



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE
EUROSYSTEME

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 8 janvier 2010

sur la fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance

(CON/2010/4)

Introduction et fondement juridique

Le 28 décembre 2009, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du ministère français de l'économie, de l'industrie et de l'emploi portant sur le projet d'ordonnance portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance (ci-après, le « projet d'ordonnance »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et de l'article 2, paragraphe 1, troisième et sixième tirets, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation¹, étant donné que le projet de loi a trait à la Banque de France et aux règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objet du projet d'ordonnance

1.1 Le projet d'ordonnance vise principalement² à fusionner les quatre autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance³ et à créer en France une nouvelle autorité de surveillance, l'Autorité de contrôle prudentiel (ci-après, l'« Autorité »), dotée des pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses missions. L'Autorité deviendra l'unique autorité d'agrément et de surveillance pour le secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement, ainsi que pour le secteur de l'assurance⁴. La préservation de la stabilité du système financier et la protection des clients, assurés et bénéficiaires, feront partie des ses objectifs⁵.

¹ JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

² Sur le fondement de l'habilitation conférée au gouvernement français par l'article 152, paragraphe 2, de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (Journal officiel de la République française n° 0181 du 5 août 2008).

³ L'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, le comité des entreprises d'assurance, le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la Commission bancaire.

⁴ Articles L.612-1 à L.612-3 du Code monétaire et financier, tel que proposés par le projet d'ordonnance. L'Autorité se verra également confier d'autres missions, en particulier concernant le contrôle de la commercialisation de produits

- 1.2 L'Autorité comprend un collège, qui statue en formation plénière, en formation restreinte, en formation de sous-collèges sectoriels, et le cas échéant en formation de commission spécialisée. Elle comprend également une commission des sanctions. Sauf disposition contraire, les attributions confiées à l'Autorité sont exercées par le collège⁶. Le collège en formation plénière a pour tâches, en vertu d'une disposition expresse du projet d'ordonnance: i) d'examiner toute question nationale et internationale de portée générale commune aux secteurs de la banque et de l'assurance et d'analyser les risques de ces secteurs au regard de la situation économique, ii) de délibérer sur les priorités de contrôle, et iii) d'arrêter les principes d'organisation et de fonctionnement, le budget et le règlement intérieur de l'Autorité. Les questions individuelles sont examinées par le collège en formation restreinte, le sous-collège sectoriel de la banque, le sous-collège sectoriel de l'assurance ou le cas échéant une commission spécialisée. En règle générale, chaque sous-collège sectoriel aura vocation à examiner les questions individuelles et les questions d'ordre général spécifiques à son secteur; la formation restreinte est compétente pour les questions individuelles concernant les conglomérats financiers et les fusions et acquisitions ayant un effet significatif sur des entités relevant des deux secteurs. En outre, compte tenu de leur incidence sur la stabilité financière, l'examen de questions relatives à l'un des deux secteurs pourra être attribué au collège par le président (formation plénière pour les questions de portée générale et formation restreinte pour les questions individuelles)⁷.
- 1.3 L'Autorité sera adossée à la Banque de France. Le gouverneur de la Banque de France, ou le sous-gouverneur qu'il désignera pour le représenter, sera le président du collège de l'Autorité (formation plénière, formation restreinte et sous-collège sectoriel de la banque). Le vice-président présidera le sous-collège sectoriel de l'assurance, dont le gouverneur de la Banque de France, ou le sous-gouverneur désigné pour le représenter, sera également membre⁸. En tant que président de l'Autorité, le gouverneur de la Banque de France arrêtera l'ordre du jour des différentes formations

financiers en coopération avec l'Autorité des marchés financiers (Articles L.612-30 à L.612-33 du Code monétaire et financier, tel que proposés par le projet d'ordonnance).

⁵ Article L.612-1 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance. Le projet d'ordonnance prévoit également que dans l'accomplissement de ses missions, l'Autorité prend en compte les objectifs de stabilité financière dans l'ensemble de l'Espace économique européen (EEE) 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. Elle coopère avec les autorités compétentes des autres États. En particulier, au sein de l'EEE, elle apporte son concours aux structures de supervision des groupes transfrontaliers.

⁶ Article L.612-4 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

⁷ Article L.612-11 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

⁸ Sur la composition des collèges et commissions, voir les Articles L.612-5 et suivants du Code monétaire et financier, tel que proposés par le projet d'ordonnance. En particulier, pour tenir compte des fortes spécificités des métiers de l'assurance, le vice-président de la formation plénière du collège devra disposer d'une expérience professionnelle en matière d'assurance et celui-ci présidera en règle générale le sous-collège sectoriel de l'assurance ; le président pourra également déléguer la présidence du collège ou de l'une de ses formations ou commissions au vice-président. Quatre des membres de la formation plénière du collège sont le président de l'Autorité des normes comptables, un conseiller d'État, un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes. Trois membres, parmi lesquels sera choisi le vice-président, seront choisis en raison de leur compétence en matière de protection des clientèles, de techniques quantitatives et actuarielles ou dans les autres matières relevant de l'Autorité. Quatre membres seront choisis en raison de leur compétence en matière d'assurance, de mutualité, de prévoyance ou de réassurance, tandis que quatre autres membres seront choisis en raison de leur compétence en matière d'opérations de banque, de services de paiement ou de services d'investissement. La commission des sanctions est compétente pour prononcer une sanction disciplinaire après ouverture de la procédure de sanction par l'une des formations du collège ; sa composition est totalement différente de celle du collège.

du collège⁹. Pour l'accomplissement des missions confiées à l'Autorité, le président de l'Autorité aura qualité pour agir devant toute juridiction¹⁰. Le personnel des services de l'Autorité sera composé d'agents relevant des statuts de la Banque de France et de fonctionnaires affectés auprès de la Banque de France¹¹. Le budget de l'Autorité constituera un budget annexe de la Banque de France. L'Autorité disposera des moyens fournis par la Banque de France, dans la limite du produit de la contribution pour frais de supervision¹², dont le solde sera reporté chaque année, et des contributions additionnelles que la Banque de France pourra attribuer à l'Autorité¹³.

- 1.4 Aux termes du projet d'ordonnance, l'Autorité est une autorité administrative indépendante¹⁴. En outre, le projet d'ordonnance garantit l'indépendance fonctionnelle de l'Autorité, ce qui signifie que les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions pourront être gérés de manière autonome. Un secrétaire général sera nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie, sur proposition du président de l'Autorité. Le secrétaire général organisera et dirigera les services de l'Autorité. Sur proposition du secrétaire général, le collège de l'Autorité arrêtera les principes d'organisation des services, fixera les règles de déontologie applicables au personnel et établira le cadre général de recrutement et d'emploi du personnel dans le respect des dispositions applicables aux agents statutaires et aux fonctionnaires¹⁵. L'Autorité arrêtera son budget, sur proposition du secrétaire général. Le collège créera en son sein un comité d'audit chargé notamment de vérifier le bon usage des ressources de l'Autorité¹⁶.

2. Observations générales

- 2.1 Conformément à l'article 127, paragraphe 5, du traité FUE, qui prévoit que le Système européen de banques centrales (SEBC) contribue à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier, la BCE a souligné l'importance d'une étroite participation des banques centrales au contrôle prudentiel¹⁷. Dans ce contexte, la BCE se félicite de ce que le projet d'ordonnance assure la participation étroite de la Banque de France à l'Autorité, en particulier par l'intermédiaire de son gouverneur, ou sous-gouverneur désigné pour le représenter, agissant en qualité de président de l'Autorité.

⁹ Article L.612-11 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

¹⁰ Article L.612-15 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

¹¹ Article L.612-18 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

¹² Cette contribution sera acquittée auprès de la Banque de France par les personnes soumises au contrôle de l'Autorité, conformément à l'article L.612-20 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

¹³ Article L.612-17 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

¹⁴ Article L.612-1 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

¹⁵ Article L.612-19 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

¹⁶ Article L.612-17 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

¹⁷ Voir « Le rôle des banques centrales en matière de contrôle prudentiel », BCE, 22.3.2001, disponible sur le site Internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu

- 2.2 En outre, la nature et l'ampleur du risque systémique s'élargissent en raison de l'imbrication croissante des établissements de crédit, sociétés d'assurance, entreprises d'investissement et fonds de pension. Les frontières traditionnelles entre les segments de la banque, des assurances et des titres, du système financier, s'estompent de plus en plus, comme le démontre l'émergence des produits financiers hybrides, l'utilisation croissante des instruments de transfert du risque, tels que les dérivés de crédit, entre les secteurs, et le rôle croissant des conglomérats financiers¹⁸. En intégrant les instruments de surveillance microprudentielle, le projet d'ordonnance prend acte de l'importance croissante des groupes financiers combinant différents types de services financiers. Ceci devrait permettre d'aborder les préoccupations d'ordre prudentiel spécifiques concernant ces groupes et d'assurer une égalité globale des conditions de concurrence entre les intermédiaires concurrents. Ceci devrait également faciliter une évaluation plus efficace des risques du système financier dans son ensemble.
- 2.3 L'étroite participation des banques centrales nationales (BCN) du SEBC au contrôle prudentiel peut soutenir leur contribution à la surveillance macroprudentielle du secteur financier. À cet égard, la crise financière démontre qu'il est nécessaire de renforcer la surveillance et la régulation du système financier dans son ensemble. En ce qui concerne le secteur de l'assurance en particulier, l'expérience a montré l'importance des sociétés d'assurance pour la stabilité financière systémique en raison de leur taille, de leur interconnectivité avec le secteur financier et de la fonction économique des produits d'assurance. En raison de l'importance systémique du secteur de l'assurance pour la stabilité financière, la surveillance macroprudentielle devant être exercée par le futur Comité européen du risque systémique (CERS) s'étend à l'assurance. Dans le cadre de la création du CERS, qui sera responsable de la surveillance macroprudentielle dans l'UE¹⁹, le cadre établi par le projet d'ordonnance est de nature à améliorer la contribution de la Banque de France au soutien analytique apporté au CERS, notamment par l'intermédiaire de son Gouverneur agissant en qualité de membre disposant du droit de vote²⁰. À cet égard, la participation de la Banque de France à l'Autorité, en particulier par l'intermédiaire de son gouverneur ou sous-gouverneur agissant en qualité de président de l'Autorité, est positive. La BCE comprend que le cadre proposé permettra au gouverneur de la Banque de France d'exercer ses fonctions en tant que gouverneur et membre des organes de décision de la BCE indépendamment de toute influence extérieure, comme le traité FUE l'exige.

18 Voir, par exemple, le paragraphe 5 de l'avis CON/2004/16 du 11 Mai 2004 sollicité par le ministère italien de l'économie et des finances sur un projet de loi relatif à la protection de l'épargne.

19 Voir l'avis CON/2009/88 du 26 octobre 2009 sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique et sur une proposition de décision du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques relatives au fonctionnement du Comité européen du risque systémique.

20 Un représentant de haut niveau de l'Autorité contribuera également aux travaux du conseil général du CERS.

3. Indépendance de la banque centrale et financement monétaire

- 3.1 Les États membres doivent veiller à ce que les BCN disposent de moyens suffisants pour exercer leurs missions liées au SEBC. À cet égard, la BCE comprend que les fonctions devant être assurées par le gouverneur de la Banque de France, ou le sous-gouverneur selon le cas, seront effectuées d'une manière entièrement compatible avec l'indépendance institutionnelle et financière de la Banque de France et l'indépendance personnelle du gouverneur, qui est destinée à sauvegarder la bonne exécution de leurs missions en vertu du traité FUE et des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après, les « statuts du SEBC »).
- 3.2 Les situations dans lesquelles les autorités de surveillance financière font partie intégrante de la BCN ne posent aucun problème du point de vue de l'indépendance financière des banques centrales lorsque ces autorités sont soumises aux prises de décision indépendantes de la BCN²¹. Le projet d'ordonnance prévoit que l'Autorité est une autorité administrative indépendante²² ; l'Autorité sera toutefois dépourvue de la personnalité morale et la BCE comprend que, comme dans le cas de la Commission bancaire, la responsabilité de l'État et non pas celle de la Banque de France sera engagée à raison des activités de l'Autorité, et que les finances de la Banque de France ne seront par conséquent pas grevées par un engagement de sa responsabilité pour les décisions de l'Autorité.
- 3.3 En outre, en raison de la possibilité de nommer les agents relevant des statuts de la Banque de France à des postes au sein des services de l'Autorité, la BCE escompte qu'il sera fait en sorte que la Banque de France dispose de moyens financiers et en personnel suffisants, tant en termes quantitatifs que qualitatifs, pour continuer à exercer toutes ses missions, et notamment, que sa capacité à exercer les missions liées au SEBC ne sera pas affectée.
- 3.4 La BCE constate que le projet d'ordonnance contient une disposition selon laquelle il peut être mis fin aux fonctions d'un membre du collège par arrêté motivé du ministre chargé de l'économie dans les conditions qu'elle prévoit²³. Le projet d'ordonnance, tel que soumis à la BCE, ne précise pas clairement que cette disposition ne s'applique pas au gouverneur de la Banque de France en qualité de président de l'Autorité. La BCE suggère de clarifier le projet d'ordonnance à cet égard²⁴.
- 3.5 La BCE note qu'il est important de sauvegarder le respect de l'interdiction du financement monétaire en vertu de l'article 123 du traité FUE, qui vise essentiellement à empêcher le financement du secteur public par la banque centrale. L'Autorité sera essentiellement financée par le produit de la contribution pour frais de supervision, ce qui, en principe, atténuerait les préoccupations relatives au financement monétaire. En outre, le projet d'ordonnance prévoit également que la Banque de France peut attribuer des contributions additionnelles à l'Autorité²⁵. La

21 Rapport sur la convergence de la BCE de 2008, p. 21-22.

22 Article L.612-1 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

23 Article L.612-5 - I, sixième alinéa, du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

24 Le projet d'ordonnance pourrait par exemple indiquer expressément que la disposition ne s'applique qu'aux membres mentionnés aux 3° à 8° comme dans le troisième alinéa du même article ; ceci exclurait le président de l'Autorité qui est mentionné au 1°.

25 Article L.612-17 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

fourniture de ces moyens financiers par la Banque de France à l'Autorité en vertu du projet d'ordonnance ne semble pas être préoccupante du point de vue du financement monétaire dans la mesure où la Banque de France financera l'exécution d'une mission de surveillance financière légitime en vertu du droit français. Cette mission facilitera également l'exécution par la Banque de France de sa mission liée au SEBC en vertu de l'article 127, paragraphe 5, du traité FUE, à savoir la contribution à la bonne conduite des politiques menées par l'Autorité en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier. À cet égard, il est crucial que la Banque de France soit en mesure d'apporter une contribution significative à la conduite des politiques menées par l'Autorité en matière de surveillance et de stabilité. La BCE considère que le rôle que le projet d'ordonnance prévoit pour la Banque de France va dans la bonne direction étant donné que le gouverneur est le président du collège de l'Autorité²⁶. De plus, la fourniture de personnel à l'Autorité par la Banque de France devrait améliorer la contribution de la Banque de France aux politiques de l'Autorité en matière de surveillance et de stabilité²⁷.

- 3.6 La BCE observe qu'une législation nationale imposant à une BCN de reprendre les engagements d'un organe public précédemment indépendant en raison de la réorganisation au niveau national de certaines tâches et missions sans soustraire celle-ci aux obligations financières résultant des activités exercées antérieurement par de tels organes publics précédemment indépendants est incompatible avec l'interdiction du financement monétaire²⁸. Le projet d'ordonnance prévoit que « l'ensemble des biens, droits et obligations de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles [...] sont transférés de plein droit et en pleine propriété à la Banque de France pour le compte de l'Autorité »²⁹. Le projet d'ordonnance précise toutefois également que « l'Autorité succède dans leurs droits et obligations respectifs [aux quatre autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance fusionnées] »³⁰. Sur la base de cette disposition et du fait que l'Autorité est une autorité administrative indépendante distincte de la Banque de France, la BCE comprend qu'en vertu du droit français, la responsabilité de la Banque de France ne sera pas engagée à raison d'activités de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles antérieures à la mise en vigueur du projet d'ordonnance.

26 Il pourrait être bon d'accroître le rôle de la Banque de France dans la composition du collège ou dans la procédure de nomination de ses membres, par exemple en renforçant la représentation de la Banque de France dans le collège de l'Autorité.

27 Considérée isolément, la fourniture de personnel aurait pu ne pas être suffisante pour surmonter les préoccupations relatives au financement monétaire.

28 Rapport sur la convergence de la BCE de 2008, p. 23-24. Voir également les paragraphes 8 à 12 de l'avis CON/2005/24 du 15 juillet 2005 sollicité par le ministère des finances de la République tchèque sur un projet de loi relatif à l'intégration des autorités de surveillance des marchés financiers et le paragraphe 4.2, point d, de l'avis CON/2008/16 du 4 avril 2008 sollicité par le ministère finlandais des finances sur un projet de loi relatif à l'Autorité de surveillance du secteur financier et de l'assurance et certains projets de loi y afférents.

29 Article 24-III, 4°, du projet d'ordonnance.

30 Article 24-III du projet d'ordonnance.

4. Règles de déontologie applicables au personnel de l'Autorité

Le projet de loi prévoit que le personnel des services de l'Autorité est soumis aux règles de déontologie arrêtées par le collège de l'Autorité et que, en tant que de besoin, à raison de leur participation aux fonctions de la Banque de France, les membres du personnel pourraient être soumis aux règles de déontologie des statuts de la Banque de France³¹. Le projet d'ordonnance prévoit que le collège de l'Autorité fixe les règles de déontologie applicables au personnel et établit le cadre général de recrutement et d'emploi du personnel dans le respect des dispositions applicables aux agents relevant des statuts de la Banque de France et aux fonctionnaires³². Les dispositions susmentionnées ne font pas apparaître clairement si les règles de déontologies applicables au personnel des services de l'Autorité sont fixées dans le respect des règles de déontologie de la Banque de France. La BCE recommande de l'indiquer explicitement dans le projet d'ordonnance et escompte que les règles de déontologie adoptées par l'Autorité ne s'écarteront pas sensiblement de celles applicables au personnel de la Banque de France.

5. Vérification des comptes de l'Autorité

Étant donné que les comptes annuels de la Banque de France sont vérifiés par des commissaires aux comptes extérieurs indépendants en vertu de l'article 27.1 des statuts du SEBC, la BCE comprend que le mandat des commissaires aux comptes sera étendu à la vérification des comptes de l'Autorité, puisqu'ils ne seront pas distincts des comptes de la Banque de France et qu'ils seront tenus par la BCN.

6. Consultation de la BCE en temps utile

6.1 En cas d'urgence particulière ne permettant pas une période de consultation normale, l'autorité qui consulte peut invoquer l'urgence dans la demande de consultation et demander à ce que l'avis de la BCE soit adopté dans un délai plus court. Cela n'affecte pas le devoir des autorités nationales, en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité FUE, de consulter la BCE en temps utile au cours du processus normatif national, sur les projets de réglementation nationaux relevant de son domaine de compétence. La deuxième phrase de l'article 4 de la décision 98/415/CE prévoit que la BCE doit être consultée « en temps utile » au cours du processus normatif. Cela signifie que la consultation devrait avoir lieu à un stade du processus normatif qui laisse suffisamment de temps à la BCE pour examiner les projets de réglementation et pour adopter son avis dans toutes les versions linguistiques requises, et qui permet aussi aux autorités nationales concernées de tenir compte de l'avis de la BCE avant l'adoption de la réglementation. À cet égard, comme l'a relevé la Cour de justice, l'obligation de consulter la BCE en vertu du traité FUE vise « essentiellement à assurer que l'auteur d'un tel acte ne procède à son adoption qu'une fois entendu l'organisme qui, de par les attributions spécifiques qu'il exerce dans le cadre [de l'Union] dans le domaine considéré et de par le haut degré d'expertise dont il jouit, est particulièrement à même de

³¹ Article L.612-18-III du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

³² Article L.612-19 du Code monétaire et financier, tel que proposé par le projet d'ordonnance.

contribuer utilement au processus d'adoption envisagé³³ ». Étant donné que l'autorité qui consulte a fixé à la BCE un délai court pour la présentation de son avis et que la seule raison donnée était le calendrier serré établi par l'autorité qui consulte, la BCE considère que la période de consultation minimale d'un mois prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE s'applique.

- 6.2. Conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la décision 98/415/CE, les États membres sont tenus de suspendre le processus d'adoption du projet de réglementation jusqu'à la présentation de l'avis de la BCE. Cela signifie que l'autorité qui doit adopter le texte doit être mise en mesure de délibérer utilement de l'avis de la BCE avant de prendre sa décision sur le fond.

Le présent avis sera publié sur le site Internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 8 janvier 2010.

[signé]

Le président de la BCE

Jean-Claude TRICHET

³³ Arrêt du 10 juillet 2003, Commission des Communautés européennes/Banque centrale européenne (C-11/00, Rec. p. I-7147, points 110 et 111).