

Document de consultation sur la réforme de la supervision de la banque et de l'assurance

jusqu'au 30 octobre 2009

La crise financière a ouvert un débat sur le fonctionnement des autorités de supervision. Au niveau international, les pays du G20 ont décidé de renforcer la surveillance des risques financiers notamment avec la création du Conseil de stabilité financière. Dans la foulée des travaux engagés par la Présidence française de l'Union européenne fin 2008, les chefs d'Etat et de gouvernement européens ont annoncé le 18 juin 2009 une réforme ambitieuse du système européen de supervision, dont la Commission européenne a présenté les modalités le 23 septembre. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne débattent aujourd'hui d'une réforme de leur propre système de supervision.

En France, dès le 4 août 2008, la loi de modernisation de l'économie a donné le coup d'envoi d'une réforme ambitieuse en habilitant le gouvernement à l'effectuer par ordonnance. Afin d'alimenter la réflexion, un rapport a été commandé à l'inspection générale des finances et remis en janvier 2009 par Bruno Deletré, à l'issue d'un long travail de concertation.

Le 27 juillet dernier, Christine Lagarde a annoncé la création en France d'une nouvelle autorité en charge de la supervision de l'assurance et de la banque, née du rapprochement des autorités d'agrément et de contrôle existantes. A la lumière de la crise, le maintien d'un lien fort avec la Banque de France permettra à l'Autorité de bénéficier de l'expertise économique et financière de la banque centrale et garantira un traitement efficace des situations d'urgence que les entités supervisées pourraient connaître. La réforme vise à améliorer l'efficacité du système français de supervision autour de trois objectifs : stabilité, sécurité et influence.

Stabilité financière

Cette réforme dotera la France d'une autorité de supervision capable de surveiller les risques sur l'ensemble du secteur financier, dans une perspective de stabilité financière. Mais les secteurs de l'assurance et de la banque ont chacun leur culture et leur technicité. C'est pourquoi la nouvelle autorité sera à l'écoute des spécificités de chacun et respectera plusieurs impératifs : l'efficacité de la prise de décision, la réactivité, la cohérence des décisions. Il est proposé de créer un collège relativement large pour traiter des questions générales de supervision et du fonctionnement de l'Autorité, et de confier les affaires individuelles à des formations plus restreintes. Le collège sera composé de personnalités publiques et de personnalités qualifiées issues des différents secteurs, et se réunira en fonction des sujets en formation plénière, restreinte ou en sous-collèges sectoriels.

Toujours dans un souci d'équilibre, l'Autorité sera présidée par le Gouverneur de la Banque de France et disposera d'un vice-président assurances, véritable interlocuteur référent pour toute la profession de l'assurance et « intégrateur » de sa culture auprès de la Banque de France.

Une commission des sanctions distincte composée de quatre membres statuera sur les procédures ouvertes préalablement par le collège sur les manquements identifiés pendant les contrôles.

L'autorité sera dotée de services pilotés par un secrétaire général et un premier adjoint fortement reconnus dans chacun des secteurs. Au sein de la Banque de France, elle disposera d'une autonomie forte et sera capable d'accueillir en son sein les compétences des personnels de chacune des autorités actuelles.

L'Autorité disposera de ressources propres : le collège votera le budget sur proposition du secrétaire général, dans la limite du produit d'une taxe perçue sur les organismes assujettis. Une mission de l'inspection générale des finances est en charge de ce volet de la réforme, qui sera détaillé ultérieurement dans les projets d'ordonnance et de décret.

Sécurité des consommateurs

La crise a renforcé le besoin de sécurité chez les consommateurs d'assurance et de produits bancaires. Cette sécurité naît de la confiance avec les professionnels, et repose sur leur savoir-faire. Mais elle nécessite également une attention croissante et soutenue des superviseurs sur les pratiques de commercialisation. C'est pourquoi la réforme place la protection du consommateur au cœur de la supervision.

La nouvelle autorité devra consacrer des moyens significatifs aux questions de relations avec les clients, à leur contrôle au sein des entreprises et à la surveillance des intermédiaires. En outre, la coopération avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) sera développée, du fait de l'imbrication croissante entre les produits d'épargne (assurance-vie et OPCVM notamment) et du développement d'acteurs distribuant toute la gamme des produits d'assurance et bancaires. Pour assoir cette coopération, la nouvelle autorité et l'AMF créeront un pôle commun qui élaborera une politique de contrôle, assurera une veille sur l'évolution des produits et une surveillance conjointe de la publicité. Il constituera un point d'entrée unique pour les demandes des consommateurs. Ce dispositif ne modifie pas la répartition des compétences entre les autorités ; toute décision sera prise uniquement par l'une d'elles, selon les cas traités.

Influence de la France sur la scène internationale

Cette réforme vise enfin à renforcer l'influence de la France sur la scène internationale pour peser dans les réformes de la régulation financière. Notre réglementation nationale est en grande partie issue de normes ou standards supranationaux. L'autorité unique représentera la France dans les instances internationales de l'assurance et de la banque. En unissant les forces, elle pèsera plus lourd dans les négociations. L'autorité de contrôle devra consacrer une part essentielle de ses efforts à dialoguer avec ses partenaires étrangers et à défendre la vision française de la supervision.