

Le contrôle des banques et des assurances en France

En France, le contrôle des banques et des assurances est exercé par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). L'ACPR est une autorité administrative indépendante adossée à la Banque de France, qui lui procure une très large part de ses moyens, notamment humains et informatiques. C'est une autorité intégrée, en charge des deux secteurs de la banque et de l'assurance, par opposition aux autorités spécialisées qui ne supervisent qu'un seul des deux secteurs. Une telle organisation répond à la volonté de tirer parti des synergies liées à la supervision des secteurs de la banque et de l'assurance qui entretiennent des liens très étroits en France, les principaux groupes bancaires hexagonaux ayant souvent des filiales d'assurance qui figurent parmi les intervenants les plus importants du marché.

Créée le 9 mars 2010 en application de l'ordonnance du 21 janvier 2010, l'ACP (devenue l'ACPR en 2013) est issue de la fusion des autorités de contrôle des secteurs de la banque et de l'assurance (Commission bancaire et Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles) et des autorités d'agrément (Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement d'une part et Comité des entreprises d'assurance d'autre part). La création de cette autorité aux compétences élargies constitue une réponse aux nouveaux enjeux apparus lors de la crise et dans son prolongement : la nouvelle autorité est explicitement chargée de veiller à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle. Le 26 juillet 2013, la loi de séparation et de régulation des activités bancaires a doté l'ACP de nouveaux pouvoirs en matière de résolution bancaire ; à cette occasion, elle est devenue l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

L'ACPR repose sur un secrétariat général, qui regroupe l'ensemble des services opérationnels, ainsi que sur plusieurs instances décisionnelles : un collège de supervision, un collège de résolution et une commission des sanctions (cf. annexe).

En matière de contrôle bancaire, depuis le 4 novembre 2014, la Banque centrale européenne est en charge du contrôle direct des plus grandes banques de la zone euro (« *significant institutions* ») et du contrôle indirect des autres banques (« *less significant institutions* »), en lien étroit avec les autorités de supervision nationales, dont l'ACPR, sous la forme d'équipes conjointes de supervision. Plusieurs missions demeurent toutefois de compétence exclusive de l'ACPR : le contrôle des pratiques commerciales, les dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ainsi que la supervision d'un certain nombre d'intervenants, entreprises d'investissement, sociétés de financement et établissements de paiement notamment. De façon analogue, le contrôle des organismes d'assurance, dont l'ACPR est la seule autorité responsable au niveau national, revêt une importante dimension internationale, une large part de la réglementation étant désormais définie au niveau européen dans le cadre de Solvabilité II.

Les missions de l'ACPR, détaillées par le *Code monétaire et financier*, contiennent ainsi de la placer au cœur du dispositif de supervision des institutions financières françaises. Si l'exercice du contrôle individuel des banques et des assurances, à la fois sur pièces et sur place, constitue sa mission essentielle, qui vise à garantir la solidité des établissements et à prévenir toute situation de défaillance, celle-ci s'accompagne au quotidien de nombreuses autres activités : de nature juridique lorsqu'il s'agit d'exercer les pouvoirs de sanction dont dispose l'ACPR, de nature comptable, économique, statistique ou de négociation internationale lorsqu'il s'agit des fonctions transversales qui complètent le contrôle individuel. L'ACPR accomplit ses missions de contrôle en lien étroit avec les autres autorités de la Place, au premier rang desquelles la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers (AMF).

1 | LES MISSIONS DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION (ACPR)

Les missions de l'ACPR sont définies à l'article L612-1 du *Code monétaire et financier*.

- L'ACPR délivre les agréments et autorisations prévus par la loi.
- Elle exerce une surveillance permanente de la situation financière et des conditions d'exploitation des organismes d'assurance et des établissements de crédit soumis à son contrôle, notamment dans le respect des exigences de solvabilité et des règles relatives à la préservation de la liquidité. Pour le secteur de l'assurance, elle s'assure que les organismes sont en mesure de tenir, à tout moment, leurs engagements envers les assurés, adhérents, bénéficiaires ou entreprises réassurées.
- L'ACPR veille au respect des règles destinées à assurer la protection des clients, qu'elles résultent de dispositions européennes, législatives, réglementaires ou de codes de conduite approuvés à la demande d'une association professionnelle ou encore de bonnes pratiques de la profession. Elle veille également à l'adéquation des moyens et procédures que les organismes d'assurance et les établissements de crédit mettent en œuvre à cet effet. Enfin, elle peut formuler des recommandations définissant des règles de bonnes pratiques professionnelles en matière de commercialisation et de protection de la clientèle.
- L'ACPR veille à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de prévention et de résolution des crises bancaires ; ces mesures ont pour objectif de préserver la stabilité financière, d'assurer la continuité des fonctions

Le contrôle des banques et des assurances en France

critiques des établissements dont l'interruption pourrait perturber le fonctionnement de l'économie réelle, de protéger les épargnants, les investisseurs et les clients des établissements et d'éviter ou de limiter au maximum le recours au soutien public.

- L'ACPR s'assure du respect, par les organismes d'assurance et les établissements de crédit soumis à son contrôle, des règles relatives aux modalités d'exercice de leur activité, par elles-mêmes ou par l'intermédiaire de filiales, et aux opérations d'acquisition et de prise de participation.

Pour accomplir ses missions, l'ACPR dispose de pouvoirs de contrôle et peut prendre des mesures de police administrative, de résolution et de sanction (cf. *infra*). Elle exerce sa supervision sur un vaste ensemble d'entreprises agréées ou immatriculées en France, dans des conditions spécifiques à chaque type d'établissements, en particulier :

- dans le domaine bancaire, des services d'investissement et de paiement : établissements de crédit (sans préjudice des compétences de la Banque centrale européenne – BCE), entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille, compagnies finan-

cières, sociétés de financement, établissements de paiement, établissements de monnaie électronique, mais également changeurs manuels, associations et fondations dites de microcrédit, intermédiaires en opérations de banques et services de paiement, et plus récemment intermédiaires en financement participatif ;

- dans le domaine des assurances : entreprises exerçant une activité d'assurance directe ; entreprises exerçant une activité de réassurance ; mutuelles, unions de mutuelles et unions gérant les systèmes fédéraux de garantie et unions mutualistes de groupe ; mutuelles et unions qui procèdent à la gestion des règlements mutualistes et des contrats pour le compte des mutuelles et unions, pour les seules dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes ; institutions de prévoyance ; unions et groupement paritaires de prévoyance ; sociétés de groupe d'assurance et sociétés mixtes d'assurance ; fonds de garantie universelle des risques locatifs ; intermédiaires en assurance ou en réassurance ; véhicules de titrisation de risques d'assurance ; etc.

« L'ACPR assiste la Banque centrale européenne (BCE) pour le contrôle direct des banques de la zone euro dans le cadre du Mécanisme de supervision unique (MSU). »

Depuis le 4 novembre 2014, conformément au règlement (UE) du Conseil n° 1024/2013

Répartition des compétences entre l'ACPR et la BCE

	Établissements significatifs	Autres établissements
Agrément	ACPR BCE	
Contrôle prudentiel (contrôle permanent et contrôle sur place) <ul style="list-style-type: none"> • Respect des exigences prudentielles (CRR) – Fonds propres, levier, liquidité, grands risques, etc. • Respect des exigences de gouvernance, gestion des risques, contrôle interne, rémunérations, modèles internes (CRD IV) • Surveillance sur base consolidée et surveillance complémentaire des conglomérats financiers 	BCE	ACPR
Autres contrôles <ul style="list-style-type: none"> • Assurance • Résolution • Loi de séparation • Protection de la clientèle et commercialisation • Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT) • Services d'investissement et de paiement • Sociétés de financement 	ACPR	ACPR

du 15 octobre 2013, l'ACPR assiste la BCE pour le contrôle direct des banques de la zone euro dans le cadre du Mécanisme de supervision unique (MSU)¹. L'ACPR demeure en revanche seule compétente pour le contrôle de toutes les autres catégories d'établissements citées précédemment, et pour le secteur de l'assurance dans son ensemble.

Par ailleurs, l'ACPR est l'autorité nationale de résolution en France. À ce titre, en application des dispositions de la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil (*bank recovery and resolution directive* – BRRD) qui a été transposée en droit français par l'ordonnance du 20 août 2015, elle analyse les plans de redressement des établissements et, après s'être assurée de leur résolvabilité, établit pour chacun d'eux un plan de résolution en utilisant les instruments définis par la directive. Pour les établissements de crédit et certaines entreprises d'investissement de la zone euro, le règlement (UE) du Conseil n° 806/214 du 15 juillet 2014 a établi des règles et une procédure de résolution uniformes dans le cadre d'un Mécanisme de résolution unique (MRU) dont la mise en œuvre a été confiée à une agence européenne spécialement instituée à cet effet : le Conseil de résolution unique (CRU). Ce règlement définit la répartition des tâches entre les autorités nationales de résolution et le CRU au sein du MRU ; en tant qu'autorité nationale de résolution, l'ACPR participe pleinement à ce dispositif.

2| L'EXERCICE DU CONTRÔLE INDIVIDUEL DES BANQUES ET DES ASSURANCES

2|1 Un contrôle qui commence dès l'agrément

Les activités bancaires, de fourniture de services d'investissement ou de paiement et les activités d'assurance étant réglementées, la création de toute entreprise souhaitant les exercer est soumise à un agrément. Ce dernier est délivré par le collège de supervision, qui est également en charge d'émettre des autorisations au cours de la vie des banques et assurances pour les sujets liés aux modifications d'actionnariat, à l'organisation des groupes, à la répartition et à l'évolution du capital, aux transferts de portefeuilles et à la nomination de dirigeants.

Dans le cadre du MSU, l'ACPR reste en charge de l'instruction des demandes d'agrément des groupes bancaires supervisés directement par la BCE, comme elle le fait pour les autres établissements ; au sein de l'ACPR, les dossiers sont examinés par des équipes spécialisées qui vérifient non seulement la validité juridique du dossier d'agrément, mais aussi l'adéquation des moyens humains et financiers mis en œuvre au regard du projet présenté et sa conformité avec les dispositions du droit national. Si à l'issue de cette première étape le dossier est jugé conforme, il est transmis à la BCE pour avis et instruction de la conformité au droit européen ; l'ACPR notifie ensuite directement la décision, positive ou négative, à l'entreprise. Dans le cas des retraits d'agrément, c'est en revanche la BCE qui est en charge de notifier la décision à l'entreprise concernée.

L'ACPR met également à jour la liste des entreprises agréées en France, enregistrant les nouvelles entités et les retraits d'agrément intervenus soit à la demande des entreprises, dans le cas par exemple d'une cessation d'activité, soit d'office, notamment lorsque les conditions de l'agrément ne sont plus remplies, soit enfin à la demande de la commission des sanctions de l'ACPR pour motif disciplinaire (cf. *infra*).

2|2 Une supervision qui se poursuit par un contrôle permanent « sur pièces »

Le contrôle permanent des banques et des assurances est principalement exercé par des équipes de contrôleurs, spécialisés dans l'un des secteurs, et au sein desquelles sont réunis des profils variés (analystes financiers, comptables, juristes, experts en opérations de marché ou en modélisation de risque, actuaires, etc.) afin de couvrir les différentes compétences nécessaires au suivi de la réglementation prudentielle.

Depuis la mise en œuvre du MSU, le contrôle permanent des principaux groupes bancaires français s'effectue dans un environnement complètement international puisqu'il est pris en charge par des équipes conjointes de supervision (ou *joint supervisory teams* – JST) transnationales, dont la coordination est assurée par la BCE. Aux côtés des agents de cette dernière, les JST associent des agents des différentes autorités de supervision nationales

¹ Voir également la Note d'information « L'Union bancaire », novembre 2015

Le contrôle des banques et des assurances en France

préalablement en charge de la surveillance de la tête de groupe ou de ses filiales significatives.

L'ACPR demeure cependant seule compétente :

- pour la supervision des établissements de crédit de plus petite taille, ainsi que pour les sociétés de financement, les changeurs manuels, les entreprises d'investissement, les établissements de paiement, etc. ;
- pour le contrôle des pratiques commerciales ou des dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, et plus généralement pour le contrôle de l'application des dispositions du droit national.

Le champ du contrôle permanent recouvre un très large éventail de problématiques : vérification détaillée du respect de la réglementation prudentielle, évaluation des risques (de crédit, de marché, de liquidité et de transformation, de souscription, de tarification, de blanchiment et de financement du terrorisme, mais aussi risques juridiques, opérationnels, etc.), suivi de la rentabilité et de la structure financière des établissements, vérification de la qualité de l'organisation et de la gouvernance ainsi que des dispositifs de contrôle interne et de conformité, évaluation périodique des modèles internes, etc.

L'exercice du contrôle permanent suppose des relations étroites avec les établissements, pour identifier leurs vulnérabilités et engager les actions de contrôle appropriées ou pour instruire les nombreuses demandes de validation ou d'autorisation qu'ils émettent dans le cadre du développement de leurs activités (par exemple en cas d'émission de fonds propres, de montages d'opérations déconsolidantes, de mises en place de garanties susceptibles d'être reconnues prudemment, etc.)

Pour exercer son contrôle, l'ACPR peut recueillir auprès des établissements toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa mission. Les équipes de contrôleurs permanents peuvent s'appuyer sur des experts pour prendre en charge ou approfondir la supervision sur certains domaines spécifiques :

- le suivi des pratiques commerciales : des équipes dédiées s'assurent notamment

que les établissements de crédit, les organismes d'assurance et les intermédiaires des deux secteurs disposent de procédures adéquates pour garantir une commercialisation appropriée des produits financiers auprès de la clientèle ; elles assurent par ailleurs une veille sur les contrats, publicités et documents promotionnels et analysent les réclamations de la clientèle dans le domaine de la banque et de l'assurance ;

- la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme : des juristes spécialisés traitent les questions générales et juridiques relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ;
- la préparation des plans de résolution pour les banques d'importance systémiques : des équipes en charge des problématiques de résolution s'assurent que les banques d'importance systémique, dont les difficultés pourraient menacer l'ensemble du système financier, les épargnants et/ou les finances de l'État, définissent par anticipation les mesures préventives qui permettront de limiter les conséquences de leur défaillance sur les autres établissements, les épargnants et les contribuables.

« L'exercice du contrôle permanent suppose des relations étroites avec les établissements pour identifier leurs vulnérabilités.

L'action du contrôle permanent est avant tout préventive : il s'agit d'identifier en amont les risques auxquels peuvent être exposées les banques et les assurances et de définir les actions correctrices appropriées lorsque la situation le nécessite.

L'appréciation de la solidité des banques et des assurances s'appuie notamment sur des ratios définis par les réglementations des deux secteurs :

- dans le domaine bancaire, la plupart de ces ratios découlent des règles définies par le Comité de Bâle et transposées par des textes européens (règlements et directives) ou nationaux (*via* des arrêtés du ministre des Finances en France) ; les accords dits de « Bâle III », dont les premiers volets ont été adoptés en 2010, contiennent ainsi des dispositions concernant la solvabilité, la liquidité et la transformation des banques qui ont été transposées en droit européen au travers d'un règlement² (*Capital requirement regulation* – CRR) et d'une directive³ (*Capital regulation directive* – CRD IV) ;

² Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

³ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

- dans le domaine des assurances, le cadre actuel (dit « Solvabilité I ») évoluera dès 2016 pour une très grande partie des organismes avec l'entrée en vigueur de « Solvabilité II » qui vise à mettre en place un marché européen de l'assurance; le nouveau cadre définit notamment un ratio de solvabilité commun pour l'ensemble des organismes de l'Union européenne.

Le contrôle permanent, qui est le plus souvent exercé depuis les locaux de l'ACPR (on parle également de contrôle « sur pièces »), s'appuie en premier lieu sur les informations transmises régulièrement par les banques et les assurances sous un format standardisé, au travers d'états de reporting périodiques couvrant en particulier les champs suivants :

- informations comptables : bilan, compte de résultat et documents annexes détaillant certains postes des deux documents précédents ;
- informations prudentielles : détail du calcul des différents ratios (solvabilité, liquidité, etc.) ;
- informations diverses, sur les effectifs, le réseau d'agences, etc.

Les états de *reporting* sont remis à des fréquences variables, sur une base mensuelle (notamment pour les informations qui sont destinées à l'élaboration des statistiques monétaires de la BCE), trimestrielle, semestrielle ou au maximum annuelle. Les services de contrôle sont en charge d'en vérifier la bonne réception ainsi que la qualité afin de garantir par la suite la robustesse des analyses qu'ils alimentent.

Une grande partie de ces états de *reporting* a été définie au niveau européen, soit, dans le domaine bancaire, pour répondre aux besoins de la BCE (cf. *supra*), soit dans le cadre de la mise en œuvre de Bâle III et Solvabilité II.

Le contrôle permanent exploite par ailleurs les différents rapports que produisent les banques et les assurances (rapport de contrôle interne, rapport annuel, document de référence et autres informations publiques pour les entités cotées, etc.) ainsi que ceux que rédigent les services en charge du contrôle sur place à l'issue de leurs missions, dont ils assurent le suivi des recommandations (cf. *infra*).

Enfin, des échanges réguliers avec les banques et les assurances, au travers notamment de réunions sur des thématiques variées, ou toute demande *ad hoc* que l'ACPR pourrait juger nécessaire permettent de compléter les informations à disposition des contrôleurs, notamment les différents documents internes des établissements utilisés par les dirigeants et/ou destinés aux conseils.

2|3 Des contrôles périodiques, sur place, qui complètent le contrôle permanent

Afin de procéder à un examen plus approfondi de la situation d'un établissement de crédit ou d'un organisme d'assurance, l'ACPR peut décider de diligenter une mission de contrôle sur place : ses équipes se déplacent dans ce cas dans les locaux de l'entreprise concernée pour une

ENCADRÉ 1

Quelques ratios prudentiels

Banque

Ratio de solvabilité : les banques doivent détenir suffisamment de fonds propres pour couvrir les risques (de perte financière) que peuvent receler leurs actifs. Ces derniers sont pondérés sur une base forfaitaire (approche « standard ») ou sur la base de modèles internes développés par les banques elles-mêmes. Il existe plusieurs ratios à respecter selon la qualité des fonds propres.

Ratio de liquidité : à compter du 1^{er} octobre 2015, les banques doivent détenir suffisamment d'actifs liquides (c'est-à-dire mobilisables immédiatement et sans perte de valeur significative) pour faire face à des difficultés de trésorerie pendant au moins un mois.

Ratio de transformation : en 2018, les banques devront détenir un minimum de ressources à long terme pour financer leurs emplois à long terme.

Assurance

Ratio de solvabilité : les organismes doivent détenir suffisamment de fonds propres pour faire face à une mauvaise tarification de leurs risques (c'est-à-dire à une insuffisance des provisions qu'elles ont constituées pour honorer leurs engagements envers les assurés). Calculé sur une base forfaitaire dans le cadre de Solvabilité I, le ratio de solvabilité a été totalement refondu par Solvabilité II. En particulier, le nouveau régime vise à appréhender l'ensemble des risques auxquels les assureurs peuvent être exposés (risque de marché, risque santé, risque de défaut, risque vie – hors santé –, risque non-vie, risque opérationnel, etc.).

Le contrôle des banques et des assurances en France

mission qui peut durer de quelques jours à plusieurs mois en fonction de la taille de l'entité, du champ de l'enquête et de la complexité du sujet.

Ces missions de contrôle sur place sont réalisées dans le cadre d'un programme annuel, qui en définit le champ précis (contrôle thématique – destiné à analyser une problématique ou un risque spécifique – ou général – destiné à dresser une appréciation détaillée de la situation de l'entité concernée) ; dans la mesure où il s'agit de procéder à un contrôle ponctuel au sein d'un organisme d'assurance ou d'un établissement de crédit, on parle également de contrôle « périodique ».

Depuis la mise en place du MSU, dans le domaine bancaire, le programme annuel de contrôle pour les établissements les plus importants est défini par la BCE. L'ACPR reste en charge de la définition du programme relatif à tous les autres établissements ainsi qu'aux thématiques sur lesquelles elle reste seule compétente (cf. *supra*) ; elle intervient également pour le compte de la direction générale des Opérations de la Banque de France dans le cadre de la vérification de l'éligibilité des créances privées des banques au refinancement de la BCE.

La BCE confie la réalisation du programme annuel de contrôle aux autorités nationales de supervision, dont l'ACPR. Comme dans le cadre du contrôle sur place, ce contrôle peut être exercé par des équipes conjointes, associant des agents de la BCE et de différentes autorités nationales.

Dans le domaine bancaire, l'ACPR s'appuie sur l'expertise des inspecteurs de la Banque de France et des équipes d'auditeurs dédiées qui réalisent à titre principal des missions au sein des établissements de crédit, des entreprises d'investissement, des établissements de paiement, des changeurs manuels, etc. En matière d'assurance, les contrôles périodiques sont principalement réalisés par les mêmes équipes que le contrôle permanent.

Pour les deux secteurs, les équipes d'inspection disposent d'experts en modélisation de risques (qui prennent en charge l'analyse des modèles internes développés par les banques et les assurances) et en contrôle des systèmes d'information et de surveillance des dispositifs

de lutte contre le blanchiment des capitaux. Les experts du contrôle des pratiques commerciales prennent en charge les missions sur ce thème, tant dans le secteur de la banque que de l'assurance

À l'issue de leurs missions, les équipes du contrôle sur place rédigent des rapports synthétisant leurs principaux constats. Ces rapports donnent lieu à discussion avec les responsables de l'entité contrôlée. Les principales conclusions en sont reprises dans la lettre de suite adressée au président de l'organisme d'assurance ou de l'établissement de crédit par le secrétaire général de l'ACPR. Cette lettre recense également les mesures qui devront être prises pour remédier aux insuffisances relevées au cours de l'enquête. Dans le cas où des manquements graves sont constatés ou lorsque la situation de l'entité est passablement dégradée, le dossier peut être transmis au collège de supervision.

3 | DES CONTRÔLES QUI PEUVENT ABOUTIR À DES SANCTIONS OU À UNE MISE EN RÉOLUTION

Dans la majorité des cas, les situations de fragilité, d'infraction à des dispositions légales ou réglementaires ou de non-respect des conditions d'agrément mises en lumière par le contrôle permanent ou le contrôle périodique donnent lieu à la mise en œuvre de mesures correctrices appropriées qui permettent à l'organisme d'assurance ou à l'établissement de crédit concerné de poursuivre son activité dans de bonnes conditions et en conformité avec les textes. Dans certains cas, toutefois, ces actions ne suffisent pas pour rétablir la situation. Le dossier est alors examiné par le collège de supervision.

« Le collège de supervision peut également décider [...] de l'ouverture d'une procédure disciplinaire. »

Le collège de supervision peut adresser une injonction à l'entité concernée afin qu'elle mette en œuvre les mesures nécessaires au rétablissement de sa situation. Il peut également prendre l'une des mesures de police administratives prévues par les textes ou décider d'autres mesures contraignantes à l'égard des entités dont il est amené à examiner la situation. Ces mesures font l'objet d'une procédure contradictoire.

Le collège de supervision peut également décider, en fonction de la gravité des manquements constatés, de l'ouverture d'une procé-

ENCADRÉ 2

Les mesures de police administrative, les autres mesures contraignantes et les pouvoirs de sanction de l'ACPR

À l'issue de l'examen de la situation d'un établissement de crédit ou d'un organisme d'assurance, le collège de supervision peut faire usage de mesures de polices administratives ou prendre d'autres mesures contraignantes.

Mesures de police administrative :

- mise en garde,
- mise en demeure,
- demande d'un programme de rétablissement,
- placement sous surveillance spéciale,
- limitation d'activité,
- placement sous administration provisoire.

Autres mesures contraignantes :

- renouvellement d'un administrateur provisoire,
- fin de mandat d'un administrateur provisoire,
- désignation d'un liquidateur,
- renouvellement d'un liquidateur,
- injonction sur les exigences en fonds propres,
- demande de plan de financement à court terme,
- injonction sous astreinte.

À l'issue des procédures disciplinaires qu'elle instruit, la commission des sanctions peut prononcer, à l'encontre des personnes concernées, une ou plusieurs des sanctions suivantes :

- l'avertissement,
- le blâme,
- l'interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité (pour une durée maximale de 10 ans),
- le retrait partiel ou total d'agrément ou d'autorisation, ou la radiation de la liste des personnes agréées.

À la place ou en sus de ces sanctions la commission des sanctions peut prononcer une sanction pécuniaire allant jusqu'à 100 millions d'euros (1 million d'euros pour les changeurs manuels) ou, en cas de manquement au règlement européen sur les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires ou deux fois l'avantage retiré de l'infraction lorsqu'il peut être évalué.

En outre, lorsque la responsabilité directe et personnelle dans les manquements est établie à l'encontre des dirigeants des personnes concernées, la Commission des sanctions peut prononcer leur suspension temporaire ou leur démission d'office. Elle peut, dans le cas d'un manquement au règlement européen sur les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, prononcer, à la place ou en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale à 5 millions d'euros.

La procédure disciplinaire : le président notifie dans ce cas les griefs à l'établissement ou à l'organisme concerné et, dans le même temps, saisit la commission des sanctions en lui transmettant les griefs justifiant l'ouverture de la procédure.

Totalement indépendante du collège de supervision, la commission des sanctions assure le caractère contradictoire et équitable de la procédure disciplinaire entre, d'une part, le collège de l'ACPR, autorité poursuivante qui

intervient par l'intermédiaire du représentant qu'il a désigné, et, d'autre part, la (ou les) personne(s) mise(s) en cause. Celles-ci peuvent présenter leurs arguments en défense par écrit et au cours notamment de l'audience devant la commission des sanctions.

À l'issue de la procédure, la commission peut prononcer l'une des sanctions prévues par les textes (cf. *supra*). Les décisions prononcées par la commission des sanctions en matière

Le contrôle des banques et des assurances en France

disciplinaire sont publiées au registre officiel de l'ACPR et peuvent par ailleurs être rendues publiques dans les journaux ou supports qu'elle désigne, dans un format proportionné à la faute commise et à la sanction infligée. Toutefois, la commission peut prévoir une publication sous une forme anonyme dans les cas exceptionnels où la décision risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause.

Enfin, dans le domaine bancaire, lorsqu'un établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible, qu'il n'existe aucune autre mesure susceptible de restaurer sa viabilité et que cela est nécessaire dans l'intérêt du public, le collège de résolution de l'ACPR, le cas échéant en accord avec le CRU, peut décider de déclencher sa résolution. Elle met alors en œuvre les mesures prévues dans le plan de résolution.

Afin de mener à bien ses travaux de résolution, l'ACPR est investie de pouvoirs spéciaux par la BRRD et le règlement MRU. Elle peut ainsi, en accord avec le CRU, exiger la modification des activités ou de la structure de l'établissement afin de le rendre « résolvable »⁴. Dans le cadre des mesures de résolution, l'ACPR peut notamment contraindre les actionnaires et les créanciers à financer tout ou partie du coût du sauvetage, solliciter le fonds de résolution unique alimenté par les banques, exiger l'émission de nouvelles actions, la dépréciation ou l'annulation du capital et de la dette. Elle peut également céder les activités ou les transférer à un établissement relais et révoquer les dirigeants.

4 | LE CONTRÔLE TRANSVERSAL EN APPUI DU CONTRÔLE INDIVIDUEL

Au-delà du contrôle individuel, et en appui de celui-ci, l'ACPR assure un certain nombre d'activités de contrôle à caractère transversal, c'est-à-dire portant sur plusieurs types d'établissements exerçant des activités similaires. Les praticiens du contrôle interagissent aussi avec ceux qui sont chargés de l'évolution de la réglementation et des modes de supervision. Le contrôle s'appuie aussi sur des experts juridiques qui garantissent le respect du droit et des procédures.

- Les experts spécialisés dans le domaine des affaires internationales contribuent à l'élaboration des textes nationaux, internationaux et européens (prudentiels, comptables...) applicables aux secteurs de la banque et de l'assurance. Ils apportent une expertise réglementaire aux équipes de contrôle permanent, pour examiner les opérations ou questions les plus complexes, et sont en charge à ce titre de définir la jurisprudence de l'ACPR. Une équipe dédiée assure, en coordination avec les autres services de l'ACPR, la préparation des réunions du conseil de surveillance prudentielle, du conseil des gouverneurs en formation MSU et du panel de médiation.
- Les experts spécialisés dans le domaine des études (analystes financiers, économistes, chercheurs, statisticiens...) exercent une mission de surveillance, soit microprudentielle dans sa dimension transversale, soit macroprudentielle. Dans ce dernier cas, il s'agit alors de prendre en compte, comme il a été mis en évidence durant la crise, des phénomènes de transmission accélérée des déséquilibres (contagion, etc.). Les analystes suivent l'évolution des secteurs de la banque et de l'assurance dans leur ensemble afin d'identifier les risques transversaux auxquels ils sont soumis; ils sont en charge de la coordination des études d'impact des nouvelles réglementations. Ces experts analysent également au travers de *stress tests* l'influence que les évolutions macroéconomiques, ou des scénarios réels ou financiers alternatifs, peuvent avoir sur la solvabilité, la liquidité et la rentabilité des organismes d'assurance et des établissements de crédit. Ces analyses complètent l'analyse individuelle des organismes d'assurance et des établissements de crédits et orientent les contrôles thématiques. Par ailleurs, elles donnent lieu à de nombreuses publications.
- Une équipe de méthodologie permet de s'assurer que les agents de l'ACPR peuvent se référer à des procédures de contrôle formalisées et à jour. Elle contribue à l'élaboration de la méthodologie du MSU.
- Une équipe d'assurance qualité vérifie la bonne application de la méthodologie commune définie dans le cadre du MSU pour l'évaluation continue des risques des établissements de crédit, de leurs dispositions relatives à la gouvernance et de leur situation en matière de fonds propres et de liquidité.

⁴ Un établissement est « résolvable » lorsque l'autorité de résolution peut soit le mettre en liquidation dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité, soit procéder à sa résolution en lui appliquant les différents instruments et pouvoirs de résolution dont elle dispose.

5| UNE MISSION DE CONTRÔLE QUI S'EXERCE EN LIEN ÉTROIT AVEC LES AUTRES AUTORITÉS DE LA PLACE

L'ACPR accomplit ses missions de supervision du système financier en collaboration avec d'autres autorités et institutions.

En ce qui concerne la supervision macroprudentielle, l'ACPR travaille étroitement avec la Banque de France et le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) ⁵.

- Tout comme l'ACPR, la Banque de France est en charge de la calibration de certains instruments macroprudentiels définis dans les directives et règlements européens sur les exigences en fonds propres des établissements de crédit (CRR/CRD IV ⁶). À ce titre, les deux institutions collaborent étroitement afin d'anticiper et prendre en compte les interactions entre la politique microprudentielle, la politique macroprudentielle et la politique monétaire.
- Présidé par le ministre chargé de l'Économie et des Finances, le HSCF est l'autorité responsable de la mise en œuvre de la politique macroprudentielle en France.

L'ACPR y est doublement représentée par son président (également gouverneur de la Banque de France) et par son vice-président. La structure collégiale du HCSF lui permet de rassembler les points de vue de toutes les autorités qui y sont représentées et de développer une vision d'ensemble du secteur financier français.

En ce qui concerne la supervision microprudentielle, l'ACPR travaille également avec la Banque de France puisque cette dernière est responsable du contrôle des systèmes de paiements et des infrastructures de marché. Dans la mesure où certaines infrastructures de marché (la chambre de compensation française ⁷) et les institutions qui y participent sont directement supervisées par l'ACPR, cette coopération est essentielle au maintien de la stabilité financière.

Enfin, dans le domaine de la protection de la clientèle, l'ACPR collabore étroitement avec l'AMF. L'imbrication croissante entre les produits d'épargne (assurance-vie et OPCVM notamment) et le développement de nouveaux acteurs a conduit à la création, dans l'objectif d'assurer une bonne coordination des actions menées par les deux autorités, d'un pôle commun institué par l'article L612-47 du *Code monétaire et financier*.

⁵ La création du HCSF répond aux exigences fixées par la législation de l'Union européenne (directive CRD IV et règlement CRR) et aux recommandations du Comité européen du risque systémique (CERS, ou European Systemic Risk Board – ESRB).

⁶ L'ACPR vérifiera l'application, à partir du 1^{er} janvier 2016, des mesures macroprudentielles prévues par la directive CRD IV, comme les exigences supplémentaires de fonds propres au titre du coussin pour les établissements d'importance systémique et celles au titre du coussin contracyclique.

⁷ Conformément à l'article L440-1 du Code monétaire et financier, la chambre de compensation doit avoir le statut d'établissement de crédit et être agréée en tant que telle par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

ANNEXE

Composition du collège de supervision ⁸

- Le gouverneur de la Banque de France ou le sous-gouverneur désigné pour le représenter, président ;
- Un vice-président ayant une expérience professionnelle en matière d'assurance, nommé par les ministres chargés de l'Économie, de la Sécurité sociale et de la Mutualité, après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- Le président de l'Autorité des normes comptables ;
- Le président de l'Autorité des marchés financiers ;
- Deux membres désignés en raison de leur compétence financière et juridique ainsi que de leur expérience en matière d'assurance et de banque, respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;
- Un conseiller d'État, proposé par le vice-président du Conseil d'État ;
- Un conseiller à la Cour de cassation, proposé par le premier président de la Cour de cassation ;
- Un conseiller maître à la Cour des comptes, proposé par le premier président de la Cour des comptes ;
- Deux membres choisis en raison de leurs compétences en matière de protection des clientèles ou de techniques quantitatives et actuarielles ou dans d'autres matières utiles à l'exercice par l'Autorité de ses missions ;
- Quatre membres choisis en raison de leurs compétences en matière d'assurance, de mutualité, de prévoyance ou de réassurance ;
- Quatre membres choisis en raison de leurs compétences en matière d'opérations de banque, d'émission et de gestion de monnaie électronique, de services de paiement ou de services d'investissement.

Le directeur général du Trésor, ou son représentant, siège également auprès de toutes les formations du collège de supervision. Il n'a pas voix délibérative mais dispose de la faculté de demander une seconde délibération, sauf en matière de sanctions.

Le directeur de la sécurité sociale, ou son représentant, siège, sans voix délibérative, auprès du sous-collège sectoriel de l'assurance ou des autres formations de l'Autorité lorsqu'elles traitent des organismes régis par le *Code de la mutualité* ou le *Code de la sécurité sociale*. Il peut demander une seconde délibération, sauf en matière de sanctions.

Composition du collège de résolution ⁹

- Le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, président ;
- Le sous-gouverneur désigné par le gouverneur de la Banque de France, ou son représentant ;
- Le président de l'Autorité des marchés financiers ou son représentant ;
- Le directeur général du Trésor ou son représentant ;
- Le président du directoire du Fonds de garantie des dépôts et de résolution ou son représentant ;
- Le président de la Chambre commerciale, financière et économique de la Cour de cassation, ou son représentant.

Composition de la commission des sanctions ¹⁰

- Deux conseillers d'État, désignés par le vice-président du Conseil d'État ;
- Un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation ;
- Trois membres choisis en raison de leurs compétences dans les matières utiles à l'exercice par l'Autorité de ses missions.

Des suppléants sont nommés selon les mêmes modalités.

⁸ La liste nominative des membres du collège de supervision est disponible sur le site de l'ACPR (<http://acpr.banque-france.fr/lacpr/organisation/le-college-de-supervision.html>).

⁹ La liste nominative des membres du collège de résolution est disponible sur le site de l'ACPR (<http://acpr.banque-france.fr/lacpr/organisation/le-college-de-resolution.html>).

¹⁰ La liste nominative des membres de la commission des sanctions est disponible sur le site de l'ACPR (<http://acpr.banque-france.fr/commission-des-sanctions/composition-et-organisation.html>).

Organisation du secrétariat général de l'ACPR

L'organigramme du secrétariat général de l'ACPR peut être consulté à l'adresse suivante :

http://acpr.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/acp/L_ACP/Organisation/Organigramme-ACPR.pdf

Publications de l'ACPR

Afin d'informer et d'échanger de façon régulière avec les organismes qu'elle contrôle et avec le public, l'ACPR mène différentes actions de communication (rapport annuel, revue, documents d'analyses, conférences, etc.) dont les supports sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://acpr.banque-france.fr/publications>