

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Danièle NOUY, secrétaire générale de l'autorité de contrôle prudentiel, sur un rapport d'enquête demandé à la Cour des comptes en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, concernant les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régularisation bancaire et financière..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 20
- Présences en réunion 23

Mercredi

30 novembre 2011

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 43

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président**



La Commission entend Mme Danièle Nouy, secrétaire générale de l'Autorité de contrôle prudentiel, sur un rapport d'enquête demandé à la Cour des comptes en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, concernant les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régularisation bancaire et financière.

M. le président Jérôme Cahuzac. La semaine dernière, M. Babusiaux, président de la première chambre, a précisé devant la commission des Finances les constatations et les propositions de la Cour. Notre échange de ce jour portera sur votre réaction à l'égard de ses conclusions et sur les suites que l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) entend leur donner.

La Cour a souligné que l'ACP avait à son actif un certain nombre de réalisations, à commencer par son installation rapide. Mais nous allons centrer notre attention sur les aspects qui restent perfectibles. L'audition de la semaine dernière a tracé deux axes principaux : d'abord, l'adéquation des moyens de l'Autorité à ses missions, l'aspect essentiel résidant à l'évidence dans la question des ressources humaines ; ensuite, la réalisation des objectifs de la loi de régulation bancaire et financière, dont notre collègue Jérôme Chartier fut le rapporteur.

Mme Danièle Nouy. Je remercie votre commission de me donner l'occasion de présenter, à la suite du rapport de la Cour des comptes, un premier bilan de l'action de l'Autorité de contrôle prudentiel, à un moment où l'on mesure combien la décision de renforcer le contrôle du secteur financier en France était appropriée.

Le changement de structure de la supervision en France a été rapidement réalisé. Pour mémoire, les autorités britanniques ont prévu deux ans pour la seule phase préparatoire d'un changement comparable. Or, la Cour n'a pas constaté de rupture dans l'exercice des fonctions qui relevaient antérieurement des quatre anciennes autorités. Certains des professionnels interrogés ont même relevé « *la parfaite continuité de l'activité de l'ACP* », ce qui, en pleine crise, nous paraît devoir être relevé.

En matière d'organisation générale de l'ACP et de son secrétariat général, le rapport relève que, grâce à un important travail de préparation, les structures collégiales ont été mises en place rapidement, le premier collège s'étant réuni dès le 9 mars 2010 et s'étant doté de son règlement intérieur le 12 avril. De la date de sa création au 31 décembre prochain, l'ACP aura tenu soixante-six séances, soit une moyenne de trois séances des collègues par mois, dans les formations plénière, restreinte ou sectorielles.

Les principes d'organisation des services ont été arrêtés par le collège dès le 9 mars 2010 et formalisés par une décision du 18 mars. Selon la Cour, cette organisation est « *justifiée et pertinente* » puisqu'elle s'est traduite par la création de plusieurs directions à vocation transversale – il y en a sept sur les treize que nous comptons – et qu'elle tient compte des nouvelles missions confiées à l'Autorité.

Les moyens matériels ont été rapidement disponibles grâce au regroupement des personnels sur un site unique. L'offre faite aux agents de l'ancienne Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) d'être intégrés aux personnels de la Banque de France a reçu un accueil globalement favorable.

En ce qui concerne le fond de notre activité, le rapport de la Cour note que les sources d'instabilité financière identifiées par l'ACP ont directement influencé les priorités de

contrôle définies pour 2011 par le collège plénier, et que ces axes se sont révélés pertinents à la lumière des développements de l'année, notamment en ce qui concerne la liquidité. Les thèmes et les modalités du contrôle, qu'il soit sur place ou permanent, ont été ajustés en fonction de la situation des établissements, des sujets de préoccupation et des nouvelles réglementations édictées par le législateur. Ce sera également le cas en 2012, dans le cadre des priorités que le collège vient d'adopter.

J'en arrive à la traduction concrète de ces principes d'organisation et de ces travaux en commentant les sujets évoqués lors de l'audition de la Cour, la semaine dernière. Bien que M. Babusiaux ait souligné des progrès par rapport à la situation antérieure et donné acte de ce que l'ACP est déterminée à exercer ses pouvoirs, il a mentionné trois sujets de préoccupation : la nécessité de consolider les effectifs, le nombre de contrôles sur place et la politique de sanction.

S'agissant des effectifs qui constituent un enjeu essentiel compte tenu de l'importance des missions de l'ACP, de l'impact de la crise et de la mise en place des nouvelles réglementations structurantes, notre objectif est d'approcher un effectif de 1 150 personnes à la fin de 2012 contre 898 au lendemain de la fusion. C'est un objectif ambitieux et nous menons, en liaison avec la Banque de France, des actions volontaires – voire volontaristes – de recrutement, tant dans le cadre de la mobilité interne et des concours de la Banque de France que dans le cadre de recrutements externes. Si je peux user d'une expression aussi triviale, je dirais que nous « mangeons à tous les râteliers » : nous recrutons des jeunes à la sortie des grandes écoles, des personnes ayant effectué un début de carrière dans le privé, des fonctionnaires détachés provenant d'horizons divers, des contractuels de la fonction publique.

En matière d'assurance, diverses actions sont engagées pour favoriser le recrutement de profils scientifiques car la refonte du statut des commissaires contrôleurs entraînera mécaniquement une réduction des recrutements par cette voie. À titre d'exemple, l'ACP a mis en place une procédure sans précédent au sein de la Banque de France avec l'organisation de jurys de recrutement, complétée par une participation plus active aux forums de recrutement organisés par certaines grandes écoles. Trente contrats à durée indéterminée de profil scientifique ont été signés en 2011, ce qui nous permet de remplir nos objectifs de recrutement dans le domaine de l'assurance et d'envisager avec confiance la suite. Nous estimons, comme M. Babusiaux et comme la Banque de France, dont l'action est très déterminée dans ce domaine, qu'il s'agit d'un enjeu crucial pour permettre à l'ACP de mener à bien l'ensemble de ses missions.

Le deuxième sujet de préoccupation relevé par M. Babusiaux a trait au nombre des contrôles sur place effectués par l'ACP. Comme cet aspect ne faisait l'objet ni d'une recommandation, ni même d'une remarque explicite dans le relevé d'observations provisoires soumis à contradiction, l'ACP n'a pas été à même de préciser sa position. Il me semble donc particulièrement utile d'aborder ce sujet avec vous aujourd'hui.

Sur le principe, l'ACP souhaite évidemment développer, dans le cadre des renforcements d'effectifs envisagés, le nombre de contrôles sur place.

Le nombre global d'enquêtes sur place a bien augmenté, surtout dans notre nouveau domaine de compétences, les pratiques commerciales, et par le développement des enquêtes transversales dans les assurances. Celles-ci sont confiées à une nouvelle direction, similaire à la Délégation au contrôle sur place qui existe au sein de la Banque de France. Cette année, les contrôles initiés ont été multipliés par presque quatre dans le domaine des enquêtes

transversales assurances – de zéro en 2009, nous sommes passés à sept en 2010, à vingt-six en 2011, et l'évolution se poursuivra. Ils ont été multipliés par dix dans le domaine des pratiques commerciales : soixante en 2011 contre six en 2010.

De fait, les chiffres donnés par la Cour des comptes reflètent les enquêtes sur place qui ont été menées là où l'ancienne organisation – Commission bancaire et ACAM – les réalisait déjà. Ceux de 2009 incorporent le nombre de contrôles effectués pour l'Autorité des marchés financiers (AMF) et pour la Direction générale des opérations de la Banque de France ; or, si l'on ne considère que le contrôle bancaire, on est à 130 contrôles et non à 141 comme indiqué. L'année suivante, en revanche, la Cour retient bien un chiffre de 141 enquêtes, sans comptabiliser les enquêtes menées pour la Direction générale des opérations et l'AMF.

Du reste, le nombre brut d'enquêtes sur place ne paraît pas être un critère pertinent pour mesurer la diversité de la nature des enquêtes. Celles qui ont vocation à examiner certains pans d'activités de grands groupes ou à valider des modèles internes, le cas échéant en incluant un volet de vérification dans des filiales à l'étranger, nécessitent des équipes importantes, spécialisées et pluridisciplinaires, et sont nécessairement plus lourdes et plus longues que des enquêtes à caractère général dans des établissements de petite taille. Pourtant, les unes et les autres sont décomptées de la même manière. Il serait facile de « faire du chiffre » en multipliant les contrôles simples, mais je ne crois pas qu'il faille le recommander, bien au contraire.

Par ailleurs, il nous semble que la Cour n'a pas suffisamment pris en considération le fait que le contrôle sur place n'est qu'un élément du contrôle prudentiel, qui passe également par le contrôle permanent. Les composantes du contrôle permanent sont multiples : contrôle sur pièces – examen des documents périodiques remis par les établissements –, préparation et tenue des collèges de superviseurs qui se sont multipliés ces dernières années pour les groupes bancaires présents en Europe et dans le reste du monde, échanges au fil de l'eau, réunions régulières avec les principaux responsables des établissements, suivi rapproché de certains établissements lorsque cela a été décidé par le collège. Il s'agit d'un élément primordial en période de crise. Le temps des marchés peut imposer d'aller plus vite que ne le permettent les vérifications sur place, qui prennent plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Le principal problème est actuellement la liquidité et nous le suivons par des appels quotidiens à tous les grands établissements.

Nous avons fourni des efforts très significatifs depuis la création de l'ACP pour renforcer notre action préventive : analyse des dispositifs de gouvernance des établissements, approfondissement des contrôles internes par l'enrichissement du rapport transmis annuellement à l'ACP, analyse des questionnaires annuels de lutte anti-blanchiment, suivi renforcé des implantations françaises des groupes bancaires à l'étranger, mise en place, pour les grands groupes, de programmes d'entretiens de surveillance rapprochée permettant d'établir un diagnostic approfondi et actualisé sur les risques et les dispositifs de suivi et de maîtrise. En 2010, neuf cents entretiens ont ainsi été menés dans le cadre du contrôle permanent bancaire.

Cette même année, le contrôle permanent a mis en œuvre une nouvelle modalité, qu'il a d'ailleurs reprise du contrôle de l'assurance : les « visites sur place », que par honnêteté intellectuelle nous n'avons pas voulu nommer « enquêtes », mais qui complètent les entretiens réguliers et permettent de s'assurer de la prise en compte de recommandations formulées à l'occasion des contrôles sur place et de mener des analyses transversales de

certaines activités. Quinze visites de cette nature auront été menées en 2010, treize en 2011 et trente sont prévues en 2012. Il s'agit, à mon sens, d'un élément qui doit être pris en compte pour faire le bilan des contrôles sur place.

Dans le domaine de l'assurance, le diagnostic actualisé chaque année de la situation des établissements a en outre été renforcé en 2010 par un accroissement des informations relatives aux placements des compagnies. De trimestrielle, l'information deviendra mensuelle pour les plus grands groupes.

Le troisième domaine de préoccupation de la Cour des comptes concerne la politique de sanctions. Celle-ci repose désormais sur une commission indépendante à laquelle le collège transmet les dossiers d'ouverture des procédures disciplinaires qu'il décide. Cette procédure serait, selon la Cour, insuffisamment utilisée. Mais le nombre actuel de saisines de la commission des sanctions doit s'apprécier dans le cadre du processus global de mise en place de l'Autorité, marqué notamment par la publication tardive – le 28 juin 2011 – du décret d'application de la loi de régulation bancaire et financière précisant la procédure devant la commission des sanctions. Depuis lors, deux nouvelles ouvertures de procédure disciplinaire sont intervenues, qui s'ajoutent à celle que mentionne la Cour et dont l'une concerne un second grand groupe. Au total, ce sont donc trois saisines qui seront intervenues depuis juin, sachant qu'une nouvelle ouverture pourrait être décidée d'ici à la fin de l'année. En moyenne, cela représente plus d'une saisine tous les deux mois depuis la parution du décret.

La mise en œuvre des nouveaux pouvoirs de police administrative attribués à l'ACP, notamment les mises en demeure qui supposent une période de surveillance du respect des demandes exprimées par l'Autorité doit également être prise en considération.

L'ACP attache une grande importance à l'action préventive, et elle utilise les divers moyens renforcés que le législateur lui a confiés dans cette période de crise. Dans nombre de cas, la valeur exemplaire de sanction peut être utile. Dans d'autres cas, la solution la plus rapidement efficace n'est peut-être pas l'engagement de procédures disciplinaires. La dernière procédure disciplinaire, qui s'est déroulée il y a quelques jours, a donné lieu à un dossier de 16 000 pages et les auditions ont duré une journée entière. Une telle lourdeur explique pourquoi, en période de crise, nous sommes parfois contraints d'adopter des moyens d'action plus rapides, qui peuvent d'ailleurs déboucher ultérieurement sur des sanctions. L'exemple de l'AMF dont les procédures ont servi de modèle pour celles de l'ACP montre que les procédures disciplinaires peuvent mettre un bon nombre de mois à aboutir. Ce n'est donc pas ainsi que l'on peut gérer des situations difficiles de liquidité ou de solvabilité nécessitant une action urgente.

Nous avons pris bonne note de la dixième recommandation de la Cour visant à clarifier la doctrine du collège en matière de police administrative et de saisine de la commission des sanctions, et de la onzième recommandation tendant à systématiser la saisine de la commission des sanctions en cas de récidive. Ces aspects relèvent en premier lieu du collège. Il faudrait éviter que des éléments de doctrine viennent limiter sa capacité d'appréciation. Bien entendu, le secrétariat général de l'ACP veillera, sur le fondement de l'expérience, à présenter des dossiers bien motivés au collège, lequel disposera ainsi de tous les éléments lui permettant de prendre sa décision.

Je souhaite revenir enfin sur la question de l'équilibre budgétaire de l'ACP. Si, temporairement, les réserves de l'ancienne ACAM peuvent être utilisées pour équilibrer le budget de l'ACP, un relèvement des taux de contribution paraît essentiel, selon des modalités

qui devraient permettre d'instaurer un meilleur équilibre entre les contributions du secteur bancaire et du secteur des assurances. Des travaux sont en cours, en liaison avec la direction générale du Trésor, pour estimer l'ampleur du relèvement des taux de contribution qui serait nécessaire pour pérenniser le financement de l'ACP.

Nous avons bien noté la recommandation de la Cour d'identifier les marges d'économie sur les frais généraux et les coûts des fonctions support. La maîtrise des coûts de fonctionnement passe d'abord par la mise en place, qui est en cours, d'outils de suivi – en particulier une comptabilité analytique – et de contrôle de gestion. Nous avons soumis nos propositions au comité d'audit il y a quelques semaines. Le collège plénier devrait les examiner avant la fin de cette année.

En tout état de cause, les points relevés par la Cour feront l'objet d'un examen renforcé. S'agissant des fonctions de support, je note toutefois que l'accroissement envisagé des effectifs porte pour une grande partie sur le domaine informatique, qui emploie 85 des 148 agents recensés par la Cour. Il s'agit d'un domaine où nous avons une grande expérience en matière de maîtrise d'œuvre, ce qui nous permet de rester au plus près de la réglementation et de développer les outils adaptés. Or, les réglementations nouvelles ont été nombreuses, tant dans la banque que dans l'assurance. « Solvabilité II », par exemple, donnera lieu à un important chantier de collecte d'informations auprès des assureurs. Entre les développements liés à « Bâle II » ou à « Bâle III » et Solvabilité II, nous avons remporté l'appel d'offres lancé par l'Agence bancaire européenne (EBA) pour produire son informatique. Nous sommes remboursés des dépenses que nous engageons, et cela contribue à améliorer notre expertise en vue de Solvabilité II.

Par ailleurs, les fonctions logistique et immobilière ont d'ores et déjà été revues à la baisse. Les déménagements ont eu lieu.

L'accroissement important des effectifs du secteur des ressources humaines s'explique par l'effort d'intégration, de formation et d'accompagnement du changement que cette fusion a impliqué. Des réductions interviendront à partir de 2012.

Enfin, je souhaite apporter deux compléments sur le contrôle des pratiques commerciales. En ce qui concerne ce que la Cour qualifie de « droit souple », l'ACP a pris des mesures en adoptant et en publiant, après une très longue concertation, le document de nature explicative « Politique de transparence de l'Autorité de contrôle prudentiel » dont la version finale a été publiée en juillet.

S'agissant des missions du pôle commun constitué avec l'AMF, qui devrait, selon la Cour, développer des réalisations opérationnelles qui soient davantage en prise avec les préoccupations des consommateurs, l'action de l'ACP, en matière de protection de la clientèle, ne se résume pas aux travaux du pôle commun. Celui-ci ne couvre pas certains domaines, dont celui des opérations bancaires. Il s'agit d'une instance de coordination de l'action de l'ACP et de l'AMF, chacune des deux autorités conservant son champ d'action et son positionnement propres.

Du reste, nous avons créé à cet effet, non pas une cellule, mais une direction à part entière qui emploie désormais 75 agents et qui a développé directement, écartant le modèle de l'autorégulation, une action importante de contrôle direct, ce qui est le cœur même de sa mission. Ce positionnement de l'ACP a une cohérence globale qu'il conviendrait de ne pas détruire en l'éparpillant entre des approches trop éloignées de sa mission première. Cela ne

l'empêche nullement de coopérer avec d'autres instances, comme le CCSF (Comité consultatif du secteur financier) ou la DGCCRF (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes). À cet égard, nous avons demandé à la direction générale du Trésor de se faire notre avocat auprès du législateur pour que soit supprimé le secret professionnel entre la DGCCRF, l'AMF et l'ACP.

Nous avons donc la conviction que l'accent mis sur le contrôle des bonnes pratiques commerciales et l'émission de recommandations est de nature à répondre aux préoccupations des consommateurs.

M. Jérôme Chartier. Pourriez-vous détailler le fonctionnement concret du pôle commun ? Les 75 agents de la Direction du contrôle des pratiques commerciales représentent-ils l'ensemble du pôle ou seulement la contribution de l'ACP ? Quelle coordination avez-vous établi avec l'AMF ? Comment le transfert aux commissions des sanctions s'effectue-t-il et quelle est la répartition entre la commission de l'ACP et celle de l'AMF ? Lors du débat sur le projet de loi de régulation bancaire et financière, nous avons insisté pour que cette structure permette au consommateur de se sentir protégé par les autorités de régulation.

Par ailleurs, la Cour a salué le renforcement du pôle international, alors que l'action de l'ACAM en la matière avait fait l'objet de critiques. Pourriez-vous apporter des précisions sur ce pôle en ce qui concerne notamment ses effectifs et les modalités de leur recrutement ? Depuis la mise en place de l'ACP, quels ont été les succès de cette structure ? A-t-elle amélioré la rédaction des documents qui s'imposent aux autorités de régulation françaises ? A-t-elle réussi à faire entendre davantage la voix de la France que dans les négociations de Solvabilité II, par exemple ?

En matière de recrutement, vous avez mentionné l'ambition de parvenir à un effectif de 1 150 agents en 2012. Nous souhaitons un recrutement rapide, de sorte que l'ACP soit dotée de tous les moyens humains nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Il semblerait que les recrutements se font par la voie de la mobilité interne et par celle de la mobilité externe – avec la Banque de France, voire d'autres directions de la fonction publique. Procédez-vous également à des recrutements externes ès qualités, en permettant par exemple à d'anciens cadres de compagnies bancaires ou d'assurance de venir renforcer les capacités de contrôle et de régulation de l'ACP ? Si tel est le cas, incite-t-on ces personnels à intégrer des statuts de la fonction publique ? Peuvent-ils, s'ils le souhaitent, rester contractuels ? En d'autres termes, l'ACP est-elle organisée pour procéder à des recrutements de très haut niveau pour un temps déterminé, ce qui pourrait lui rendre de grands services ?

La commission des Finances apprécie depuis longtemps vos qualités de précision et d'honnêteté, madame la secrétaire générale. Depuis la création de l'ACP, quels sont les éléments qui, selon vous, ne fonctionnent pas ou devraient mieux fonctionner ?

Mme Danièle Nouy. Je crains que l'audition de M. Babusiaux par votre commission n'ait pu engendrer une confusion quant aux rôles respectifs de l'ACP, du pôle commun et de l'AMF. Dans un souci de simplification pour les particuliers, le point d'entrée habilité à recevoir les demandes des clients, « Assurance Banque Épargne Info Service », englobe tous les produits et services financiers. Cela étant, les deux autorités ont des champs de compétences spécifiquement définis par la loi. En termes de pratiques commerciales, celui de l'ACP comprend une très large palette de services et de produits financiers, dont plusieurs – crédits à la consommation, crédits à l'habitat, conventions de compte, assurance automobile, assurance santé, assurance emprunteur, etc. – ne sont nullement des produits d'épargne et

n'entrent pas dans le champ de coordination du pôle commun, qui n'a aucune compétence en la matière.

Dans ces domaines très importants pour les consommateurs, les 75 agents de notre Direction du contrôle des pratiques commerciales mènent de nombreuses actions de veille et de contrôle selon des méthodologies qui leur sont propres.

Le pôle commun, lui, a la responsabilité des produits d'épargne. Les dépôts bancaires et l'assurance-vie sont dans le champ de compétences de l'ACP, tandis que les actions, les obligations, les instruments financiers vendus directement sur des comptes titres sont du ressort de l'AMF. C'est dans le champ de ces produits d'épargne que l'action des deux autorités doit être coordonnée. Néanmoins, il faut prendre en compte le fait que la commercialisation de chaque produit relève de dispositions légales et réglementaires spécifiques qu'il convient à chaque autorité de faire appliquer. Même si nous appelons de nos vœux une convergence des règles de commercialisation qui rendrait notre activité professionnelle plus simple, force est de constater que des produits d'épargne qui sont parfois substituables peuvent être différents du point de vue juridique : un contrat d'assurance n'est pas un compte-titres. Et dépit de la volonté de la Commission européenne de faire converger les textes, les projets de révision des directives sectorielles – marchés d'instruments financiers, intermédiation en assurance – conservent des spécificités sectorielles que tant l'ACP que l'AMF doivent prendre en compte.

En outre, l'ACP a pour mission de contrôler les pratiques commerciales du secteur de la banque en dehors de l'épargne.

Pour ce qui est du mode de fonctionnement, l'AMF délègue parfois son pouvoir de contrôle à d'autres intervenants, comme les associations professionnelles ou la Banque de France pour les CIF, les conseillers en investissements financiers, ou même l'ACP. De son côté, l'ACP réalise ses contrôles elle-même. Elle forme ses contrôleurs, arrête ses propres méthodologies et assure complètement la maîtrise de ses enquêtes. Elle écarte le modèle de l'autorégulation. Comme je l'ai dit, nous avons mis en place une Direction du contrôle des pratiques commerciales forte de 75 agents. Avec la direction des relations avec les épargnants à l'AMF, elle constitue le pôle commun, sachant que les compétences ne se recoupent pas.

Le positionnement de l'ACP nous paraît donc cohérent. Le cœur de notre travail est le contrôle, qui donne souvent lieu à des recommandations ultérieures. Nous ne traitons pas les réclamations que le pôle commun oriente vers les médiateurs de la banque et de l'assurance, par exemple, mais nous les utilisons pour fixer nos priorités de contrôle : si un établissement ou un organisme est plus concerné que d'autres, c'est chez lui que nous effectuerons en priorité un contrôle sur place ; il en ira de même pour les sujets revenant souvent dans les réclamations.

Par ailleurs, nous avons mis l'accent sur l'action internationale, qui est au demeurant un de mes thèmes de prédilection. Sans doute existait-il un retard en ce domaine pour ce qui est du secteur de l'assurance : nous avons commencé avec un service de cinq personnes qui auparavant n'étaient pas toutes en charge de responsabilités internationales. À titre de comparaison, le service international bancaire comptait alors 21 personnes. L'objectif est d'atteindre cet effectif en matière d'assurance, voire de le dépasser en raison de l'importance de Solvabilité II. Nous en sommes aujourd'hui à 18 ou 19 personnes.

De ce fait, nous sommes beaucoup plus présents dans les instances qui rédigent les documents, et nous assurons cette présence au plus haut niveau. Envoyer un collaborateur « junior » dans un groupe de travail est une chose, envoyer un « poids lourd » de l'institution pour faire passer un message important en est une autre. À ce jour, je n'ai manqué aucune réunion de l'EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) et le dossier Solvabilité II fait l'objet d'un investissement lourd de ma part et de la part de mes collaborateurs – c'est d'ailleurs un plaisir : après Bâle I, Bâle II, Bâle 2.5 et Bâle III, je suis ravie de changer de sujet !

Je partage néanmoins un regret exprimé par la Cour : nous n'arrivons pas à envoyer suffisamment d'agents français dans les instances européennes. Certes, nous le faisons à l'EBA et à l'EIOPA et nous encourageons cette mobilité que nous considérons comme un « plus » dans la carrière des personnes concernées : leur avancement s'en trouve amélioré et nous faisons en sorte que le poste offert à la personne à son retour corresponde à une promotion si elle a réussi sa mission – ce qui est le cas : nos agents réussissent très bien dans les milieux internationaux.

S'agissant des ressources humaines, l'évolution m'a paru un peu lente au cours des premiers mois. L'ACP a été créée en mars. Une fois les instruments de recrutement mis en place, il a fallu attendre la fin des vacances d'été pour commencer à examiner les dossiers et à faire passer les candidats devant nos jurys. Souvent, l'arrivée des personnes retenues n'a eu lieu qu'au début de 2011 en raison de la période de préavis.

À l'heure actuelle, nous recrutons déjà plus de contractuels que d'agents ayant passé des concours. Mais il convient de préciser que tous les agents que nous recrutons sont des agents statutaires de la Banque de France, catégorie au sein de laquelle on distingue les titulaires, qui ont passé les concours, et les contractuels. En d'autres termes, les personnes issues du privé et qui y retourneront peut-être sont des contractuels statutaires. Cette situation ne présente pas de difficulté particulière, sinon les efforts que nous déployons pour convaincre des profils de qualité de venir travailler au sein d'une jeune institution. Pour ce qui est des profils scientifiques, nous dépassons même nos objectifs de recrutement dans le secteur des assurances.

Les rémunérations ne constituent pas un handicap, même s'il nous faut parfois un peu plus de temps pour recruter, et même s'il nous arrive de refuser volontairement une personne qui se montre trop gourmande. Je considère en effet qu'on ne doit pas altérer le fonctionnement de l'institution. Beaucoup d'agents travaillent avec une grande motivation, alors qu'ils pourraient avoir des salaires bien supérieurs dans le privé. Il n'est pas souhaitable qu'une personne recrutée différemment gagne beaucoup plus pour l'accomplissement d'une tâche comparable. Le service public exige un peu de raison en ce domaine et nous devons montrer l'exemple. Cela ne nous empêche pas, je le répète, de recruter les profils de qualité que nous souhaitons.

J'en viens à votre question concernant ce qui ne fonctionne pas ou pourrait fonctionner mieux. Lorsque l'on m'a confié l'ACP, en pleine période de crise, je m'attendais à quelque chose de beaucoup plus difficile, d'autant que ni les commissaires contrôleurs ni les compagnies d'assurance ne montraient un grand enthousiasme à l'égard de cette fusion et de l'adossement à la Banque de France. Or, ce qui nous unit – la culture du contrôle, la culture du risque – l'emporte largement. Peut-être la crise a-t-elle été un ciment : lorsqu'il faut accomplir vite un grand nombre de tâches à la fois, les états d'âme passent au second plan et l'on fait ce qui doit être fait.

L'aspect international peut donner lieu à quelques regrets. Permettez-moi toutefois de citer la réponse que M. Jean-Philippe Thierry, vice-président de l'ACP, a faite à la Cour qui lui demandait si des changements s'étaient produits sur ce point : « C'est le jour et la nuit ! » Force est de constater que les moyens de l'ancienne ACAM n'étaient pas suffisants pour jouer le rôle que nous sommes à même de remplir aujourd'hui. Cette petite institution ne pouvait offrir de débouchés de long terme à ses cadres et elle rencontrait des difficultés à recruter. Mes collègues ont néanmoins accompli un travail remarquable malgré les faibles effectifs qu'ils pouvaient consacrer à l'action internationale. Et nous allons poursuivre nos efforts pour détacher davantage de personnes dans les institutions européennes.

Par ailleurs, la Cour a reconnu que l'organisation retenue – trois directions de contrôle pour la banque, trois directions de contrôle pour l'assurance – était pertinente. Il est important, en pleine crise et alors que la réglementation connaît de nombreux changements, de ne pas toucher à ces deux blocs. En revanche, pour permettre la fertilisation croisée que nous souhaitons entre la banque et l'assurance, nous veillons à l'échange des personnes. Nous avons commencé à faire passer des agents à profil « bancaire » vers les brigades contrôlant les assurances. Le mouvement est plus difficile dans l'autre sens, dans la mesure où nous faisons face au gros chantier de Solvabilité II et au risque de perte d'expertise lié à l'intégration du corps des commissaires contrôleurs dans le corps des mines. Pour l'heure, un seul commissaire contrôleur a des responsabilités en matière bancaire. Si, à l'avenir, le mouvement se fera dans les deux sens, du contrôle des banques vers celui des assurances et vice-versa, je ne vois pas encore à quelle échéance on devrait modifier les blocs de contrôle. Mais je souhaite accélérer la circulation des personnes.

M. Christian Eckert. En somme, on a juxtaposé deux structures sans les croiser puisque vous regrettez de ne pouvoir assurer une interactivité et une interchangeabilité entre les personnels de deux structures dont les métiers sont très différents. Quel est l'intérêt d'avoir créé une entité dont le rapport de la Cour des comptes montre qu'elle reste séparée en deux blocs ?

Votre description me semble trop idyllique. Certains événements graves ont eu lieu dans le domaine du contrôle bancaire. Peut-on passer sous silence le fait que le rapport sur l'affaire Dexia n'ait donné lieu à aucune sanction ? Je n'ai pas eu accès à ce document, contrairement à la presse qui fait état de la possibilité de sanctions pénales. Alors que, selon vous, les contrôles sont quotidiens et aussi rapprochés qu'il est possible, comment se fait-il que l'on n'ait pas mis en place un contrôle sur place quotidien des liquidités de Dexia ? Si on ne l'a pas fait, c'est une faute. Si on l'a fait, cela n'aura pas permis de déceler la situation à laquelle nous sommes arrivés. La question du suivi et des sanctions est donc centrale. Je veux bien que l'on se penche sur l'organisation interne de vos services mais, pour le moins, ils n'ont pas fourni la preuve de leur efficacité dans un cas qui n'est pas tout à fait anodin ! Pourriez-vous donc préciser ce qui s'est passé durant l'affaire Dexia ?

En matière de gestion des personnels, vous vous félicitez de la mobilité entre la Banque de France et l'ACP. Le rapport de la Cour des comptes fait pourtant état du retour de plusieurs cadres de l'Autorité vers la Banque de France. La mobilité est-elle aussi assurée que vous le dites, notamment en termes de gestion des carrières ? D'après ce qui m'a été rapporté, il vaut mieux travailler dans les services traditionnels de la Banque de France plutôt qu'à l'ACP si l'on veut accéder à certains grades. Le nombre de promotions est-il réparti équitablement entre les services centraux et ceux des différentes inspections ?

Vous avez aussi insisté sur la diversité de nos recrutements. Il semblerait que ce soient les nouveaux recrutés qui rejoignent l'ACP. Ne recherche-t-on pas un personnel plus ancien et peut-être plus qualifié pour y travailler ?

Le rapport de la Cour indique également que l'immobilier et les fonctions support sont lourds, peut-être surdimensionnés. Cela ne nuit-il pas aux contrôles sur place, qui sont pourtant essentiels ? Au fond, s'agit-il, pour l'ACP, de valider des procédures de contrôle interne ou d'aller faire elle-même des contrôles sur place ? De contrôler les radars ou de contrôler la vitesse des automobilistes ? Les affaires Dexia, Kerviel, etc., montrent que votre contrôle des contrôles internes n'est pas aussi efficace que vous l'affirmez.

Enfin, pourriez-vous préciser votre nouvelle mission de protection des consommateurs ? Cette mission n'entraîne pas dans la tradition de l'ancienne Commission bancaire. Avez-vous néanmoins obtenu des résultats ?

M. Louis Giscard d'Estaing. Cette réunion fait suite à l'enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF, mais également à d'autres travaux que notre assemblée a consacrés à l'Autorité de contrôle prudentiel, qu'il s'agisse des discussions relatives à la loi de régulation bancaire et financière ou du rapport réalisé par le CEC sur les autorités administratives indépendantes.

Ma première question portera sur les enjeux immobiliers évoqués par le rapport de la Cour. Lors de sa création, l'ACP a fait le choix de s'implanter dans un bâtiment voisin de celui de l'ACAM, qui lui-même était loué à un fonds d'investissement européen. Ne serait-il pas souhaitable que l'Autorité s'installe durablement dans des locaux relevant de la sphère publique, afin d'éviter le paiement d'un loyer et de réaliser, à long terme, des économies ? J'ai conscience toutefois que ce sujet n'est pas directement de notre ressort, dans la mesure où l'ACP dispose d'un financement propre.

Par ailleurs, existe-t-il des pratiques commerciales ou des produits à caractère financier qui ne seraient pas concernés par l'activité du pôle commun constitué entre l'ACP et l'Autorité des marchés financiers ? En particulier, les produits de défiscalisation immobilière font-ils partie du champ d'activité de ce pôle ?

Enfin, nous avons récemment décidé de fixer un plafond d'effectifs pour chacune des autorités administratives indépendantes. Quel est, selon vous, le niveau d'effectifs qui vous permettrait de satisfaire à toutes les missions qui vous ont été confiées ?

M. François Goulard. Pour la surveillance d'établissements dont les implantations à l'étranger sont nombreuses, une coopération internationale paraît indispensable. Comment travaillez-vous avec les autres organismes de contrôle, européens ou non ? Trouvez-vous auprès d'eux l'appui nécessaire ? L'intensité du contrôle et de la surveillance qu'ils exercent est-elle celle que l'on est en droit d'attendre ? Bref, le contrôle prudentiel est-il une réalité à l'échelle internationale, ou des progrès restent-ils à accomplir dans ce domaine ?

M. Henri Emmanuelli. Selon des rumeurs persistantes, certaines banques ou certaines compagnies d'assurance – comme Groupama – sont dans une situation très difficile. Avez-vous eu l'occasion de réaliser des contrôles dans les établissements concernés ? Comme l'ACP est contrainte à une certaine forme de confidentialité, je ne cherche pas à obtenir des noms ; cela étant, l'opacité est aussi la source du mouvement erratique des marchés.

Plus généralement, il semblerait que les banques françaises n'aient pu satisfaire qu'à hauteur de 400 milliards d'euros – sur un total de 600 milliards – leur besoin de refinancement. Il resterait donc 200 milliards à refinancer d'ici à la fin de l'année. Cette information est-elle exacte ou vous paraît-elle aberrante ?

M. Jean-Claude Sandrier. Cette réunion a certes pour thème les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel, mais les questions de fond me paraissent plus importantes, notamment s'agissant de l'utilité et de l'efficacité de l'Autorité.

Quel contrôle exercez-vous sur la circulation des capitaux, et sur les engagements hors bilan des banques ?

Le versement des dividendes, bonus et stock options vous paraît-il faire l'objet d'une transparence suffisante ?

Avez-vous une connaissance précise de l'implantation des banques françaises dans des paradis fiscaux ?

L'amélioration de la régulation financière en France et dans d'autres pays est-elle un défi susceptible d'être relevé alors que la loi tend justement vers une totale déréglementation ?

M. Michel Bouvard. Pour avoir, depuis quelques mois, l'occasion d'observer la pratique de l'ACP, je peux témoigner de l'apport qu'elle représente pour les institutions contrôlées. Même le travail d'audit des services de contrôle interne a son utilité : il permet de faire progresser la culture de contrôle et de promouvoir de meilleures pratiques.

L'Autorité exerce son contrôle en appliquant les normes internationales ou nationales en vigueur : elle peut donc en apprécier la pertinence, en particulier grâce aux contacts qu'elle entretient avec ses homologues étrangers. Que pensez-vous de l'évolution du système prudentiel ? Comment pourrions-nous jouer tout notre rôle en ce domaine plutôt que de nous contenter d'appliquer les normes d'outre-Atlantique ?

Vous avez exprimé, à ma grande satisfaction, le souhait que certains agents de l'Autorité puissent intégrer les structures de l'Union européenne, tout en précisant que vous étiez attentifs à gérer leur retour. De fait, la France semble incapable de permettre à ses ressortissants d'effectuer une carrière complète à Bruxelles afin d'accéder aux plus hautes responsabilités. Trop souvent, nos fonctionnaires ne font qu'un court séjour au sein des structures internationales, avec le désir de regagner la France au plus vite. Les Britanniques, de leur côté, gèrent la carrière de leurs fonctionnaires internationaux de façon beaucoup plus méthodique.

Notre collègue Louis Giscard d'Estaing a rappelé le souhait de la Commission de contrôler les moyens des autorités indépendantes. Le fait que l'ACP dispose de recettes propres ne nous interdit pas d'être attentifs à la manière dont elle les alloue. C'est pourquoi nous souhaiterions savoir de quels effectifs elle a besoin pour accomplir sa tâche, quitte à décider plus tard d'augmenter le plafond législatif des autorisations d'emplois dans le cas où de nouvelles missions lui seraient confiées.

M. Charles de Courson. Disposez-vous des moyens adéquats – ressources humaines suffisantes, système informatique compatible – pour assurer la bonne articulation de votre action avec celle de vos partenaires européens et étrangers ? Dans le cas contraire, il paraîtrait difficile de contrôler des groupes de plus en plus mondialisés.

L'Autorité de contrôle prudentiel étant adossée à la Banque de France, une grande partie de son personnel bénéficie du statut des agents de la Banque. Or, la Cour des comptes note, dans son rapport, qu'entre mars 2010 et avril 2011, 89 employés de l'ancienne Commission bancaire ont demandé leur mutation pour retourner à la Banque de France. Selon la Cour, ce mouvement important traduit l'inquiétude du personnel quant à la perte de certains avantages liés à leur statut d'agents de la Banque.

Il est vrai que ces derniers bénéficient d'un régime encore plus favorable que les parlementaires.

M. Dominique Baert. Je m'inscris en faux contre cette affirmation.

M. Charles de Courson. Je vous prouverai ce que j'avance.

Quoi qu'il en soit, le fait qu'une grande partie de votre personnel relève du statut des agents de la Banque de France ne fait-il pas obstacle à la mobilité externe, dans la mesure où ce statut est une cage dorée ?

M. Dominique Baert. Certains s'en vont, pourtant.

M. Charles de Courson. Très peu le font, et d'ailleurs ils conservent leurs avantages.

Dans la mesure où la mobilité externe de vos agents – vers les institutions internationales ou vers d'autres organismes – doit être encouragée, de façon à développer les synergies, ne faudrait-il pas plutôt privilégier les contractuels de longue durée, qui pour l'instant ne sont qu'une petite minorité ?

Enfin, la Cour des comptes estime à plus de 15 % la part des frais généraux dans votre budget. Que pensez-vous de sa suggestion de « resserrer les boulons » dans ce domaine ?

M. Yves Censi. Existe-t-il une instance européenne comparable à l'ESMA – l'*European securities and markets authority* – et plus particulièrement chargée de la concertation entre autorités de contrôle des banques et des assurances ?

L'adoption du « Dodd-Frank Act » a suscité des débats très riches sur la régulation et le contrôle prudentiels. Y a-t-il un mouvement de coordination entre votre activité et l'évolution importante actuellement en cours aux États-Unis ?

Mme Danièle Nouy. J'ai dû mal m'exprimer au sujet des « blocs de contrôle ». Il est vrai qu'en pleine période de crise, et alors que le chantier « Solvabilité II » est en cours, je n'ai pas souhaité mélanger les contrôleurs de banque et d'assurance, mais au contraire maintenir la cohérence d'une organisation qui fonctionnait bien, tant du côté de l'ACAM que de celui de la Commission bancaire, tout en favorisant la mobilité du personnel. Néanmoins, dans tous les autres services – l'international, le juridique, les ressources humaines, l'informatique –, les personnels ont fusionné sous l'autorité d'une direction générale unique. En outre, les conglomérats financiers font l'objet de réunions regroupant les contrôleurs bancaires et ceux de l'assurance. Une véritable vision globale, transversale est ainsi élaborée.

Dexia étant un établissement de crédit, je suis contrainte, dans le cadre d'une audience publique, de mesurer mes propos. Le problème majeur auquel est confrontée la

banque est un manque de liquidités consécutif à des difficultés touchant des portefeuilles de dette souveraine. Nous ne pensons donc pas qu'une sanction soit, à l'heure actuelle, la réponse la plus adaptée.

M. Henri Emmanuelli. Avez-vous surveillé cette liquidité ?

Mme Danièle Nouy. Bien entendu.

M. Christian Eckert. Et en 2008 ?

Mme Danièle Nouy. En 2008 aussi. Aujourd'hui, cette surveillance est effectuée tous les jours, comme pour un certain nombre d'autres grands établissements.

M. Christian Eckert. Ce n'était pas le cas en 2008.

Mme Danièle Nouy. Une des raisons des difficultés de Dexia est sa détention de portefeuilles à long terme de dette souveraine. En 2008, personne ne disait que les dettes souveraines n'étaient pas liquides – sachant que Dexia avait couvert le risque de taux.

M. Christian Eckert. Il y a eu une perte de 3 milliards d'euros !

M. le président Jérôme Cahuzac. Vous l'avez compris, madame la secrétaire générale, il s'agit d'un dossier sensible pour nos collègues. Si aucune sanction n'est prise alors que 3 milliards d'euros d'argent public se sont évanouis, on se demande bien dans quelle situation il pourrait y en avoir. Certaines personnes ont pourtant une responsabilité directe dans cette catastrophe.

Mme Danièle Nouy. Je ne dis pas qu'il n'y aura pas de sanction, mais pour le moment, nous sommes préoccupés par la liquidité, et nous veillons à ce que la restructuration de Dexia ait lieu sans faire courir de risque systémique à la place. La suite appartiendra aux responsables du collège et de la commission des sanctions. Mon travail, depuis le début de la crise, consiste à gérer les difficultés de Dexia, qui sont de deux ordres. Tout d'abord, une de ses filiales – une compagnie d'assurance *monoline* – donnait des garanties de risque de crédit sur des émissions d'obligations. Elle n'aurait sans doute pas dû le faire dans ces conditions, mais à l'époque, personne, pas même les contrôleurs des compagnies d'assurance américaines, n'avait pointé de risque dans ce type d'opérations. Ensuite, le problème vient du portefeuille d'obligations à long terme, composé de dette souveraine, pour lequel la garantie du risque de taux et les *swaps* entraînent le versement de collatéral.

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous comprenons parfaitement que des solutions doivent être trouvées pour éviter tout risque systémique. Mais puisque vous n'avez pas exclu cette hypothèse, devons-nous comprendre que des sanctions pourraient être prises, soit à l'égard de l'établissement, soit à l'égard des responsables ? Les rémunérations des anciens dirigeants de Dexia étaient conséquentes : elles étaient certes proportionnelles aux responsabilités qu'ils exerçaient, mais elles deviendraient incompréhensibles si ceux qui ont failli restent à l'abri de toute sanction. Des procédures sont-elles engagées ?

Mme Danièle Nouy. J'aurais préféré pouvoir affirmer que le dossier est clos, mais c'est loin d'être le cas. En tout état de cause, la prise de sanctions ne fait pas partie de mes attributions. Quant au collège de l'ACP, il sanctionne des institutions, et non des personnes. La mise en cause de la responsabilité de personnes physiques relèverait donc d'autres procédures.

Je le répète, mon travail consiste à veiller que la restructuration de Dexia se passe de façon ordonnée et n'entraîne pas de risques systémiques.

M. le président Jérôme Cahuzac. Aucune procédure de sanction n'est donc engagée à l'égard de l'établissement.

Mme Danièle Nouy. En France, non, mais je ne sais pas ce qui se passera pour le groupe. Je rappelle que nous n'étions pas le superviseur prioritaire de Dexia.

M. Christian Eckert. Cette réponse n'est pas acceptable !

Mme Danièle Nouy. J'en viens à la question des mouvements de personnels. D'une manière générale, les départs vers la Banque de France sont compensés par les arrivées, mais il est vrai que cet équilibre a été rompu depuis la création de l'ACP, en particulier chez les non-cadres. Une explication possible tient à la localisation de nos bureaux, situés près de Saint-Lazare, alors que les salariés préféreraient l'emplacement de la Banque de France, plus proche de Châtelet-Les-Halles.

M. Charles de Courson. Je tombe des nues !

M. François Goulard. Le problème de la localisation et des transports en commun est pourtant classique dans les administrations et les entreprises.

Mme Danièle Nouy. Il n'est pas impossible que certains soient par ailleurs inquiets à l'idée de travailler pour une autorité indépendante, fût-elle adossée à la Banque de France, parce qu'elle est dotée d'un statut et d'un budget particuliers. Une telle inquiétude serait pourtant infondée.

Je précise que les personnels sous statut Banque de France comprennent aussi bien les fonctionnaires que les contractuels. Cela ne signifie pas pour autant que ces derniers soient rémunérés dans les mêmes conditions que les personnels titulaires ayant passé un concours. Nous recrutons d'ores et déjà plus de contractuels que de fonctionnaires.

M. Charles de Courson. Les contractuels ne bénéficient donc pas du régime de la Banque de France, dans lequel le taux de cotisation patronale dépasse les 100 %, contre 43 % dans le privé ?

Mme Danièle Nouy. Non, ils relèvent du régime général.

Par ailleurs, il est exact que les carrières se déroulent différemment à l'ACP et à la Banque de France, mais un tel fait ne peut pas expliquer le mouvement de retour vers cette dernière, car les promotions sont plus rapides et plus importantes au sein de l'Autorité – c'était déjà le cas à la Commission bancaire –, afin de tenir compte d'un travail jugé plus lourd, plus exigeant et plus sophistiqué. La Banque de France a d'ailleurs accentué cet effort depuis la création de l'ACP afin d'équilibrer les mouvements entre les deux institutions.

En matière immobilière, nous suivons exactement les recommandations de Cour des comptes en tirant parti des synergies existant entre l'Autorité et la Banque de France : le dossier a été entièrement géré – et de mon point de vue, de façon très satisfaisante – par la Direction de l'immobilier de la Banque. Pour faciliter les communications au quotidien, celle-ci a souhaité maintenir une certaine proximité entre les deux institutions, en installant l'ACP près des locaux de l'ex-ACAM.

Je n'ai de toute façon exprimé aucune exigence en matière de standing des locaux. Si vous en doutez, je vous invite à vous arrêter devant le bâtiment situé au 73 rue de Richelieu, où j'ai travaillé très longtemps, et qui était beaucoup plus inconfortable et disgracieux que n'importe laquelle des succursales de la Banque de France en province.

Vous m'avez interrogée sur les produits de défiscalisation immobilière. La règle est simple : tout ce qui est vendu par un organisme assujéti à l'ACP – banque ou compagnie d'assurance – est placé sous le contrôle de notre Direction des pratiques commerciales. Nous ne contrôlons pas le produit lui-même, mais la façon dont il est vendu.

En ce qui concerne les effectifs, nous avons obtenu du collège plénier l'autorisation de recruter 1 150 agents d'ici à la fin de l'année 2012. Un tel niveau devrait nous permettre de travailler dans de bonnes conditions en régime de croisière, et me semble pouvoir servir de référence. Toutefois, comme l'a dit M. Bouvard, l'attribution éventuelle de missions nouvelles devrait s'accompagner de nouveaux recrutements.

Après avoir connu une situation dans laquelle 650 agents étaient répartis sur quatre sites différents – ce qui entraînait une grande perte de temps –, nos nouveaux locaux ont été calibrés pour l'accueil de ces 1 150 agents, dont le recrutement ne sera achevé qu'à la fin de l'année prochaine. Il est donc possible que certains bureaux soient encore inoccupés. Mais, je le répète, ce choix est raisonnable et résulte d'une décision de la direction de l'immobilier de la Banque de France. Je suis d'ailleurs ravie de ne pas avoir dû m'en préoccuper.

Je l'ai dit, le nombre de contrôles sur place a augmenté. Quant au travail de validation des méthodes de contrôle interne, il représente une obligation supplémentaire et ne se substitue absolument pas au contrôle direct. Ni l'un ni l'autre ne peuvent être négligés.

Depuis le temps que je pratique ce métier, je connais très bien la plupart de mes confrères chargés du contrôle prudentiel dans les autres pays, ce qui facilite nos relations. En ce qui concerne l'intensité du contrôle effectué, nous avons longtemps figuré parmi les plus rigoureux, parce que nous voulions absolument éviter de connaître une crise de même nature que celle des années 1990. Aujourd'hui, même si un certain nombre de nos confrères sont devenus plus rigoureux, je suis parfois très surprise par leurs réactions. Ainsi, lorsque l'Autorité bancaire européenne – EBA – a lancé une initiative en faveur de la recapitalisation des banques françaises, elle a choisi une méthodologie inspirée de Bâle II, alors que nous étions favorables à un ratio de fonds propres de type « Bâle III », plus exigeant. En outre, à notre grande horreur, certains représentants d'autorités de contrôle ont suggéré que ce ratio de fonds propres puisse être couvert par des hybrides, c'est-à-dire des quasi-fonds propres, présentés aux personnes qui les souscrivent comme des placements de père de famille. Bien entendu, nous avons refusé.

M. Emmanuelli a évoqué les besoins de refinancement des établissements français de crédit. Le refinancement à moyen et long terme était pratiquement achevé en août, lorsque la crise de la dette dans la zone euro a provoqué une méfiance à l'égard des banques françaises. Certains établissements ont même anticipé les besoins qu'ils auraient en 2012. À court terme, les échéances se sont considérablement raccourcies lors du renouvellement de certaines créances, notamment en dollars, si bien qu'une partie du refinancement reste à effectuer. Nous avons toutes les raisons de penser que cela se passera bien, dans la mesure où la BCE est extrêmement accommodante en matière de refinancement en euros, et où il est possible de réaliser – pour un coût certes un peu plus élevé – des *swaps* permettant de se procurer de la liquidité en dollars. En outre, la BCE a mis en place certaines facilités à l'occasion du passage

à la nouvelle année, et nos banques ont suffisamment de collatéral à donner à la Banque centrale pour pouvoir y accéder. Nous ne devrions donc pas connaître de difficultés particulières, même si la disparition de certaines sources de refinancement a mis nos banques sous pression.

J'en viens à notre appréciation de la pertinence des normes internationales en matière prudentielle. Le mouvement de balancier a sans doute été un peu fort : ainsi, alors que les normes n'étaient pas suffisamment strictes en termes de qualité des fonds propres, elles sont désormais beaucoup plus exigeantes. En principe, ce changement aurait dû être effectué de façon graduelle – par exemple, l'application des accords de Bâle III était prévue entre 2013 et 2019 – ; malheureusement, les marchés sont en train d'écrire un autre scénario. Il nous reste à faire en sorte que cette accélération du calendrier ne se traduise pas par des difficultés de financement de l'économie française et européenne.

Toutefois, le *deleveraging*, c'est-à-dire la réduction de la taille du bilan, ne conduit pas nécessairement à la crise de liquidité : lorsqu'une filiale ou une activité bancaire est vendue à une banque américaine ou asiatique, l'acheteur continue à proposer les mêmes services. Cette réduction de la taille du bilan, toute regrettable qu'elle est, devient nécessaire à cause du coût du financement – notamment en dollars –, mais elle n'est pas une tragédie. Cela étant, nous devons veiller à ce que l'économie reste financée dans de bonnes conditions.

Je n'ai absolument rien contre l'idée de voir des agents détachés auprès d'institutions internationales accomplir là-bas toute leur carrière – certains le font, d'ailleurs. Ce qui peut faire obstacle à leur départ, c'est la crainte de se voir « mis au placard » à leur retour. À cet égard, la Banque de France donne le bon exemple. C'est ainsi qu'après un séjour de sept ans à Bâle, elle m'a permis de devenir secrétaire générale de la Commission bancaire.

Je vous confirme, monsieur de Courson, que nous disposons des moyens nécessaires pour peser dans les négociations internationales. En outre, nos représentants sont des gens passionnés qui ne comptent ni leur temps, ni leurs efforts pour les faire aboutir. Quant au statut « Banque de France », il ne représente ni un handicap ni une cage dorée. La preuve en est qu'il ne suffit pas – et c'est parfois malheureux – à retenir ceux qui veulent partir.

La critique de la Cour des comptes ne concerne pas les frais généraux mais les frais liés aux fonctions de support. Or, parmi les 148 agents concernés, 85 effectuent de la maîtrise d'œuvre dans le secteur de l'informatique. Il s'agit donc de postes hautement qualifiés, qui n'ont aucun caractère de confort pour l'institution. En outre, une partie d'entre eux travaillent pour l'Agence bancaire européenne et sont rémunérés par elle.

La Banque de France doit réaliser à partir du 1^{er} décembre un audit de l'Autorité. Je veillerai à ce que les recommandations de la Cour des comptes – et en particulier celle qui concerne les frais de support – soient examinées à cette occasion, de façon à identifier les sources potentielles d'économies.

Nous suivons de près l'évolution de la législation américaine, et notamment l'application du « Dodd-Frank Act ». Si elle contribue à réduire les risques, la séparation des activités pour compte propre et des activités bancaires traditionnelles est une idée qui devrait sans doute inspirer la Commission européenne. De même, la recherche d'une égalité des conditions de concurrence constitue un élément très important de cette législation. À cet égard, l'application de la réglementation de « Bâle 2.5 », qui renforce les exigences de fonds propres sur les opérations de marché ayant entraîné la crise – titrisation, retitrisation,

titrisation pour compte propre –, représente un vrai risque de distorsion, puisqu'elle s'appliquera en Europe dès la fin de 2011, alors que les États-Unis, eux, n'y sont pas encore prêts.

La Banque de France, monsieur Sandrier, a une visibilité sur la circulation des capitaux. L'ACP aussi, en partie, d'autant que nous pouvons mettre en commun nos informations. De même, le hors-bilan est sous notre contrôle, et même le « hors hors-bilan », comme les *special purpose vehicles*.

Nous avons également connaissance de toutes les implantations des banques françaises à l'étranger, y compris dans les paradis fiscaux. Par définition, ces pays accueillent une activité minimale, et presque tout se passe du côté du siège social ou dans d'autres pays : il n'est donc pas difficile d'obtenir des informations en ce domaine. J'ai d'ailleurs été auditionnée sur le sujet par une commission du Parlement. Mon rôle consiste à contrôler l'application de la réglementation : si le législateur souhaite interdire aux banques françaises de travailler dans les paradis fiscaux, je pourrai appliquer sa décision avec toute la rigueur nécessaire, sans difficulté.

Je ne crois pas que l'on puisse parler de déréglementation excessive. Dans ce domaine, le mouvement de balancier que nous connaissons aujourd'hui pourrait même avoir été trop loin. Nous le saurons dans les mois ou les années à venir.

M. Hervé Mariton. Outre sa fonction de contrôle, l'ACP est-elle un lieu d'expertise au bénéfice du pouvoir d'exécutif ?

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des enjeux en termes de crédit public, estimez-vous avoir un rôle à jouer auprès des citoyens, notamment en période de crise ?

Mme Danièle Nouy. Nous jouons en effet un rôle d'expertise au profit des services de l'État. Nous travaillons souvent en collaboration étroite avec la Direction générale du Trésor, par exemple pour préparer certaines négociations internationales, ou pour la transposition de directives européennes. Nous collaborons surtout avec le ministère de l'Économie ou la direction générale du Trésor, mais d'autres services de l'État peuvent bénéficier de notre aide.

Quant à votre deuxième question, elle me donne l'occasion d'évoquer des statistiques relatives à l'activité du pôle commun, qui nous met en contact direct avec le grand public. Au cours des six derniers mois, nous avons reçu et traité plus de 30 000 appels concernant l'assurance ou la banque ; c'est le double du nombre d'appels reçus lors des six mois précédents. Pendant la même période, l'activité liée à la Bourse et aux produits financiers a crû de 40 %. Notre site Internet compte 180 visiteurs par jours, un nombre qui ne cesse d'augmenter depuis le début de l'année.

M. Hervé Mariton. Ces consultations concernent-elles plutôt les produits ou les établissements ?

Mme Danièle Nouy. Elles ont trait aux relations des particuliers avec leur banque ou leur compagnie d'assurance.

Nous publions également des recommandations destinées au grand public, par exemple sur le traitement des réclamations ou même les contrats obsèques. Nous sommes

encore une jeune institution, mais nous tenons à aborder tous les problèmes susceptibles d'intéresser le citoyen.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je vous remercie, madame, pour vos réponses complètes et précises.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 922 621 euros en autorisations d'engagement (AE) et 265 926 euros en crédits de paiement (CP), du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* et du programme 138 *Emploi outre-mer* de la mission *Outre-mer* à destination du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Politique des territoires*, du programme 219 *Sport* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* ainsi qu'un projet de décret de virement d'un montant de 270 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en provenance du programme 308 à destination du programme 307 *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 123 : 656 685 euros en AE ;
- programme 138 : 535 926 euros en AE et en CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 112 : 265 926 euros en AE et CP ;
- programme 219 : 656 685 euros en AE ;
- programme 307 : 270 000 euros en AE et CP.

Le transfert synthétise la réalisation de trois mouvements de transfert croisés :

- un transfert de 350 816 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 138 *Emploi outre-mer* vers le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* afin de contribuer au financement des grappes d'entreprises d'outre-mer sélectionnées dans le cadre de l'appel à projets national lancé en 2010 par la DATAR ;
- un transfert de 84 890 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 112 vers le programme 138 au titre du remboursement de l'étude SOFRED sur les restructurations des zones de défense en Polynésie française, préfinancée par le ministère en charge de l'outre-mer.
- un transfert de 656 685 euros en autorisations d'engagement à partir du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* vers le programme 219 *Sports*, au titre de la contribution du ministère chargé de l'outre-mer au financement du CREPS Antilles-Guyane de Guadeloupe, dans le cadre du programme de développement de deuxième phase du contrat de plan État-Région 2007-2013. Cette opération relève des décisions prises lors du comité interministériel de l'outre-mer (CIOM). Le montant total de la contribution de l'outre-mer s'élève à 1 550 000 euros. Les crédits de paiement correspondants aux autorisations d'engagement transférées en gestion 2011 feront l'objet d'un transfert en gestion 2012 ainsi que le solde des AE.

Le décret de virement correspond au virement de crédits d'un montant de 270 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 138 vers le programme 307 *Administration territoriale* au titre de la compensation de la part des cotisations à la charge de l'employeur dans la rémunération des commissaires au développement endogène dont le coût n'a pas été intégré lors du transfert de crédits sur le programme 307 en loi de finances initiale pour 2011.

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 6 800 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), du programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à destination du programme 157 *Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Ce mouvement d'un montant de 6 800 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement est destiné à financer deux mesures annoncées lors de la Conférence nationale du handicap du 8 juin 2011 : il s'agit d'une part, d'abonder à hauteur de 4 000 000 euros les fonds départementaux de compensation du

handicap au titre de 2011 et d'autre part, de financer à hauteur de 2 800 000 euros la création d'un centre relais expérimental permettant de rendre accessibles les communications téléphoniques, en temps réel, entre une personne sourde et son interlocuteur entendant.

– un projet de décret de transfert et un projet de virement de crédits. Le décret de transfert porte sur un montant de 11 115 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 8 315 000 euros en crédits de paiement (CP), dont 115 000 en titre 2 et de 3 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en provenance de 6 programmes à destination du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Il synthétise plusieurs opérations distinctes :

- un transfert de 11 000 000 euros en autorisations d'engagement et de 8 200 000 euros en crédits de paiement en provenance des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, 129 *Coordination du travail gouvernemental*, 176 *Police nationale* et 166 *Justice judiciaire* vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, destiné à abonder les crédits du haut fonctionnaire de défense et de sécurité pour l'exercice de ses missions interministérielles ;
- un transfert de 115 000 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de titre 2 et de 2 équivalents temps plein travaillés depuis le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, correspondant au rattachement auprès du secrétariat général des ministères économique et financier des missions de défense et de sécurité dans le domaine de l'énergie ;
- un transfert d'1 équivalent temps plein travaillé depuis le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* correspondant à l'emploi de responsable du programme 134.

Le décret de virement porte sur un montant de 825 000 euros en autorisations d'engagement et de 200 000 euros en crédits de paiement, annulé sur le programme 302 *Sécurisation et facilitation des échanges* et ouvert sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* et correspond à la contribution de la DGDDI aux missions interministérielles du haut fonctionnaire de défense et de sécurité.

Les annulations pour ces mouvements se répartissent de la façon suivante :

- programme 129 : 1 200 000 euros en AE et 700 000 euros en CP ;
- programme 134 : 4 400 000 euros en AE et 5 000 000 euros en CP et 1 ETPT ;
- programme 144 : 800 000 euros en AE et 200 000 euros en CP ;
- programme 166 : 3 800 000 euros en AE et 2 100 000 euros en CP ;
- programme 176 : 800 000 euros en AE et 200 000 euros en CP ;
- programme 217 : 115 000 euros en AE et CP et 2 ETPT ;
- programme 302 : 825 000 euros en AE et 200 000 euros en CP.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 300 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* à destination du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ce transfert permet le remboursement des prestations sociales collectives servies aux agents de l'ex-direction de l'action régionale de la qualité et de la sécurité industrielle (DARQSI). Il s'agit notamment : des dépenses relatives à la délivrance de titres de restaurant, de dépenses de séjour de vacances en colonies de vacances, ainsi que des frais relatifs à la prise en charge de la petite enfance, de dépenses pour accéder au parc de logements sociaux ainsi que des aides et prêts en matière de logement, d'aides allouées par les services sociaux.

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 2 000 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 26 000 000 euros en crédits de paiement (CP), du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* à destination du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*. Ce projet de décret de virement permet d'opérer un redéploiement au sein des crédits du hors titre 2 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, compte tenu des besoins identifiés dans le cadre de la fin de gestion 2011.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 3 679 321 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement de titre 2 et de 56 équivalents temps plein travaillés (ETPT), du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture* à destination du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*. Ce transfert a pour objet le remboursement des crédits de personnels correspondants à la rémunération de 56 ETPT du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement mis à disposition du ministère de la culture et de la communication en 2011 pour exercer leurs fonctions dans les écoles nationales supérieures d'architecture et les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 3 000 000 euros en crédits de paiement, du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Politique des territoires* à destination du programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture*. Ce transfert correspond à la contribution du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire au financement du plan de conservation et de mise en valeur du patrimoine antique de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 550 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, du programme 120 *Concours financiers aux départements* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* à destination du programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture*. Ce projet de transfert est lié à la fin de l'expérimentation de décentralisation des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État engagée en 2007 dans le département du Lot en application de l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les crédits correspondant à la participation financière de l'État qui n'ont pas été versés au département du Lot en 2011 du fait de l'arrêt de l'expérimentation au 31 décembre 2010 doivent faire l'objet du transfert susmentionné.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 420 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* à destination du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. Ce transfert de crédits représente la participation du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à l'augmentation des moyens de fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile supportés par le Conseil d'État pour lui permettre d'atteindre les objectifs de réduction de délai de jugement que lui a assignés le Gouvernement. Ces crédits couvrent essentiellement des dépenses d'interprétariat et d'affranchissement.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 30 novembre 2011 à 9 h 45

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Claude Bartolone, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, M. Nicolas Forissier, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Georges Ginesta, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. François Goulard, Mme Arlette Grosskost, Mme Pascale Gruny, M. Laurent Hénart, M. Jean-François Lamour, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre Moscovici, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, Mme Béatrice Pavy, M. Jacques Pélassard, M. Nicolas Perruchot, M. Alain Rodet, M. Jean-Claude Sandrier, M. Michel Sapin, M. François Scellier, M. Michel Vergnier, M. Philippe Vigier, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Jean-Pierre Brard, M. Bernard Carayon, M. Alain Claeys, M. Richard Dell'Agnola, M. Jean-Louis Dumont, Mme Annick Girardin, M. François Hollande, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, M. Richard Mallié, M. Patrice Martin-Lalande

Assistait également à la réunion. - M. Pascal Terrasse

