

Les objectifs de l'Autorité de Contrôle prudentiel



Le 8 mars 2010, la Ministre de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi Christine Lagarde a installé la nouvelle Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP). Cette nouvelle institution de régulation des banques et des assurances résulte de la fusion des deux instances de contrôle des banques et des assurances (la Commission bancaire, l'Autorité de Contrôle des assurances et des mutuelles (Acam), et des deux instances d'agrément (le Comité des entreprises d'Assurance (CEA), et le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI)). Adossée à la Banque de France, l'ACP est présidée par Christian NOYER, Gouverneur de la Banque de France. Danièle Nouy, Secrétaire Générale de la Commission bancaire a été nommée Secrétaire Générale de la nouvelle Autorité. Elle évoque pour l'IEFP les raisons de la création de l'ACP, le rôle de celle-ci dans la protection des consommateurs, les nouvelles régulations bancaires et la question de la spéculation.

Les raisons de la création de l'ACP

Trois éléments essentiels ont été soulignés lors de l'installation de l'ACP par la Ministre Christine Lagarde :

- **la protection des consommateurs**, de la clientèle des banques et des assurances ;
- la nécessité d'avoir **une vision large et complète** du monde de la finance. Comme la crise l'a montré, les liens sont très étroits entre banques, assurances et marchés financiers. Des questions communes sont posées aux banques et aux assurances. Le contrôle doit être en mesure d'effectuer une supervision micro prudentielle, établissement par établissement. Il devra également avoir une dimension macro prudentielle, prenant en compte l'ensemble du système financier.

- **La visibilité des positions françaises** au niveau international doit être renforcée. La Commission de contrôle des assurances qui faisait de gros efforts restait cependant une petite institution. L'ACP disposera d'une visibilité et de moyens accrus.

« Il y a une **vraie rationalité** à avoir, d'une part, le contrôle des institutions (banques et assurances) et d'autre part le contrôle des marchés (AMF) » explique Danièle Nouy. Ce modèle existe dans un certain nombre de pays. Il fonctionne bien surtout lorsque le contrôle des banques et des assurances est adossé à la Banque Centrale, ce qui est le cas avec l'ACP.

Le modèle totalement intégré (avec une seule autorité de Contrôle regroupant le contrôle des banques, des assurances et des marchés) qui existe aussi, par exemple au **Royaume Uni**, paraît **moins probant**. Au Royaume Uni, l'Autorité de contrôle est pratiquement coupée de la Banque Centrale. Le prix payé pour cette séparation a été très lourd. L'affaire Northern Rock n'aurait pas pu exister en France parce que les relations entre la Banque Centrale et le superviseur s'effectuent en temps réel. Dans la crise cela a permis d'agir à chaque fois beaucoup plus en amont et avec plus de flexibilité.

Une sorte de mode du superviseur intégré a pendant un temps prévalu due à l'excellente communication de nos collègues britanniques sur le modèle qu'ils avaient adopté. Un certain nombre de pays les ont rejoints et cela a pu paraître un temps la voie de l'avenir. **La France**



est restée pour sa part très attachée à maintenir un adossement de la supervision à la Banque Centrale. La crise a montré qu'il ne fallait pas être timide en la matière.

L'adossement de la supervision des assurances comme cela va être le cas dans le cadre de l'ACP, constituera **un progrès**. « Il restera à le démontrer à la profession de l'assurance qui n'a pas été spontanément enthousiaste ... mais, affirme Danièle Nouy, elle sera très rapidement convaincue, je n'ai pas le moindre la dessus ».

La protection des consommateurs

La **mission** de protection des consommateurs est **nouvelle en ce qui concerne la partie bancaire**. Pour sa part l'AMF a une mission très claire dans le domaine de la protection des consommateurs. La commission de contrôle des assurances intervenait également davantage parce que dans des domaines tels que l'assurance vie, il est extrêmement difficile de séparer ce qui relève du contrôle prudentiel et ce qui relève de la protection des consommateurs. La Commission bancaire avait peu de responsabilités en la matière parce que la Banque de France intervenait beaucoup (qu'il s'agisse du guichet unique d'information des succursales ou de ses interventions dans le domaine du surendettement).

Le contrôle des pratiques commerciales

La mission de protection des consommateurs confiée à l'ACP va concerner essentiellement **les pratiques commerciales**, domaine pour lesquels la Ministre et le législateur ont souhaité établir un **pouvoir de sanction** de l'Autorité.

Dans le cadre d'une convention avec l'AMF, le réseau de la Banque de France réalise déjà des contrôles des pratiques commerciales des banques et d'autres institutions financières pour le compte de l'AMF. L'ACP continuera à utiliser le réseau Banque de France, vraisemblablement dans le cadre d'**une convention tripartite** (ACP, AMF, Banque de France). Matériellement, il n'y aura donc pas de bouleversement, mais davantage de contrôles.

Une **Direction des contrôles des pratiques commerciales** va être créée au sein de l'ACP avec une force de frappe à terme d'une soixantaine d'agents.

Guichet unique

L'ACP travaillera en coopération étroite avec l'AMF. **Un pôle commun** est mis en place pour avoir une coordination et une cohérence totales entre les politiques des deux institutions et pour permettre de couvrir tout ce qui doit l'être.

Dans un souci de simplification pour les consommateurs, ceux-ci pourront s'adresser à un **guichet unique** sans avoir à chercher préalablement si leur demande est du ressort de l'ACP ou de l'AMF. Ils pourront s'adresser au pôle commun et celui-ci orientera le dossier à l'une ou l'autre de ces deux institutions et en suivra le cheminement.

Des contrôles ciblés et innovants

La mission n'est pas de traiter toutes les réclamations des consommateurs. Celles qui seront faites auprès du pôle commun seront dirigées vers les instances chargées de les traiter comme par exemple les médiations.



Les efforts seront concentrés sur le **contrôle des pratiques commerciales** afin d'en couvrir tout le spectre comme par exemple une veille sur les publicités. « Nous sommes prêts à être extrêmement innovants et créatifs sur la façon de contrôler ces éléments, y compris en faisant réaliser des **tests à l'aveugle** » précise Danièle Nouy.

Enfin l'ACP aura également la responsabilité du contrôle des très nombreux **intermédiaires** de la banque et de l'assurance.

Les nouvelles régulations bancaires

Les régulateurs français ont été avant la crise **rigoureux et exigeants**. Ils ont établi un **dialogue de qualité avec les établissements bancaires** français qui comprennent cette exigence et ont accepté cette rigueur dans la période pré crise. Tout cela n'a pas été facile. « Il est difficile d'être un superviseur rigoureux lorsque tous les autres sont relativement laxistes », souligne Danièle Nouy.

A contre emploi

Aujourd'hui ces superviseurs sont tout à coup devenus extrêmement rigoureux. Ils veulent un **maximum de règles et des exigences extrêmement dures** dans le cadre de ces règles. Les régulateurs français avec d'autres, comme les régulateurs du Canada qui sont des régulateurs sérieux, demandent à ces « nouveaux rigoureux » de garder un peu de mesure. Ces régulateurs ne sont pas poussés seulement par de bonnes raisons mais par une mauvaise raison. « *Nous avons le sentiment qu'ils ne croient plus à leur métier de superviseur* » explique Danièle Nouy. Ils considèrent qu'ils ne pourront pas être des superviseurs suffisamment rigoureux et ils veulent se reposer sur des règles très dures qui puissent s'appliquer sans autre forme de procès. Pour Danièle Nouy, « *c'est une illusion* ». Même si les règles sont très rigoureuses, le jugement des superviseurs reste nécessaire. D'autre part, plus les règles seront rigoureuses et plus les banques utiliseront leur capacité d'invention pour **développer des produits hors régulation**, comme cela a été le cas avec les subprimes. Or ce qui est en dehors du contrôle est plus dangereux que ce qui est sous un contrôle. Il y a trop d'accent sur les règles et pas assez sur la qualité de la supervision.

Pour une définition rigoureuse des fonds propres

Les régulateurs français se prononcent pour une définition très rigoureuse des fonds propres. Il ne faut retenir que **les vrais fonds propres (les actions, ou les parts sociales de mutualiste ou de coopérative et les réserves)**. Et ne pas inclure par exemple les fonds « hybrides ». Il s'agit des titres que l'on « vendait » aux investisseurs comme étant des produits « de bon père de famille », sans risques et aux superviseurs comme étant des fonds propres purs et durs. A l'expérience aucun de ces produits n'a absorbé de pertes.

S'agissant des **déductions autorisables sur les fonds propres**, des différences de traitement sont nécessaires. **Les participations dans les compagnies d'assurances** sont importantes pour les banques françaises. Elles apportent de la diversification et correspondent à un modèle qui n'a pas du tout démerité pendant la crise. Ces participations ne doivent certes pas pouvoir être déduites totalement du cœur des fonds propres, mais elles ne doivent pas être traitées de la même façon que, par exemple, les crédits d'impôts différés.

La question du financement de l'économie

La définition des régulations se joue au niveau mondial. **Il faut aboutir à des règles à la fois rigoureuses et raisonnables**. Rien ne coûte plus cher que le laxisme en matière de contrôle



des banques et d'insuffisance de fonds propres. Ni l'économie ni les contribuables ne supporteront de revivre ce qu'on a vécu pendant cette période. Toutes les leçons doivent être tirées, mais il faut rester raisonnable. Pour Danièle Nouy, **les exigences de fonds propres actuellement proposées par les instances internationales de régulation sont excessives.**

Se pose ensuite la question de la date d'application des nouvelles règles. En principe les règles doivent être fixées fin 2010 pour une **application fin 2012**. Mais **si en 2012 la croissance n'est pas revenue**, la masse des capitaux qui devra être prélevée sur les marchés pour respecter les nouvelles normes de fonds propres risque d'être excessive par rapport à la situation dans laquelle se trouveraient les économies. Dans ce cas selon Danièle Nouy « il ne serait pas dramatique » d'ajuster le calendrier d'application et de le **réaliser en trois étapes** « 1/3 à la fin 2012, 1/3 fin 2013 et 1/3 fin 2014 ».

S'agissant toujours de l'enjeu du financement de l'économie, une question doit également être soulevée dès la définition des règles. Le financement bancaire de l'économie est beaucoup plus important en Europe et en France qu'il ne l'est aux USA où le financement des entreprises s'effectue beaucoup plus sur les marchés. **Ce que l'on va demander aux banques doit correspondre au modèle européen de financement de l'économie tel qu'il fonctionne.**

La question de la spéculation

Selon Danièle Nouy, « **il n'y a pas de recette miracle en la matière** ». Aux USA les débats portent notamment sur une **interdiction des opérations pour compte propre** des banques ou pour **séparer les banques commerciales et les banques de marché** comme l'organisait aux Etats Unis le fameux Glass Steagall Act des années 1930. Cela n'est pas si simple. Les deux types de banques, commerciales et de marché ont été touchés pendant la crise. D'autre part il est assez **difficile de faire la part** entre ce qui est vraiment activité pour compte propre d'une banque et activité de marché pour le compte de la clientèle. La clientèle notamment les grandes sociétés, ont besoin et demandent des produits financiers complexes pour couvrir certains risques et parfois pour aller un peu plus loin que la simple assurance. Si elles ne se couvrent pas elles-mêmes immédiatement sur le marché, les banques pourront se retrouver presque fatalement en position ouverte simplement parce qu'elles ont travaillé pour le compte de leur clientèle.

Davantage de suivi et de transparence

Il pourrait être demandé davantage de suivi des opérations pour compte propre et des positions ouvertes des banques, mais c'est déjà largement le cas et au demeurant les banques françaises qui sont des acteurs majeurs sur les opérations de marché, se couvrent de façon régulière et ont peu de positions ouvertes.

Davantage de transparence serait également une bonne chose. Force est de constater que la crise permet en la matière des avancées qui n'avaient pu être obtenues les années précédentes malgré les demandes des autorités de contrôle.

Contrôle indirect.

D'autre part, si l'on pousse ces opérations spéculatives en dehors des entités régulées que sont les banques **ces opérations se poursuivront ailleurs**. A ce moment le contrôle devra se faire de façon indirecte au travers des banques. C'est du reste ce qui a été pour une part mis en œuvre **s'agissant des hedge funds** et qui n'a pas si mal marché, car les hedge funds ont besoin d'utiliser les services bancaires et d'emprunter auprès des banques. Si l'on est très exigeant sur cette activité des banques on peut arriver à obtenir un certain contrôle de ces activités.



Surveillance macro prudentielle

Par ailleurs, au-delà de la surveillance micro prudentielle des établissements pris isolément, la surveillance macro prudentielle doit permettre une surveillance globale du système financier pour repérer les bulles, et les zones de risques grandissants. « C'est ce que nous attendons de nos collègues en charge de la stabilité financière du **Conseil européen des risques systémiques** qui est en train de se mettre en place sous le contrôle de la Banque Centrale Européenne » conclut Danièle Nouy

(a mettre en encart au moment où le terme apparait
Définition de
Activité pour Compte propre
Position ouverte... Reste à faire !)

