts :

- le plein exercice des pouvoirs conférés par la loi qui suppose un renforcement de la vigilance et des contrôles sur place, des efforts concertés et visibles dans le contrôle des pratiques commerciales, le renforcement de la politique de sanctions, l'élaboration plus précise de doctrines d'intervention ;
- pour ce faire, la nécessité d'atteindre rapidement le niveau des effectifs prévus tout en maîtrisant ses coûts de fonctionnement et les fonctions support ;
- et, la documentation précise de l'efficience des moyens, notamment des effectifs, dans les zones prioritaires de développement que sont le contrôle prudentiel des établissements et le développement de la présence à l'international.

Annexes

Annexe 1 – Lettre de saisine

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées ou auditionnées

Annexe 3 – Les conditions de mise en œuvre des pouvoirs de l'ACP
(hors mesures de police administrative)

Annexe 4 – L'utilisation par les banques des obligations de financement
à l'habitat

Annexe 1 – Lettre de saisine

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DE PLAN

RÉPUBLIQUE KCC A1010007 CDC

LIBERTÉ 03/12/2010

Le Président

n° 1080

PARIS, le 1^{er} décembre 2010

Uru Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2^o de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

- Évaluation des dépenses budgétaires d'intervention en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises. (Lesquelles maintenir, compte tenu du développement des dépenses fiscales ?)

- Évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice

- Les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs. (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication - analyse de l'opinion et communication en direction des Français - du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)

- Évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens

- Évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi

- Les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre de régulation bancaire et financière

- Les services de télécommunications et de transmissions militaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien amicalement


Jérôme CAHIZAC

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées ou auditionnées

1. Autorité de Contrôle Prudentiel

Président

- M. NOYER, Président (également en sa qualité de Gouverneur de la Banque de France)

Vice Président

- M. THIERRY, Vice-Président

Secrétariat général

- Mme NOUY, Secrétaire général
- M. ROUX, premier secrétaire général adjoint
- M. CARDONA, Secrétaire général adjoint
- M. ELBAUM, Secrétaire général adjoint
- M. FERNANDEZ-BOLLO, Secrétaire général adjoint
- M. PESIN, Secrétaire général adjoint, responsable du Pôle commun ACP-AMF

Direction du contrôle des pratiques commerciales

- Mme de CHATILLON, Directeur
- Mme SELLIER, Directeur adjoint

Direction des affaires juridiques

- M. DE GANAY, Directeur des affaires juridiques
- Mme MARTIN, Chargée de mission

Première direction du contrôle des assurances

- M. COULOMB, Directeur

Deuxième direction du contrôle des assurances

- M. FLICHE, Directeur

Direction des contrôles spécialisés et transversaux

- M. MARCHAND, Directeur

Direction des affaires internationales

- M. RICHARD, Directeur
- M. PRATO, Adjoint au directeur

Direction des ressources humaines, méthodes et systèmes d'information

- M. MOURIAUX, Directeur

Direction des affaires financières

- M. BORD, Directeur
- Mme CLERC, adjoint au Directeur
- M. CARREE, Chef du service de gestion financière

Commission des sanctions

- M. MARTIN LAPRADE, Président
- M. CLEMMER, Chef du service de la commission des sanctions

Membres des collèges de l'ACP

- M. UZAN, membre du collège plénier de l'ACP, du sous-collège sectoriel assurances et président du comité d'audit
- M. HOENN, membre du collège plénier de l'ACP, du collège restreint et du sous-collège sectoriel banque
- M. COSTE, membre du collège plénier de l'ACP, du collège restreint et du sous-collège sectoriel banque

2. Banque de France

- M. REDOUIN, Premier sous-gouverneur

Direction générale des ressources humaines

- Mme POUSSIN-DELMAS, Adjointe au directeur général des ressources humaines
- Mme HAAS, Directrice de la gestion des ressources humaines

Direction générale des activités fiduciaires et de place

- M. Jean-Luc VATIN, Directeur de la surveillance des relations entre les particuliers et la sphère financière
- Mme Marie-Claude MEYLING, Chef de service, Service de maîtrise d'ouvrage

3. Comité consultatif du secteur financier

- M. CONSTANS, Président, membre du collège plénier de l'ACP et président de la commission consultative des pratiques commerciales
- Mme SALON-MICHEL, Secrétaire générale du comité consultatif du secteur financier

4. Administrations**Direction générale du Trésor**

- M. DE VILLEROCHÉ, Chef du service du financement de l'économie
- Mme ATIG, Sous-directeur assurances
- M. BOITREAUD, Sous-directeur des affaires bancaires
- M. GARWACKI, adjoint au Chef de bureau
- M. CUMENGE, adjoint au Chef de bureau

Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

- M. MARTIN, Chef du service de la régulation et de la sécurité
- Mme GALLERAND, bureau « F3 » professions organisées
- M. de GENEVE, bureau « F3 » professions organisées

Autorité des marchés financiers

- M. FRANCO, Secrétaire général
- Mme LEMAIRE, Directrice de la Direction des relations avec les épargnants

Autorité des Normes Comptables

- M. HAAS, Président et membre du collège plénier de l'ACP, de sa formation restreinte et de son comité d'audit

Corps du contrôle des assurances

- Mme. LEMERY, Chef du corps de contrôle des assurances

5. Professionnels**Association française des Sociétés Financières**

- M. SALMON, Président
- Mme PALLE-GUILLABERT, Délégué général
- M. LASSERON, Délégué général adjoint

Fédération Bancaire Française

- M. OUDEA, Président
- Mme OBOLENSKY, Directrice générale
- M. de LAUZUN, Directeur général délégué
- Mme BAC, experte juridique et conformité
- M. PIERRE, spécialiste régulation financière et prudentielle

Fédération Française des Sociétés d'Assurance

- M. SPITZ, Président
- M. LEQUOY, Délégué général
- M. GOSSIC, Directeur assurances personnes
- M. CHAPUT, Conseiller du Président et du Délégué général
- M. LABILLOY, Directeur des affaires économiques, financières et internationales
- M. POIGET, Directeur des affaires juridiques, fiscale et de la concurrence

Fédération Nationale de la Mutualité Française

- M. CANIARD, Président
- M. COHEN-SOLAL, Directeur général
- M. ROUX, Directeur délégué auprès du directeur général

Groupement des entreprises mutuelles d'assurance

- M. ANDRECK, Président
- M. DE BOISSIEU, Secrétaire général
- M. BONNET, Responsable vie et finances

Allianz Vie

- M. JUMELLE, Directeur Assurances de personnes Partenariats vie

AXA

- M. HARLIN, Directeur des affaires financières
- M. HAMILIUS, Directeur des affaires européennes
- M. MIRABAUD, Directeur du cabinet du directeur des affaires financières

La Banque Postale

- M. BAJOU, membre du directoire
- M. TRAUJLE, Directeur de la coordination des audits externes
- M. LEVY, Directeur de la conformité

BPCE

- M. BRAC DE LA PERRIERE, Inspecteur général

Groupe Monceau assurances

- M. DUPIN, Président et Directeur général

Identités Mutuelle

- M. GAUDU, Directeur général adjoint
- Mme BOLLEY, Secrétaire générale

Laser Cofinoga

- M. CICALA, Directeur général (depuis le 16 juin 2011)
- M. PHILIPPIN, Directeur général (jusqu'au 15 juin 2011)

Mutuelle centrale de réassurance

- M. SZMARAGD, Directeur général

6. Associations de consommateurs**Association Française des Usagers des Banques**

- M. MAITRE, Secrétaire général

UFC-Que choisir

- Mme PEREZ, Administratrice nationale
- M. CHIPOY, Chargé de mission Banque et Assurance, Département des études

AFOC

- Mme GERVAIS, Secrétaire générale
- M. MONDANGE, Juriste

Annexe 2 : Les conditions de mise en œuvre des pouvoirs de l'ACP (hors mesures de police administrative)

Type de pouvoir	Commission bancaire (ou CECEI)	ACAM (ou CEA)	ACP
Recommandation individuelle	Pour les établissements de crédit et prestataires de services d'investissement pour restaurer ou renforcer leur situation financière, améliorer leurs méthodes de gestion ou assurer l'adéquation de leur organisation à leurs activités ou à leurs objectifs de développement.	Recommandation de prendre toutes les mesures appropriées pour restaurer ou renforcer sa situation financière, améliorer ses méthodes de gestion ou assurer l'adéquation de son organisation à ses activités ou à ses objectifs de développement.	Pour les établissements de paiement en matière de fonds propres pour les établissements de paiement exerçant des activités de nature hybride en cas de menace sur la santé financière de l'établissement de paiement pour la CDC, en matière de LAB/FT, pour améliorer ses procédures ou son organisation
Injonction	Pour les établissements de crédit et les prestataires de service d'investissement : pour restaurer ou renforcer sa situation financière, améliorer ses méthodes de gestion ou assurer l'adéquation de son organisation à ses activités ou à ses objectifs de développement, Cette injonction peut en particulier porter sur une exigence de détention de fonds propres ou sur une restriction temporaire leur activité.	Non (depuis l'arrêt Laurent du CE 28 octobre 2002)	Pour les établissements visés au A du I de l'article L. 612-2 (EC, EI, EP, changeurs, compagnies financières...): injonction à prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures destinées à renforcer ou restaurer sa situation financière, améliorer ses méthodes de gestion ou assurer l'adéquation de son organisation à ses activités ou à ses objectifs de développement Pour les établissements de paiement : à l'effet d'assurer l'existence de fonds propres suffisants pour les services de paiement Pour les établissements de paiement exerçant des activités de nature hybride à l'effet de créer une personne morale distincte pour les activités de services de paiement quand les autres activités portent ou menacent de porter atteinte à la santé financière de l'établissement de paiement ou à la capacité de l'ACP de contrôler le respect de ses obligations Pour la CDC en matière de LAB/FT: l'ACP peut adresser des injonctions de prendre des mesures appropriées pour améliorer ses procédures ou son organisation

Injonctions avec astreinte	Non	Non	En cas de méconnaissance d'une obligation de déclaration ou de transmission d'états, de documents ou de données demandés par l'ACP. Le montant maximal journalier de l'astreinte est de 15 000 €.
Retrait d'agrément (hors procédure de sanction)	A la demande de l'établissement ou d'office par le CECEI si l'entreprise d'investissement ne remplit plus les conditions ou engagements auxquels étaient subordonnés son agrément, ou si l'agrément a été obtenu par fraude ou fausses déclarations	Prononcé par le CEA, en cas d'absence prolongée d'activité, de rupture de l'équilibre entre les moyens financiers de l'entreprise et son activité ou, si l'intérêt général l'exige, de changements substantiels affectant la répartition de son capital, la qualité des actionnaires ou la composition des organes de direction.	Oui : pouvoirs du CECEI et du CEA

Annexe 4 : L'utilisation par les banques des obligations de financement de l'habitat

Cette annexe est une note d'information réalisée à la demande de M. Jérôme Chartier, député.

Les obligations de financement de l'habitat (OFH) émises par les sociétés de financement à l'habitat (SFH) relèvent du compartiment de marché des obligations sécurisées¹⁵⁴, qui est relativement ancien en France. Elles sont héritières des dispositifs contractuels d'obligations sécurisées, Covered Bonds, qui s'étaient beaucoup développés depuis le début de la crise financière de liquidité en 2007.

1. L'évolution récente des obligations sécurisées en France

Les obligations sécurisées désignent les obligations de moyen et long terme émises par les établissements de crédit dont le remboursement et le versement des intérêts sont garantis par les flux financiers provenant de portefeuilles dédiés de prêts (ou des titres et valeurs représentatifs de portefeuilles de prêts) inscrits à l'actif du bilan de la banque, représentant le « collatéral » des obligations.

Les prêts sélectionnés dans les portefeuilles de collatéral présentent tous un faible risque de défaut. La très bonne qualité de crédit du collatéral contenu dans les obligations sécurisées permet aux banques d'obtenir la meilleure notation de la part des agences (triple A) et d'accéder ainsi à de meilleures conditions de financement de la part des investisseurs, par rapport à des émissions d'obligations simples (« rehaussement de crédit » obtenu grâce aux obligations sécurisées). En France, les émissions d'obligations sécurisées sont toutes notées AAA par les agences de notation.

En outre, les obligations sécurisées notées AAA sont éligibles aux opérations de refinancement de la BCE : les établissements de crédit les apportent en garantie à la banque centrale afin d'obtenir des prêts de trésorerie de celle-ci (Main refinancing operations de la BCE).

Les obligations sécurisées sont apparues en France avec les émissions de la Caisse de refinancement hypothécaire (CRH) à partir de 1985. Puis, elles se sont développées à partir de 1999, sous la forme

¹⁵⁴ Covered bonds, en anglais.

d'« obligations foncières », émises par des sociétés de crédit foncier (SCF), consécutivement à la loi de 1999¹⁵⁵ qui a transposé le dispositif allemand des *Pfandbriefe*¹⁵⁶.

Les obligations foncières reproduisent les principales caractéristiques des *Pfandbriefe* :

- prêts majoritairement assortis d'une sureté réelle (prêts hypothécaires de premier rang) ou prêts à des collectivités publiques ;
- surdimensionnement de l'actif par rapport au passif (ratio de 102%) ;
- détenteurs de titres privilégiés, grâce, en France, à la création d'établissement de crédit distinct des banques, les sociétés de crédit foncier (SCF), dont le patrimoine est séparé et se trouve « éloigné » de la faillite éventuelle de la maison-mère ;
- présence d'un contrôleur spécifique chargé de vérifier la qualité et la valeur des hypothèques.

Jusqu'en 2007, le compartiment des obligations sécurisées est resté limité en France aux émissions d'obligations foncières, réalisées par les trois sociétés de crédit foncier agréées¹⁵⁷ ainsi qu'aux emprunts de la Caisse de refinancement de l'habitat¹⁵⁸ (CRH).

Mais à partir de 2007, la liquidité devenant plus difficile d'accès sur le marché interbancaire¹⁵⁹, les groupes BNP Paribas et Banques populaires ont créé des véhicules de refinancement spécifiques pour les prêts immobiliers, adoptant de manière contractuelle, certaines des dispositions de la loi instituant les obligations foncières, en particulier celles destinées à protéger les investisseurs du risque de la faillite de la banque. Leurs véhicules de refinancement, filiales à 99,9 % appelés

¹⁵⁵ Loi n°99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière.

¹⁵⁶ Pendant les années 1990, le marché allemand des *Pfandbriefe* s'était beaucoup développé et était le plus liquide d'Europe, son encours excédant celui des emprunts d'Etat (le marché des *Bund*). La France a cherché à établir un marché de *Pfandbriefe* à la française afin d'attirer les investisseurs étrangers dans notre pays, à la veille du passage à l'euro, qui exacerbait la concurrence sur les marchés financiers entre la France et l'Allemagne.

¹⁵⁷ Ces trois sociétés sont la Compagnie de financement foncier (CFF), filiale du Crédit Foncier de France, Dexia Municipal Agency, filiale de Dexia et CIF Euromortgage, filiale du groupe Crédit immobilier de France.

¹⁵⁸ La Caisse de refinancement hypothécaire est devenue Caisse de refinancement à l'habitat, en vertu de la loi de 1999 instituant les obligations foncières.

¹⁵⁹ Consécutivement à la crise internationale de liquidité intervenue à partir du printemps 2007, suite à la faillite de Bear Stearns aux Etats-Unis.

Covered Bonds¹⁶⁰, ont été agréés par la Commission bancaire comme établissements de crédit et notés AAA par les agences de notation. Le Crédit Mutuel, le Crédit Agricole puis la Société générale ont par la suite créé des structures de Covered Bonds, respectivement en 2008, 2009 et 2010.

Le développement de ces nouvelles formes contractuelles d'obligations sécurisées a été encouragé par deux des mesures prises par la BCE pour contrecarrer la crise de la liquidité interbancaire, qui s'est aggravée à partir de septembre 2008, à la suite de la faillite de Lehman Brothers.

En octobre 2008, la BCE a décidé d'accepter les obligations sécurisées contractuelles en tant que garanties financières éligibles pour les opérations de refinancement, à titre temporaire et exceptionnel, alors que celles-ci ne répondaient pas aux exigences prescrites par la « directive OPCVM ».

La « directive OPCVM » désigne la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

Elle dispose, en son article 52 :

« Les Etats membres peuvent porter la limite de 5% prévue au paragraphe 1 premier alinéa [Un OPCVM ne peut investir plus de 5% de ses actifs dans des valeurs mobilières ou des instruments du marché monétaire émis par une même entité ou 20% de ses actifs dans des dépôts placés auprès de la même entité] jusqu'à un maximum de 25% pour les obligations émises par un établissement de crédit qui a son siège statutaire dans un état membre et qui est légalement soumis à une surveillance spéciale des autorités publiques destinée à protéger les détenteurs d'obligations. En particulier, les sommes découlant de l'émission de ces obligations sont investies, conformément à la législation, dans des actifs qui, durant toute la période de validité des obligations, peuvent couvrir les créances résultant des obligations et qui, en cas de faillite de l'émetteur seraient utilisés en priorité pour le remboursement du principal et le paiement des intérêts courus ». Ce dispositif est transposé à l'article R.214-6 du code monétaire et financier.

En outre, en mai 2009, la BCE a décidé d'acheter des obligations sécurisées, légales et contractuelles, sur le marché secondaire, afin de

¹⁶⁰ Afin de les distinguer des SCF.

faciliter les émissions de celles-ci sur le marché primaire. Le programme d'achat a duré 1 an, de juin 2009 à juin 2010, et a porté sur 60 Md€. Cette mesure en faveur de la liquidité des obligations sécurisées a rassuré les investisseurs et a permis de relancer en France le compartiment des émissions d'obligations de moyen-long terme (plus de 2 ans) par les banques dès l'été 2009.

2. La transformation des *Covered Bonds* en obligations de financement de l'habitat

La création des sociétés de financement de l'habitat (SFH) par la loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière (LRBF) a consisté, notamment, à légaliser les dispositifs de *Covered Bonds* né depuis 2007 dans le cadre contractuel. Une nouvelle loi était nécessaire car, d'une part, la loi de 1999 qui avait institué les sociétés de crédit foncier ne correspondait plus aux pratiques majoritaires des banques dans le crédit immobilier, d'autre part, les conditions de refinancement des banques françaises devaient être assouplies, alors que la BCE s'appropriait à mettre fin à certaines mesures non conventionnelles de politique monétaire.

Les sociétés de crédit foncier (SCF) sont limitées dans leur objet et ne peuvent acquérir que certaines catégories de prêts immobiliers résidentiels, à l'instar des *Pfandbriefe* allemands : les prêts doivent revêtir la forme de crédits hypothécaires de premier rang dans la proportion d'au moins 65 % du portefeuille d'actifs et les prêts cautionnés ne peuvent pas représenter plus de 35 % de celui-ci. En outre, pour être éligibles à l'actif des SCF, les prêts cautionnés ne doivent pas être garantis par une société de caution du groupe bancaire auquel appartient la SCF.

Or, la part des prêts hypothécaires a beaucoup diminué depuis 10 ans en France, en partie parce que les formalités d'enregistrement des hypothèques sont restées lourdes et coûteuses. Majoritaires en 1999, au moment de la création des SCF, les prêts hypothécaires sont devenus minoritaires en 2010, ne représentant plus que 30 % du marché des prêts résidentiels, contre 70 % pour les prêts cautionnés.

A titre d'illustration de l'ampleur du développement des prêts cautionnés, Crédit Logement, établissement de place spécialisé dans le cautionnement des prêts résidentiels, présentait au 31 décembre 2010 un encours de prêts garantis de plus de 200 Md€ (d'après le rapport annuel 2010 de Crédit Logement).

En juin 2010, la BCE a mis fin au programme d'achat de 60 Md€ de *Covered bonds*.

La loi LRBF a introduit consécutivement une catégorie nouvelle de prêts, les prêts à l'habitat, et a institué les sociétés de financement de l'habitat dont l'objet exclusif réside dans le financement ou le refinancement des prêts à l'habitat.

Les prêts à l'habitat sont définis à l'article L. 515-35 du code monétaire et financier :

« Les prêts à l'habitat sont destinés, en tout ou partie, au financement d'un bien immobilier résidentiel et garantis soit par une hypothèque de premier rang (ou une sûreté immobilière conférant une garantie au moins équivalente) ou par un cautionnement consenti par un établissement de crédit ou une entreprise d'assurance. »

Les SFH ne peuvent pas financer ou refinancer des prêts immobiliers autres que résidentiels (immobilier commercial, par exemple), à la différence des SCF dont les actifs éligibles portent sur les prêts immobiliers en général ainsi que sur les prêts aux personnes publiques.

En revanche, la loi soumet les SFH au même régime prudentiel que les SCF, qu'il s'agisse des règles antérieures à la réforme (présence d'un contrôleur spécifique, exigences qualitatives et quantitatives relatives au ratio de couverture minimum entre les actifs éligibles et le passif privilégié, principe du surdimensionnement, quotité de financement et limite maximale des valeurs de remplacement), ou des nouvelles exigences introduites par la LRBF (obligation d'assurer à tout moment la couverture des besoins de trésorerie et publication sur une base trimestrielle des informations relatives à la qualité et à la durée des prêts, titres et valeurs à financer).

Enfin, la LRBF aménage, à titre de mécanisme transitoire, une procédure d'agrément spécifique en vue de permettre aux émetteurs d'obligations sécurisées contractuelles qui le souhaitent d'opter pour le statut de SFH dans les douze mois suivant la promulgation du nouveau dispositif.

Avant la transformation en SFH, le refinancement des prêts à l'habitat sous forme de *Covered Bonds* était très élevé, l'encours cumulé pour les groupes bancaires exerçant en France dépassant 100 Md€.

Au printemps 2011, l'ensemble des groupes bancaires a procédé à la transformation des véhicules de *Covered Bonds* en SFH, BPCÉ créant une SFH à partir de la fusion des deux véhicules de *Covered Bonds* qui préexistaient dans le groupe.

Désormais, aucun véhicule contractuel ne subsiste plus dans le domaine du refinancement des prêts résidentiels¹⁶¹ en France.

Dès 2011, les obligations à l'habitat ont représenté une source de financement de moyen-long terme importante pour les banques. Les gisements de prêts éligibles au refinancement avoisinent 200 Md€.

Les SFH ont en commun d'être toutes notées AAA et de recourir, en tout ou partie, à la caution de Crédit Logement.

En définitive, la création des obligations de financement de l'habitat répond à un besoin majeur des banques, le financement à moyen-long terme et tire parti d'un des gisements d'actifs financiers les plus volumineux en France, les prêts à l'habitat. Ce nouvel outil de financement constitue un atout pour les banques françaises dans la concurrence internationale.

¹⁶¹ *Home Loans*, en anglais.