

**RAPPORT
DE LA COMMISSION
BANCAIRE
POUR L'ANNÉE 2009**

Ce rapport a été réalisé
par le Secrétariat général de la Commission bancaire

www.acp.banque-france.fr

SOMMAIRE

Composition du collège de la Commission bancaire	4
--	---

RAPPORT 2009

INTRODUCTION	5
---------------------------	---

L'activité de la Commission bancaire et de son Secrétariat général en 2009

1. Le contrôle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.....	11
2. La participation à l'évolution du cadre de l'activité bancaire et financière	27
3. Les décisions, les sanctions et l'exercice des autres compétences légales de la Commission bancaire.....	50

Annexe : dossiers dans lesquels la Commission bancaire s'est constituée partie civile entre 2003 et 2009	57
---	----

TABLES

Table des matières	61
Table des encadrés	63

COMPOSITION DU COLLÈGE DE LA COMMISSION BANCAIRE¹

1. MEMBRES DE DROIT

- 1) *Le gouverneur de la Banque de France* : M. Christian NOYER, président, ou ses représentants : MM. Jean-Paul REDOUIN et Jean-Pierre LANDAU, sous-gouverneurs de la Banque de France
- 2) *Le directeur général du Trésor et de la politique économique au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi* : M. Ramon FERNANDEZ ou ses représentants :
M. Hervé de VILLEROCHÉ, chef de service,
M. Sébastien BOITREAUD, sous-directeur,
M. Antoine SAINTOYANT, chef de bureau
- 3) *Le Président de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance* : M. Philippe JURGENSEN ou son représentant : M. Jean-Philippe VACHIA, vice-président

2. MEMBRES NOMMÉS PAR ARRÊTÉ DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

- 1) *Au titre du Conseil d'État* :
Titulaire : M. Bruno MARTIN-LAPRADE, conseiller
Suppléant : M. Jean-François de VULPILLIÈRES, conseiller
- 2) *Au titre de la Cour de Cassation* :
Titulaire : M. Bernard PEYRAT, conseiller
Suppléant : M. Christian CHARRUAULT, conseiller
- 3) *Personnalités choisies en raison de leur compétence en matière bancaire et financière* :
Titulaires : M. Dominique HCENN
M. André ICARD
Suppléants : M. Nicolas JACHIET
M. Louis VAURS

3. REPRÉSENTANTS DU GOUVERNEMENT MONÉGASQUE POUR LES AFFAIRES INTÉRESSANT LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO

Titulaire : Mme Isabelle ROSABRUNETTO, directeur du Budget et du Trésor
Suppléant : Mme Sophie VATRICAN, directeur adjoint du Budget et du Trésor

¹ Au 1^{er} février 2010.

LA SITUATION D'ENSEMBLE DU SYSTÈME BANCAIRE

Nota : à la date de publication de ce rapport, la Commission bancaire a été remplacée par l'Autorité de contrôle prudentiel, nouvelle autorité administrative indépendante chargée du contrôle des banques, entreprises d'investissement, entreprises d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance, ainsi que des intermédiaires dans les domaines de la banque et de l'assurance. Cette évolution institutionnelle a conduit à centrer le rapport annuel relatif à l'année 2009 sur la seule activité de la Commission bancaire et de son Secrétariat général.

L'amélioration progressive de l'environnement financier, combinée aux effets des mesures de soutien public, a permis aux banques françaises de renforcer graduellement leur solvabilité

Les tensions observées sur les marchés financiers depuis 2007, après avoir atteint un pic fin 2008, se sont progressivement atténuées au cours des premiers mois de 2009. Le plein effet des mesures de soutien adoptées par les gouvernements et les banques centrales a favorisé le rétablissement des marchés en réduisant l'aversion des investisseurs pour le risque. La restauration graduelle de la confiance envers le secteur bancaire a ainsi contribué à améliorer les conditions de refinancement des établissements, aussi bien sur le marché interbancaire qu'à plus long terme, auprès des marchés financiers. Cette tendance générale, qui s'est accompagnée d'une reprise modérée de l'activité économique mondiale, masque des évolutions contrastées selon les pays, certains ayant eu à faire face à des risques prononcés, voire, dans certains cas, avérés, de défaillances bancaires.

Les banques françaises qui, dans l'ensemble, avaient plutôt bien résisté aux turbulences financières de 2007 et 2008, ont su tirer profit de ces conditions de marché plus favorables. Dès l'automne 2009, elles ont pu rembourser, dans la quasi-totalité des cas, les apports en fonds propres de la Société de prise de participation de l'État en leur substituant des instruments de qualité supérieure et la Société de financement de l'économie française n'a plus réalisé d'émissions. Les banques françaises abordent maintenant la phase de redémarrage de l'activité économique dans de bonnes conditions de liquidité et de solvabilité.

En particulier, la situation du système bancaire français témoigne d'une amélioration en 2009 par rapport à 2008. Les résultats des principaux groupes français en 2009 ont été tirés par une augmentation des revenus, la maîtrise des frais de gestion et la reprise d'une activité soutenue des marchés financiers. En revanche, la faiblesse de la demande de crédit, affectée par la récession économique, ainsi que la forte hausse du coût du risque global – avec une progression particulièrement nette sur la banque de financement et d'investissement, les services financiers et la banque de détail à l'étranger –, ont pesé sur les comptes. Au-delà de ce constat d'ensemble, les groupes sont tous parvenus à dégager un résultat net positif à la fin 2009 en dépit de la montée du coût du risque.

Les revenus de la banque de détail en France se sont maintenus en 2009, grâce notamment à la restauration des marges, mais le résultat net a baissé en raison du coût du risque. En revanche, les financements spécialisés et la banque de détail à l'international présentent une dégradation des revenus avec des pertes nettes enregistrées par certaines implantations étrangères (Ukraine, Russie et Grèce).

Malgré les nouvelles décotes enregistrées sur la banque de financement et d'investissement, un ralentissement sensible des pertes sur les « actifs à risque » peut être observé (*Collateralised Debt Obligations, Residential Mortgage-Backed Securities, monolines et Credit Derivative Product Companies, Leveraged buy-out*, titrisation en gestion d'actifs). Il va de soi que de nouvelles décotes ne peuvent être exclues en fonction de l'évolution des sous-jacents, mais les actifs « à risque » sont identifiés et font l'objet d'un suivi spécifique.

Au total, la solvabilité du système bancaire français s'est très sensiblement améliorée en 2009. Cette amélioration est notamment due, en début de période, aux injections de capitaux publics, puis, dès l'été 2009, aux résultats mis en réserve par les banques et aux émissions de fonds propres sur le marché. Par ailleurs, les banques ont dans l'ensemble contenu, voire réduit, leurs risques pondérés (crédit et marché), ce qui contribue également à l'amélioration des ratios de solvabilité, de sorte que ceux-ci s'établissent aujourd'hui à des niveaux historiquement élevés.

Dans ce contexte, la Commission bancaire et son Secrétariat général ont fait porter leurs principaux travaux sur les conséquences et les enseignements de la crise, aussi bien dans le cadre de la surveillance des établissements de crédit et des entreprises d'investissement que dans le contexte de la coopération internationale

1) Plusieurs facteurs appellent à une vigilance renforcée, dont trois méritent d'être particulièrement soulignés. Tout d'abord, **la hausse du coût du risque de crédit** observée en 2009, qu'une reprise économique trop faible

risquerait d'amplifier, nécessite une surveillance particulière et un provisionnement adapté, qu'il s'agisse des concours aux particuliers ou aux entreprises.

Ensuite, l'impact de l'endettement élevé de certains États sur **les conditions de refinancement à moyen-long terme** des banques, notamment au regard du niveau des taux, doit conduire les établissements à mener une planification renforcée des modalités de renouvellement de leurs ressources.

Enfin, **les risques liés aux activités de la banque de financement et d'investissement** témoignent de la nécessité pour les établissements de continuer à investir dans des systèmes de mesure, de gestion et de suivi du risque, à la fois plus fins et plus robustes.

2) Les éléments qui précèdent rappellent, s'il en était besoin, qu'il est indispensable pour les établissements bancaires de disposer d'un contrôle interne efficient et, plus généralement, d'une gouvernance efficace de la gestion des risques.

L'évolution du cadre réglementaire, intervenue depuis le début de l'année 2009, en matière d'encadrement des politiques de rémunération (arrêté du 3 novembre 2009), d'identification, de mesure, de gestion et de contrôle du risque de liquidité (arrêté du 5 mai 2009), de prévention des risques opérationnels et des fraudes (arrêté du 14 janvier 2009) et, début 2010, d'organisation de la « filière risques » (arrêté du 19 janvier 2010), implique à cet égard des adaptations organisationnelles au sein des groupes bancaires. Ceux-ci devront également respecter les normes professionnelles concernant la gouvernance et les rémunérations variables des professionnels des marchés financiers adoptées en novembre 2009 par la profession. S'agissant de la gouvernance, de la méthodologie et des procédures en matière de gestion des risques, les établissements pourront notamment se référer au recueil de bonnes pratiques dont la Commission bancaire a récemment approuvé le contenu. La conformité aux bonnes pratiques décrites dans ce document constituera en effet l'un des éléments dont il sera tenu compte pour apprécier le respect des exigences en matière de gestion des risques définies par le règlement n° 97-02.

La Commission bancaire et son Secrétariat général ont veillé à ce que ces adaptations soient mises en place sans tarder. Il s'agit de faire en sorte que les mesures déjà déployées ou qui restent à prendre permettent aux établissements d'aborder la phase de reprise sur des bases opérationnelles sûres.

3) L'analyse des dispositifs de contrôle interne a constitué un élément central, aux côtés de critères plus quantitatifs, retenu par la Commission bancaire dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du pilier 2 de Bâle 2 au sein de tous les établissements, y compris les plus petits.

4) Nombre de travaux, incluant des enquêtes sur place, ont ainsi été engagés pour inciter les établissements – en premier lieu les plus grands –, **à se doter des meilleures pratiques en matière d'encadrement des rémunérations variables de certaines catégories de personnel.**

Dans ce domaine, comme dans celui de la gestion des risques, la Commission bancaire a été également désireuse de voir la profession compléter d'elle-même les nouveaux dispositifs réglementaires par des recueils recensant les meilleures pratiques ou les complétant par des normes professionnelles.

5) Par ailleurs, dans le prolongement des exercices menés ces dernières années, le Secrétariat général de la Commission bancaire a réalisé en 2009 plusieurs simulations de crise (*stress tests*) destinées à porter une appréciation sur la robustesse des banques françaises.

Les *stress tests* constituent un outil précieux pour les superviseurs bancaires en ce qu'ils participent d'une analyse prospective des risques, la crise ayant démontré que la survenance de chocs plausibles mais peu probables était une éventualité à laquelle les acteurs du système financier devaient se préparer. À cet égard, le Comité de Bâle et le Comité européen des contrôleurs bancaires ont tenu à rappeler, au travers de lignes-directrices publiées en 2009, que les *stress tests* étaient un instrument de pilotage des risques que les banques elles-mêmes devaient rendre plus rigoureux

(6) Au plan international, l'année 2009, en réponse aux demandes des États membres du G20 et du Conseil de stabilité financière a été marquée par la publication des propositions du Comité de Bâle sur le renforcement de la réglementation prudentielle. Ces propositions, soumises à consultation jusqu'au 16 avril 2010, visent à renforcer la qualité des fonds propres et améliorer la couverture des risques (en particulier de marché et de contrepartie), tout en réduisant la pro-cyclicité des normes comptables et prudentielles. Toutefois, le détail précis du dispositif est subordonné, entre autres éléments, aux résultats, d'une part, d'une **étude quantitative d'impact** à laquelle plusieurs établissements bancaires sont associés depuis février 2010, en France comme dans les autres pays concernés et, d'autre part, à ceux d'une **approche plus globale** destinée à apprécier l'impact de la réforme sur l'économie dans son ensemble. Des efforts ont d'ores et déjà été déployés à cette fin et devront continuer à l'être jusqu'au terme de l'exercice.

7) En Europe, une étape déterminante dans l'édification d'une architecture financière a été franchie avec l'élaboration de projets de règlements reprenant les propositions contenues dans le rapport de Larosière, qui s'articulent autour de la création du Conseil européen du risque systémique et d'un système de supervision décentralisé avec des autorités sectorielles, dont l'Autorité bancaire européenne. Cette dernière, en tant que successeur du Comité européen des contrôleurs bancaires, regroupera les autorités nationales de supervision en charge du contrôle individuel des établissements de crédit en s'appuyant dans de nombreux pays, comme en France, sur les banques centrales nationales.

À la différence de la situation actuelle, l'Autorité disposera de véritables pouvoirs en matière d'élaboration de normes techniques ou de résolution de différends, par exemple, ce qui devrait favoriser la convergence de la supervision bancaire en Europe.

Indépendamment de cette évolution institutionnelle, le Comité européen des contrôleurs bancaires a poursuivi ses travaux de fond d'évaluation des risques,

en s'appuyant sur les collèges de superviseurs des groupes européens transfrontaliers ; par ailleurs, en matière d'harmonisation et de rationalisation des *reportings* financiers, une étape importante a été franchie en décembre 2009 avec l'adoption d'un cadre révisé qui devrait être opérationnel dès 2012.

8) Enfin, les actions de la Commission bancaire en matière de surveillance des activités menées par les groupes bancaires français dans les zones dites *off shore* se sont poursuivies. Il s'agit notamment de porter une appréciation sur la qualité de leurs dispositifs de lutte anti-blanchiment et de contrôle interne, notamment en ce qui concerne la connaissance de la clientèle, une attention toute particulière ayant été portée aux mesures prises par les établissements pour identifier les ayants droit économiques.

L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION BANCAIRE ET DE SON SECRÉTARIAT GÉNÉRAL EN 2009

1. Le contrôle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement

1.1. L'activité du contrôle sur place et ses suites

En 2009, sur la base du programme arrêté par la Commission bancaire, 137 enquêtes ont été conduites par l'Inspection générale de la Banque de France dans les établissements de crédit et entreprises d'investissement¹, dont 2 menées avec des agents de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles. Tout en reflétant, par leur variété, la diversité du paysage bancaire français, ces enquêtes se sont concentrées sur les activités ou établissements perçus comme présentant des facteurs de risque nécessitant de relayer, par des investigations approfondies sur place, l'action permanente des équipes de contrôle sur pièces du Secrétariat général de la Commission bancaire.

Ainsi, outre des enquêtes à vocation générale, qui permettent de couvrir l'ensemble des activités des établissements sous revue, le programme des missions pour l'exercice 2009 a abordé différents thèmes permettant d'approfondir l'analyse et la mesure des effets de la crise sur le secteur bancaire.

En 2009 se sont ainsi poursuivies les missions destinées à évaluer l'impact de la crise sur le calcul des exigences en fonds propres conduit selon les modèles internes au titre des risques de marché ou des risques opérationnels. L'accent a également été mis sur la gestion de la liquidité et du refinancement, sur les risques afférents aux professionnels du secteur de l'immobilier et, d'une façon générale, sur les risques de crédit générés par les effets de « second tour » de la crise financière. En outre, la Commission bancaire a réaménagé, en cours d'année, le programme d'enquêtes pour lancer une série de missions sur les rémunérations des professionnels des marchés, destinées à nourrir un rapport demandé par la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi.

Par ailleurs, la poursuite de la mise en œuvre du dispositif Bâle 2 a également donné lieu à plusieurs enquêtes, en vue soit d'une autorisation à utiliser les modèles internes développés par les établissements pour le calcul de leurs

¹ Chiffre comparable à celui de l'année précédente (149).

exigences en fonds propres, soit d'un suivi des recommandations émises par la Commission bancaire à la suite de précédentes missions.

Les enquêtes dans les principaux établissements de la place ont souvent conduit les inspecteurs à prolonger leurs contrôles par des missions dans des implantations à l'étranger, afin notamment de s'assurer de la bonne application des procédures de suivi et de contrôle des risques (une vingtaine de missions de ce type ont été conduites au cours de l'année 2009, dont 9 hors des pays de l'Union européenne).

Le contrôle sur place vise également à couvrir les différents types d'activités exercées par des établissements spécialisés, qu'ils soient français ou étrangers. À ce titre, le programme d'enquêtes de l'exercice 2009 a porté, comme chaque année, sur un large éventail d'établissements spécialisés dans les domaines suivants : financement des professionnels, crédit à la consommation, gestion de l'épargne salariale.

La charge représentée par les inspections menées dans les entreprises d'investissement est demeurée stable. Les missions d'inspection ont en particulier concerné des assujettis qui, par la faiblesse de leur situation financière ou l'étroitesse de leur fonds de commerce, présentaient des risques spécifiques susceptibles d'augmenter dans le contexte de la crise financière.

Une attention toujours croissante a été portée à l'examen du dispositif mis en place par les établissements en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, notamment grâce à la mise en œuvre par les équipes d'inspection d'outils informatiques dédiés permettant une analyse approfondie des risques.

Des enquêtes ont par ailleurs été diligentées sur mandat de l'Autorité des marchés financiers (AMF) afin de s'assurer de la bonne application de dispositions de son règlement général, en particulier de celles résultant de la transposition de la directive sur les marchés d'instruments financiers (MIF). Les 9 enquêtes effectuées à ce titre ont été menées dans des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement à l'occasion d'inspections conduites au même moment sur le fondement des instructions reçues de la Commission bancaire, en vertu de ses compétences propres.

Enfin, après concertation avec la direction générale des Douanes, 4 missions ont été réalisées en 2009 chez des changeurs manuels.

Les enquêtes sur les rémunérations des opérateurs de marché

Par courrier du 5 août 2009, Madame LAGARDE, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, a souhaité disposer pour la fin de l'année d'un rapport sur la façon dont les établissements appliquent les règles de place relatives aux politiques de rémunération des professionnels de marché.

Cette demande s'inscrit dans le prolongement d'un premier rapport, approuvé par la Commission bancaire le 18 mai 2009, qui avait été remis à Madame la ministre le 28 mai 2009. Ce rapport avait été établi à partir des informations recueillies par voie de questionnaire auprès des établissements bénéficiaires de financements de la Société de financement de l'économie française – SFEF – ainsi que des réponses des associations professionnelles.

Conformément au dispositif présenté à la Commission bancaire le 3 septembre 2009, des enquêtes sur place ont été conduites dans 7 groupes bancaires en septembre et octobre 2009. Ces enquêtes ont essentiellement couvert les activités de banque de financement et d'investissement (y compris les fonctions de support et de contrôle y afférentes) et, dans une moindre mesure, les activités de gestion d'actifs, de banque privée et de courtage. Afin d'assurer l'homogénéité des investigations, une méthodologie de contrôle sur place avait été présentée à la Commission bancaire lors de la séance précitée. Cette méthodologie visait, d'une part, à décrire la situation initiale des établissements concernés afin de mettre en perspective les évolutions prévues et, d'autre part, à apprécier les pratiques existantes ou en cours de mise en place au regard des dispositions réglementaires ou professionnelles les plus récentes.

Dans ce cadre, quatre thèmes principaux ont été examinés au cours des enquêtes sur place :

- ◆ **la gouvernance** : les missions d'inspection se sont attachées à analyser l'implication des organes délibérants, directement ou par le biais de leurs comités spécialisés, dans la détermination des orientations en matière de politiques de rémunérations. La prise en compte des enjeux en termes de « risques » dans la détermination et l'évaluation des politiques, de même que l'association effective des services du contrôle interne, ont également été analysées ;
- ◆ **la détermination des enveloppes globales** : les enquêtes sur place ont examiné le respect des principes généraux relatifs à la politique de rémunérations variables et la fixation de leur assiette sur la base d'un critère quantitatif mesurant la performance financière ajustée de l'ensemble des coûts (risques, liquidité et capital) ;
- ◆ **la détermination des rémunérations individuelles** : les enquêtes ont analysé les dispositifs envisagés par les établissements en vue de la mise en œuvre des nouvelles mesures réglementaires et des normes professionnelles associées : répartition entre les composantes fixe et variable des rémunérations, pratiques de bonus garantis, formalisation et documentation des critères retenus (mesure des performances individuelles et collectives, prise en compte de critères qualitatifs, en particulier au regard de la gestion du risque et du contrôle interne) ainsi que des processus d'évaluations individuelles ;

◆ **Les modalités de paiement des composantes variables des rémunérations** : les enquêtes sur place ont examiné les pratiques en matière de versement en différé d'une fraction des rémunérations variables, notamment au regard du seuil de 50 % préconisé par les normes professionnelles du 5 novembre 2009. De même, la répartition des rémunérations entre numéraire et autres modes de versement a été analysée, au regard de la proportion minimale de 50 % de rémunérations variables versées sous forme de titres ou instruments équivalents, proportion visée par les « standards » du Conseil de stabilité financière et les normes professionnelles précitées. Enfin, les missions de contrôle sur place ont examiné les dispositifs envisagés en matière de détermination des « malus ».

Ces différents constats ont été repris dans le rapport transmis à Madame la ministre le 29 décembre 2009.

1.2. L'activité du contrôle permanent

La Commission bancaire assure le contrôle du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables à une population de 884 établissements de crédit et entreprises d'investissement, ainsi que les changeurs manuels (qui bénéficient d'un délai de deux ans à compter du 31 janvier 2009 pour obtenir une autorisation par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement d'exercer leur activité) au titre des seules obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux. De plus, depuis le 1^{er} novembre 2009, la Commission bancaire compte une nouvelle catégorie d'assujettis, les établissements de paiement.

En 2009, les actions menées dans le cadre du contrôle permanent du Secrétariat général de la Commission bancaire, qui se sont notamment appuyées sur le résultat des enquêtes sur place, les analyses des déclarations comptables et prudentielles et les échanges avec les représentants des établissements, ont été marquées par un renforcement du suivi de la situation financière des groupes bancaires et de leur exposition aux risques ; elles ont également permis la poursuite de la mise en place des mesures du pilier 2 de Bâle 2 ainsi que l'élargissement du dispositif des collèges de superviseurs pour une meilleure appréhension de la situation des groupes bancaires développant des activités significatives à l'étranger.

1.2.1. Une action préventive renforcée pour un suivi rapproché des établissements

L'examen approfondi des états comptables et prudentiels transmis par les établissements, complété notamment par celui des rapports de contrôle interne, remis annuellement, fournit au Secrétariat général de la Commission bancaire une base régulière permettant aux services de contrôle de nourrir

leurs analyses et d'évaluer la situation de chaque assujetti dans le cadre de la méthodologie ORAP 2¹.

Pour enrichir ces analyses, des réunions sont régulièrement organisées avec les principaux responsables des établissements (dirigeants, représentants des directions financières et des risques, responsables de lignes de métiers, inspection interne...) ; 950 entretiens ont ainsi été menés en 2009 (+ 8 % par rapport à 2008).

Pour les principaux groupes bancaires, outre les échanges réguliers organisés avec les directeurs financiers et les directeurs des risques à l'occasion de la publication des résultats trimestriels, le Secrétariat général de la Commission bancaire a, comme ces dernières années, institué une approche fondée sur des « entretiens de surveillance rapprochée », au cours desquels un diagnostic approfondi est régulièrement établi sur les risques (crédit, marché, opérationnel...), par lignes-métiers (banque de détail, financements spécialisés, banque de financement et d'investissement, gestion d'actifs, pôle assurance...), voire, pour ceux qui appellent un suivi individuel, par entités juridiques. Ces entretiens permettent également d'examiner l'organisation des dispositifs de contrôle interne et de conformité, dans le contexte, pour certains groupes, de profondes réorganisations, ainsi que des politiques de rémunération.

Les effets de la crise ainsi que les dispositifs de contrôle des risques ont également été au cœur de nombreuses réunions avec les établissements. Une attention toute particulière a notamment été portée au risque de liquidité pour lequel, face aux situations les plus sensibles, le Secrétariat général de la Commission bancaire a été amené à mettre en place un suivi hebdomadaire, tout particulièrement en fin d'exercice 2008 et au cours du premier trimestre 2009, avant le retour à une situation plus normale de fonctionnement du marché interbancaire sous l'action de la Banque centrale européenne (BCE).

La mise en œuvre du dispositif Bâle 2 est demeurée en 2009 un domaine important de travaux, qu'il s'agisse de l'évaluation du profil de risque des établissements dans le cadre du pilier 2 et, le cas échéant, de la mise en œuvre de mesures spécifiques ou de la fiabilisation des données transmises dans leurs déclarations relatives aux exigences de solvabilité (états *COREP*).

1.2.2. Des analyses transversales pour un meilleur diagnostic de la situation des établissements et de leur exposition aux risques

En complément des analyses individuelles, qui constituent l'axe principal de leurs évaluations, les services du contrôle permanent mènent des études transversales leur permettant notamment de disposer d'une vision globale et

¹ Cf. Rapport annuel 2007 de la Commission bancaire, « Le système d'évaluation des risques utilisé par le Secrétariat général de la Commission bancaire ».

comparée des établissements exerçant un même type d'activité, affiliés à un même organe central ou portant un risque de même nature.

Des analyses spécifiques, réalisées pour certaines sur une base annuelle, ont ainsi été conduites sur l'évolution de l'activité, des risques et des conditions d'exploitation des établissements spécialisés dans le financement de l'immobilier professionnel, le financement de l'habitat, le crédit à la consommation, le financement du secteur automobile et l'affacturage. Dans une logique similaire, des examens comparatifs ont également été menés sur les affiliés des organes centraux des groupes mutualistes ainsi que sur les crédits municipaux, les établissements à capitaux étrangers implantés en France et les établissements monégasques.

Des analyses comparées des principaux groupes bancaires français sont également menées sur une base régulière. Elles ont notamment porté, en 2009, sur la formation de leurs résultats, leur exposition aux actifs à haut risque au sens du Conseil de stabilité financière, le risque de crédit (sur les principales contreparties, par zones géographiques, etc.). L'ensemble de ces travaux, conduits principalement à partir des données comptables et prudentielles ou de questionnaires spécifiques, a pour objet de renforcer l'efficacité de l'action préventive de la Commission bancaire en permettant l'identification des sources de fragilité pouvant affecter un ou plusieurs établissements et, ainsi, de cibler les actions à prendre à cet égard ; en outre, le Secrétariat général de la Commission bancaire participe activement à un groupe de travail international¹ chargé de faire émerger les meilleures pratiques de gestion des risques observées au sein d'un échantillon de 20 grandes banques.

Les conclusions de certaines de ces études ont été publiées au Bulletin officiel du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et de la Commission bancaire² ou ont fait l'objet d'une restitution aux établissements concernés.

Au-delà de ces analyses comparées, le Secrétariat général de la Commission bancaire a mené, au cours des ces dernières années, différents exercices de simulations de crise (*stress tests*). Ces exercices, qui s'appuient sur des scénarios macroéconomiques complexes ou consistent en des analyses de sensibilité, permettent de tester la capacité de résistance des banques françaises (analysées individuellement ou selon un échantillon représentatif du système bancaire) à différents chocs.

Les *stress tests* sont menés soit par le seul Secrétariat général de la Commission bancaire, sur la base de données prudentielles, comptables et macroéconomiques à sa disposition (y compris grâce à des travaux en commun avec la Direction générale des études et des relations

¹ Le *Senior Supervisors Group*, qui rassemble des représentants des autorités de supervision de 7 pays (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni, Suisse), a notamment publié (en avril 2008, puis en juin 2009) des rapports sur les conséquences à tirer de la crise en matière de gestion des risques au sein des banques.

² « Synthèse de l'enquête du Secrétariat général de la Commission bancaire sur le financement de l'habitat en 2008 » (Bulletin de juillet 2009), « Sociétés d'affacturage – Exercice 2008 : activité, résultats et risques » (Bulletin de septembre 2009).

internationales de la Banque de France), soit en relation avec les banques. C'est ainsi que, courant 2009, les principaux groupes bancaires ont été invités à tester l'impact de plusieurs scénarios sur leurs portefeuilles, sur la base, dans un premier temps, d'une analyse en sensibilité (crédit, marché, taux) et, dans un second temps, d'une approche partant d'un cadrage macroéconomique (pour le risque de crédit et le risque de liquidité). Les enseignements tirés de cet exercice en deux temps ont donné lieu à des échanges avec les établissements qui seront poursuivis et approfondis. Par ailleurs, le Secrétariat général de la Commission bancaire a contribué à l'exercice de *stress test* européen mené sous l'égide du CECB au cours de l'été, en lien également avec plusieurs des grands groupes bancaires français (cf. encadré 5 dans la partie 2.1.2).

Outre les conclusions pouvant être tirées de ces exercices au plan du contrôle individuel des établissements (par exemple dans le cadre du pilier 2), la vision prospective qui se dégage de ces analyses contribue à enrichir le diagnostic macro-prudentiel que les superviseurs financiers conduisent régulièrement sur leur système bancaire.

1.2.3. Une attention particulière portée aux demandes de remboursement anticipé de fonds propres

Le Secrétariat général de la Commission bancaire avait apporté à la fin 2008 un soutien technique aux services de la direction générale du Trésor et de la politique économique pour la définition et la mise en œuvre du cadre d'intervention de la Société de prise de participation de l'État (SPPE). Dans le contexte de crise financière et de difficulté à lever des capitaux sur les marchés, les principaux groupes bancaires avaient ainsi pu bénéficier d'apports en fonds propres (sous forme de titres super-subordonnés ou d'actions de préférence) afin qu'ils puissent poursuivre leur rôle essentiel de financement de l'économie.

La crise a largement rappelé la nécessité pour les établissements de disposer de fonds propres suffisants et de qualité pour faire face aux aléas de leur environnement et à la montée du risque ; ils constituent à ce titre le socle de la réglementation prudentielle. Les demandes d'autorisation de remboursement anticipé d'instruments des fonds propres ont donc été analysées avec une grande attention par le Secrétariat général de la Commission bancaire.

Entre septembre et novembre 2009, l'ensemble des 5 groupes bancaires ayant bénéficié du plan de soutien au secteur financier a sollicité l'accord de la Commission bancaire pour procéder au remboursement intégral, ou partiel, selon les cas, des titres super-subordonnés ou actions de préférence émis au profit de l'État par l'intermédiaire de la SPPE. Le principe du remboursement anticipé de ces instruments, après accord de la Commission bancaire, était au demeurant prévu dès l'origine, la Commission européenne en ayant fait un élément essentiel de son acceptation du plan de soutien de l'État aux banques françaises.

Comme pour toute demande, le Secrétariat général de la Commission bancaire s'est attaché à vérifier que les remboursements envisagés ne se traduiraient pas par une dégradation de la situation prudentielle des établissements, tant en termes de qualité des fonds propres que de niveau du ratio de solvabilité, les groupes bancaires devant être en mesure de conserver durablement, y compris dans un environnement économique incertain, un ratio supérieur aux exigences réglementaires minimales ou, le cas échéant, à celles fixées par la Commission bancaire ou le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Le Secrétariat général de la Commission bancaire ayant pu s'assurer que ces conditions seraient respectées et que, de surcroît, les remboursements auraient pour conséquence une amélioration de la qualité des fonds propres des établissements concernés (ces opérations s'accompagnant d'augmentations de capital ou de l'émission de parts sociales), les opérations de remboursement anticipé ont été autorisées par la Commission bancaire.

Par ailleurs, au cours de l'année 2009, plusieurs établissements ont également sollicité l'accord de la Commission bancaire pour procéder à l'annulation d'instruments admis dans leurs fonds propres de base, préalablement rachetés sur les marchés avec parfois de fortes décotes, dégageant ainsi des plus-values significatives. Le Secrétariat général de la Commission bancaire a veillé, dans le cadre de l'examen des demandes qui lui ont été soumises, à ce que ces opérations n'incitent pas à la distribution de la plus-value réalisée, et qu'elles permettent ainsi de conserver un niveau de fonds propres de base au moins équivalent à celui prévalant avant l'opération sans pour autant renchérir de manière significative le coût global des instruments hybrides.

1.2.4. Un suivi attentif des mesures correctrices demandées dans le prolongement des contrôles sur place

Les « lettres de suite » envoyées par le Secrétariat général de la Commission bancaire, dans le prolongement d'enquêtes menées par l'Inspection générale de la Banque de France, constituent un instrument majeur de l'action du contrôle permanent auprès des établissements ; les demandes de mesures correctrices qui y sont exprimées, généralement sous contrainte de calendrier, font l'objet d'un suivi spécifique.

Au-delà des recommandations liées à la mise en œuvre du dispositif d'adéquation des fonds propres (Bâle 2) au sein des établissements ainsi qu'à la qualité de leur modèle de calcul du capital économique (ICAAP), plusieurs domaines ont fait l'objet d'une attention particulière en 2009 :

- ◆ **la gestion de la liquidité et du refinancement** : outre le suivi du recours aux facilités de la BCE ou aux émissions garanties par l'État dans le cadre de la Société de financement de l'économie française (SFEF), il a été demandé aux établissements les plus fortement exposés à des risques de liquidité – notamment ceux ayant privilégié le financement à très court terme – de sécuriser leur capacité de refinancement et de mettre en place un dispositif

de mesure, de suivi et d'encadrement du risque de liquidité robuste qui s'appuie sur une gestion actif-passif éprouvée ;

- ◆ **le contrôle du risque opérationnel lié aux opérations de marché** : dans le prolongement du rapport remis le 4 février 2008 par la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi au Premier ministre, à la suite de la fraude ayant touché la Société Générale, les conclusions des missions d'inspection sur place ont conduit à demander aux établissements concernés de remédier rapidement aux insuffisances relevées dans leurs dispositifs de contrôle ou à poursuivre les réformes déjà engagées dans ce domaine ; la Commission bancaire a notamment incité les établissements à ce que soit contrôlé tout dépassement, qu'il débouche sur un gain ou sur une perte ;
- ◆ **les activités de marché** : les principales faiblesses relevées portent essentiellement sur la mesure des risques, les systèmes d'information et l'enregistrement ainsi que sur la comptabilisation des opérations ; les établissements concernés ont donc été appelés à remédier rapidement à ces lacunes ;
- ◆ **la valorisation des produits financiers complexes** : dans ce domaine, il a été demandé aux établissements de poursuivre les progrès réalisés pour améliorer significativement certains processus-clés comme la validation des modèles, le contrôle du dispositif de valorisation ou encore le traitement comptable du « *day one profit* » ;
- ◆ **les financements structurés au profit des collectivités locales** : les enquêtes sur place ont mis en évidence des insuffisances concernant la surveillance et la maîtrise des risques afférents aux produits structurés ainsi que le besoin d'améliorer le degré de conformité au devoir d'information et de mise en garde de la clientèle.

D'autres points d'attention reflètent l'actualité de l'année 2009, comme les conséquences de la « fraude Madoff » ou la prise en compte adéquate, dans le calcul des exigences en fonds propres au titre du risque opérationnel, des aspects liés à la fraude sur opérations de marché (*Rogue Trading*). Enfin, comme chaque année, notamment dans le cadre d'enquêtes ciblées, les établissements ont été engagés à remédier rapidement aux défaillances identifiées dans leurs dispositifs préventifs de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

1.2.5. Un examen de la situation de l'ensemble des établissements assujettis au regard de l'adéquation de leurs fonds propres à leur profil de risques : les mesures de pilier 2

Dans le cadre du pilier 2 du dispositif d'adéquation des fonds propres, défini par l'arrêté du 20 février 2007 transposant en droit français les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE, la Commission bancaire doit s'assurer, au titre du processus de surveillance prudentielle renforcée, que les établissements

assujettis disposent d'un niveau de fonds propres conforme à leur profil de risques. Dans le contexte de crise financière, la mise en œuvre de ces dispositions a constitué une action majeure de la Commission bancaire et de son Secrétariat général.

Le Secrétariat général de la Commission bancaire a donc engagé, à compter de la fin 2008, une évaluation systématique du profil de risque de l'ensemble des établissements assujettis. Cette évaluation s'est appuyée sur la méthodologie ORAP 2, qui prévoit une analyse de l'ensemble des risques auxquels les établissements sont exposés (risques de crédit, de concentration, de marché, opérationnel, de liquidité, de taux d'intérêt sur le portefeuille bancaire), ainsi que de la qualité des dispositifs de contrôle interne.

ENCADRÉ 2

La mise en œuvre du pilier 2 de Bâle 2

Dans la démarche qu'il a retenue pour la fixation des exigences complémentaires en fonds propres et conformément aux lignes directrices du CECB, le Secrétariat général de la Commission bancaire fonde son analyse sur la méthodologie ORAP 2.

Au-delà de l'examen de la nature, du volume et de la complexité des activités exercées par les établissements, l'évaluation des établissements porte sur :

- ◆ le **risque de crédit**, incluant notamment l'examen de la qualité du portefeuille de crédit, le niveau de couverture de ce risque et le risque résiduel, les résultats des simulations de crise, ainsi que la prise en compte des éventuelles imperfections des modèles utilisés pour le calcul des exigences en fonds propres au titre de ce risque ;
- ◆ le **risque de concentration** sur une même contrepartie ou un ensemble de contreparties liées, appartenant à un même secteur économique ou situées dans une même zone géographique ;
- ◆ le **risque de marché**, incluant le risque de change et le risque d'intermédiation ainsi que l'examen des résultats des simulations de crise ;
- ◆ le **risque opérationnel**, y compris le risque juridique ;
- ◆ le **risque de liquidité** et le niveau de transformation pratiquée, incluant le risque de règlement ;
- ◆ le **risque de taux d'intérêt** sur le portefeuille bancaire ;
- ◆ la qualité de l'organisation du dispositif de **contrôle interne**, incluant les modalités de surveillance et de maîtrise des risques de conflit d'intérêt, de réputation et d'image, ainsi que de non-conformité ;
- ◆ la nature de la **stratégie** mise en place et la qualité de l'organisation générale, notamment en matière de gouvernement d'entreprise ;
- ◆ **les résultats et la rentabilité** dégagés par les activités courantes ;
- ◆ le **niveau, la structure et la pérennité des fonds propres**, incluant notamment la définition du capital économique et la couverture par celui-ci des différents types de risques portés. Ces éléments sont notamment examinés au regard des opérations de titrisation réalisées.

Conformément à la méthodologie ORAP 2, la situation intrinsèque de chaque établissement au regard des différents critères d'évaluation fait l'objet d'une analyse réalisée sur la base :

- ◆ de données quantitatives destinées notamment à évaluer le profil de risque de l'établissement au regard de chacun des critères d'évaluation, ainsi que sa situation financière (rentabilité ainsi que le niveau et la structure des fonds propres) ; les données prises en compte doivent permettre de capter des facteurs de risque non pris en compte ou imparfaitement pris en compte au titre du pilier 1 ; les données se prêtant à une approche comparative ont été privilégiées, de même que celles qui sont disponibles sur 3 années au moins, pour mieux dégager les facteurs structurels ;
- ◆ de données qualitatives visant à évaluer la qualité du dispositif de gestion, de surveillance et de maîtrise des risques ainsi que l'organisation globale du dispositif de contrôle interne.

Lorsque le Secrétariat général de la Commission bancaire estime qu'il conviendrait, au regard de l'évaluation globale qu'il a réalisée, que l'établissement dispose d'un niveau de fonds propres supérieur à la norme minimale – en complément, le cas échéant, d'autres mesures –, il est procédé, en vue de déterminer le niveau du ratio de solvabilité adéquat, au positionnement de l'établissement sur une échelle à 5 positions, chacune représentative d'un niveau de risque.

Dans un premier temps, la Commission bancaire a procédé à l'examen du profil de risque des principaux groupes bancaires français et de leurs plus importantes filiales opérationnelles. Dans un second temps, elle a examiné la situation des autres établissements qui étaient déjà tenus de respecter des exigences de fonds propres supérieures au minimum, avant de procéder à un examen exhaustif des profils de risque de l'ensemble des établissements soumis au ratio de solvabilité.

À l'issue de l'évaluation achevée en 2009, l'examen de la situation de chaque établissement a donné lieu à la définition d'un ratio de solvabilité sur fonds propres de base minimum destiné à assurer une couverture adéquate des risques. La Commission bancaire a engagé, sur ces bases, un processus contradictoire avec les établissements concernés en vue de les enjoindre de respecter des exigences de fonds propres supérieures à celles prévues par la réglementation, conformément aux dispositions de l'article L. 613-16 alinéa 3 du Code monétaire et financier. Toutes les discussions contradictoires avec les banques ne sont pas achevées mais, au total, ce sont près de 70 établissements ou groupes bancaires auxquels la Commission bancaire fixerait des exigences supplémentaires de fonds propres.

1.2.6. Un élargissement du dispositif des collèges de superviseurs à l'ensemble des groupes transfrontières européens

Dès 2004, sans attendre la mise en œuvre du « nouveau dispositif bâlois » d'adéquation des fonds propres et de la directive européenne en découlant, le Secrétariat général de la Commission bancaire a institué un collège semestriel des superviseurs européens pour les groupes bancaires français ayant développé une activité internationale significative (BNP Paribas, Société Générale et le groupe Crédit Agricole).

Ces collèges, dont la directive 2006/48/CE révisée a rendu la mise en place obligatoire, à partir de la fin 2010, pour les groupes ayant au moins une filiale dans un autre pays européen, ont vocation à promouvoir une coopération renforcée entre les autorités assurant le contrôle des entités des groupes concernés et ont pour objectifs principaux :

- ◆ de partager des informations sur la situation globale des groupes en vue d'une évaluation commune de leur profil de risque ;
- ◆ de faire converger les approches sur l'application de la réglementation prudentielle aux différentes entités du groupe ;
- ◆ de coordonner les actions de surveillance, notamment dans le cadre du contrôle sur place.

Les dirigeants des groupes concernés peuvent également prendre part à certaines de ces réunions, notamment pour présenter les résultats annuels, l'évolution probable du profil de risque ainsi que les orientations stratégiques envisagées.

Les collèges, qui se sont tenus en 2009 sous l'égide du Secrétariat général de la Commission bancaire, ont permis d'aborder 5 thèmes principaux pour les 3 groupes bancaires précités :

- ◆ l'évaluation conjointe du profil de risque dans le cadre du pilier 2 de l'accord de Bâle 2 ;
- ◆ les conclusions tirées des différentes simulations de crise, aussi bien celles initiées par les groupes eux-mêmes que celles conduites par le Secrétariat général de la Commission bancaire ;
- ◆ l'analyse de la situation de liquidité et du dispositif de gestion de ce risque ;
- ◆ la qualité des plans de continuité d'activité ;
- ◆ le bilan des missions de contrôle sur place effectuées en 2008 et la définition d'un programme d'enquêtes pour 2010.

De façon réciproque, en sa qualité de superviseur du pays d'accueil (*host*) de filiales françaises de groupes européens, le Secrétariat général de la Commission bancaire a également participé aux réunions des collèges organisées par des autorités d'autres pays européens (notamment belges, britanniques, hollandaises, allemandes), au cours desquelles ont été abordés des sujets similaires à ceux concernant les 3 groupes français.

De manière générale, les collèges permettent de renforcer l'efficacité de la supervision des banques transfrontalières, à tout le moins lorsque la maison-mère, dont le superviseur *home* est en charge, développe une activité propre ; pour l'un des groupes étrangers disposant de filiales françaises, tel n'est pas le cas, ce qui s'est avéré source de difficultés pour le Secrétariat général de la Commission bancaire, dans son rôle de superviseur *host*.

1.3. L'action de la Commission bancaire en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

En matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT), la Commission bancaire assure le contrôle du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux établissements de crédit et entreprises d'investissement, ainsi qu'aux changeurs manuels.

Le rôle de la Commission bancaire est de veiller à ce que ces organismes financiers mettent en œuvre des procédures de vigilance qui doivent constituer autant d'obstacles à l'injection ou à la circulation de fonds d'origine illicite dans les circuits financiers.

Pour ce faire, comme dans les autres domaines relevant du contrôle permanent, la vérification combine contrôle permanent et enquêtes périodiques. En ce qui concerne les changeurs manuels, les vérifications se fondent principalement sur des contrôles sur place menés en liaison avec la direction générale des Douanes et des droits indirects.

ENCADRÉ 3

La surveillance des zones *off-shore*

Les actions de la Commission bancaire en matière de surveillance des activités menées par les groupes bancaires français dans des zones dites *off-shore* s'inscrivent dans le cadre de l'appréciation de la qualité de leurs dispositifs de lutte anti-blanchiment et de contrôle interne ainsi que des risques attachés à ces activités. Ces dispositifs doivent couvrir l'ensemble des activités, que celles-ci soient exercées directement ou par l'intermédiaire d'une entité contrôlée, et l'ensemble des risques.

En matière de supervision, une distinction importante doit être faite selon les modalités d'exercice des activités :

- ◆ pour les relations commerciales avec des contreparties immatriculées dans ces zones se traduisant par l'enregistrement d'opérations au bilan de la banque en France, ou de l'une de ses succursales européennes, la Commission bancaire s'assure que la surveillance des opérations est correctement effectuée et vérifie notamment que la banque documente de manière satisfaisante la nature des risques ainsi que les modalités de suivi et de mesure de ces risques. En matière de connaissance de la clientèle, la Commission bancaire vérifie que l'établissement fait preuve de toute la vigilance nécessaire pour identifier les clients, connaître leur activité et, le cas

échéant, recueillir les informations sur l'identité des ayants droit économiques. Dans plusieurs cas, au cours des dernières années, la Commission bancaire a sanctionné, avec d'autres griefs, le défaut de documentation de la connaissance du véritable bénéficiaire qui avait été relevé dans des relations avec des sociétés immatriculées dans des zones *off-shore* ;

- ◆ lorsqu'il s'agit d'activités engagées par l'intermédiaire de succursales hors espace économique européen ou de filiales logées dans ces territoires, la supervision individuelle de l'entité relève de la compétence des autorités du pays d'accueil. L'action de la Commission bancaire, qui est responsable de la surveillance sur base consolidée, porte dans ce cas sur l'appréciation de la bonne couverture des implantations étrangères par le dispositif de contrôle interne du groupe, que ce soit dans l'appréciation et le suivi des risques financiers, des risques opérationnels, des risques juridiques et de non-conformité. La Commission bancaire a ainsi sanctionné des établissements pour lesquels elle avait constaté des défauts de contrôle et de remontée d'informations de filiales étrangères ou encore des lacunes sérieuses dans l'efficacité des recommandations faites à des entités étrangères en matière de lutte anti-blanchiment.

Dans ce contexte, la Commission bancaire – qui n'a pas compétence en matière fiscale – suit avec attention les travaux de revue par les pairs engagés dans le cadre des orientations fixées par le G20, notamment par le Groupe d'action financière (GAFI) en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et par le Conseil de stabilité financière s'agissant de la supervision prudentielle. Ces travaux devraient aboutir au cours de l'année 2010 à la mise en place de contre-mesures coordonnées à l'encontre des pays qui ne respecteraient pas les standards internationalement reconnus en matière de coopération.

D'ores et déjà, les modifications introduites en 2009 dans la réglementation nationale relative au contrôle interne (règlement n° 97-02) en matière de suivi du risque opérationnel, de remontée des incidents et de cartographie des risques contribuent à renforcer les exigences de surveillance de l'ensemble des activités engagées au sein d'un groupe. La Commission bancaire sera également attentive à ce que les établissements mettent en œuvre les exigences de publication introduites en 2009 par l'article L. 511-45 du Code monétaire et financier dans des conditions fixées par l'arrêté du 6 octobre 2009. Aux termes de ces nouvelles dispositions, les établissements doivent notamment publier, en annexe de leurs comptes annuels, la liste de leurs implantations dans les États ou territoires non coopératifs au sens de l'article 238-0 A du Code général des impôts, une description de la nature des activités de ces implantations ainsi que du processus de décision en matière d'implantation et de surveillance des risques dans ces juridictions.

Dans le même esprit, la Commission bancaire participe activement aux travaux de révision des recommandations publiées en 2006 par le Comité de Bâle dans son rapport sur le « renforcement de la gouvernance d'entreprise dans les établissements bancaires », qui contiennent notamment un principe intitulé « Connaissez votre structure », visant à renforcer la surveillance des activités dans des juridictions qui font obstacle à la transparence.

1.3.1. Les modalités de contrôle et leurs suites

Le contrôle permanent repose sur des contacts suivis avec les responsables LCB-FT des établissements, sur l'analyse des rapports de contrôle interne et, le cas échéant, des procédures internes adoptées par l'établissement. Il se fonde tout particulièrement sur l'examen des réponses apportées au questionnaire annuel relatif à la lutte contre le blanchiment des capitaux mis en place par l'instruction n° 2000-09 du 18 octobre 2000 de la Commission bancaire¹. Au cours de l'année 2009, l'analyse des réponses a nécessité l'envoi par les services du Secrétariat général de la Commission bancaire d'une cinquantaine de courriers aux établissements, afin de leur demander des actions correctrices. Les réponses au questionnaire blanchiment sont adressées au Secrétariat général de la Commission bancaire par télétransmission et signées électroniquement par les dirigeants de l'établissement.

Les contrôles sur place visent, d'une part, à examiner le dispositif LCB-FT et les procédures internes et, d'autre part, à effectuer des vérifications par sondage sur les dossiers de la clientèle et les opérations pour s'assurer de la mise en œuvre effective des obligations de vigilance. Les contrôles relatifs au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux ont lieu soit lors d'enquêtes générales qui comportent toujours un volet LCB-FT, soit lors d'enquêtes ciblées ayant spécifiquement pour objet la lutte contre le blanchiment.

En 2009, sur un total de 137 enquêtes diligentées par la Commission bancaire auprès d'établissements assujettis, plus d'une quarantaine ont ainsi notamment porté sur le dispositif de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et 4 enquêtes ont visé spécifiquement ce dispositif. En outre, 6 enquêtes ont été effectuées au cours de l'année auprès de changeurs manuels. Elles ont été menées par des chefs de mission du Secrétariat général de la Commission bancaire ou des agents des Douanes.

L'analyse des rapports d'enquêtes peut conduire soit à l'envoi d'une lettre de suite, soit à l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Dans le premier cas, la lettre de suite relève les insuffisances et demande que les mesures correctrices nécessaires soient prises dans un délai déterminé. 22 lettres de ce type, comportant des observations en matière LCB-FT, ont été adressées en 2009.

2 des 4 sanctions disciplinaires prononcées par la Commission bancaire contenaient au moins un grief « blanchiment »². Ces dernières ont concerné des établissements de crédit et ont été accompagnées de sanctions pécuniaires. La Commission bancaire a procédé, comme l'article L. 561-36 III du Code monétaire et financier en prévoit la possibilité, à 2 transmissions au parquet.

¹ L'instruction no 2000-09 a été refondue par l'instruction no 2009-07 afin de l'adapter au nouveau dispositif LCB-FT introduit dans le cadre de la transposition de la troisième directive sur le blanchiment des capitaux. Les travaux de refonte ont été conduits en concertation avec les professionnels. Ils ont associé deux membres de la Commission bancaire et les représentants des associations professionnelles (la Fédération bancaire française, l'Association française des sociétés financières, l'Association française des marchés financiers). L'instruction modifiée tient également compte du règlement 1781/2006/CE relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds.

² Cf. Recueil des décisions publié simultanément au présent rapport.

1.3.2. L'action de la Commission bancaire pour le renforcement des normes nationales et internationales contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

L'année 2009 a été marquée par la transposition de la directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La première étape de la transposition en France de ces textes est intervenue avec la publication, le 31 janvier 2009, de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Plusieurs textes réglementaires ont été publiés dans les mois suivants, notamment le décret n° 2009-1087 du 2 septembre 2009 relatif aux obligations de vigilance et de déclaration pour la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Les dispositions législatives et réglementaires sont codifiées au titre VI du livre V du Code monétaire et financier. L'arrêté du 2 septembre 2009 définit les éléments d'information liés à la connaissance du client et de la relation d'affaires. La seconde étape concerne les mesures dites sectorielles, relatives à l'application de l'article R. 561-38 du Code monétaire et financier relatif aux procédures et au contrôle interne. L'arrêté du 29 octobre 2009 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant le règlement n° 97-02 du 21 février 1997, a été publié le 31 octobre. L'arrêté 97-02 modifié s'applique aussi aux établissements de paiement agréés en France. Il marque l'aboutissement d'une concertation associant deux membres de la Commission bancaire, les associations professionnelles (la Fédération bancaire française, l'Association française des sociétés financières, l'Association française des marchés financiers) et plusieurs de leurs adhérents, en coordination avec la direction générale du Trésor et de la politique économique.

À la suite de ce travail réglementaire, la concertation s'est poursuivie avec la rédaction de lignes directrices explicitant les nouvelles dispositions législatives et réglementaires issues de la transposition de la troisième directive. Une première ligne directrice portant sur la déclaration de soupçon a été adoptée conjointement par la Commission bancaire et par Tracfin et publiée en décembre 2009.

Au niveau communautaire, le Secrétariat général de la Commission bancaire prend une part active aux travaux du Comité de prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme. C'est dans le cadre de ce Comité qu'a été examinée la demande de la France que les virements de fonds effectués entre la France et Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna soient traités comme des virements de fonds à l'intérieur de la France, conformément au règlement (CE) n° 1781/2006. La Commission européenne a donné son autorisation le 26 novembre 2009. Le Secrétariat général de la Commission bancaire participe également aux travaux du CECB menés en liaison avec le Comité européen des régulateurs de marchés de valeurs mobilières (CEVM) et le

Comité européen des contrôleurs d'assurance et de pensions professionnelles (CECAPP) au sein d'une *task force* sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (AMLTF). En 2009, ce groupe a notamment travaillé à la publication d'un document livrant une vue d'ensemble des différentes pratiques des États membres de l'Union européenne relatives, d'une part, aux mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et, d'autre part, aux critères d'identification et de vérification de la clientèle.

Le Secrétariat général de la Commission bancaire a également pris une part active aux travaux du Comité de Bâle, assurant la coprésidence, avec l'Afrique du Sud, du groupe de travail dédié aux questions de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme. Le groupe a publié en mai 2009 des lignes directrices relatives aux vigilances pour les messages des paiements de couverture dans le cadre des virements transfrontières. Ces lignes définissent les attentes des superviseurs pour les banques émettrices, réceptrices et intermédiaires dans la chaîne de paiement. Dans un souci de cohérence avec les standards du Groupe d'action financière (GAFI), en particulier la recommandation spéciale 7, les travaux conduits au sein de ce groupe font l'objet d'échanges avec le GAFI.

Le Secrétariat général de la Commission bancaire a continué d'apporter son expertise aux travaux au sein du GAFI. L'année 2009 a été marquée par les travaux conduits pour identifier les juridictions présentant de hauts risques, en réponse à l'appel des dirigeants du G20. Le GAFI a réaffirmé son appel à des contre-mesures efficaces concernant les risques pour l'intégrité du système financier international émanant de l'Iran. Une étude sur les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans le secteur des valeurs mobilières a été publiée. Le GAFI a engagé des travaux pour mesurer l'impact de la crise financière et économique mondiale sur les efforts menés dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Enfin, dans le cadre de la préparation du quatrième cycle d'évaluations mutuelles par le GAFI, deux groupes de travail ont été constitués, dont un est coprésidé par le Secrétariat général de la Commission bancaire.

2. La participation à l'évolution du cadre de l'activité bancaire et financière

Le Secrétariat général de la Commission bancaire a joué un rôle particulièrement actif dans les travaux internationaux sur le renforcement du cadre prudentiel en 2009.

2.1. La coopération internationale dans le domaine prudentiel

2.1.1. Les travaux du Comité de Bâle sur le renforcement de la réglementation prudentielle

Le Comité de Bâle s'est élargi à plusieurs pays en 2009 afin de se permettre de jouer pleinement son rôle de renforcement des pratiques et des standards internationaux de supervision. Les nouveaux membres comprennent les pays membres du G20 qui n'appartenaient pas au Comité – Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Indonésie et Turquie – ainsi que Hong Kong SAR et Singapour.

Afin de mettre en œuvre les décisions prises par le G20 lors des sommets de Londres (2 avril 2009) et de Pittsburgh (24 et 25 septembre 2009), le Comité de Bâle a annoncé en 2009 plusieurs séries de mesures ayant pour objectif de renforcer la régulation et la supervision financières.

En juillet 2009, le Comité a publié les nouvelles règles destinées à renforcer le dispositif Bâle 2 en matière de couverture prudentielle des risques de marché et des opérations de titrisation (mise en place prévue pour fin 2010) et, plus généralement, de gestion des risques dans le cadre du pilier 2 (mise en œuvre immédiate) ainsi que de transparence dans le cadre du pilier 3 (mise en place pour fin 2010).

Ces mesures ont été complétées par un second ensemble de propositions de renforcement de la réglementation prudentielle, publié le 17 décembre 2009, pour consultation publique jusqu'au 16 avril 2010. Le contenu définitif de ces dernières mesures, qui seront assorties de dispositions transitoires, ne sera connu qu'après la conduite, au cours du premier semestre 2010, d'une étude d'impact approfondie en parallèle à une consultation de la profession.

ENCADRÉ 4

Les grandes lignes des mesures de renforcement de la réglementation prudentielle proposées par le Comité de Bâle

Le Comité de Bâle a publié le 17 décembre 2009, pour consultation publique jusqu'au 16 avril 2010, un ensemble de propositions tenant compte de la crise récente, pour renforcer la régulation et la supervision financières.

Tout d'abord, le Comité souhaite harmoniser au niveau international la définition des fonds propres réglementaires et renforcer la capacité d'absorption des pertes des établissements de crédit en augmentant, notamment, la qualité des instruments éligibles en fonds propres.

La structure des fonds propres serait simplifiée, deux grandes catégories subsistant :

- ◆ les fonds propres de base (*Tier 1*), permettant d'absorber les pertes en continuité d'exploitation ;

- ◆ les fonds propres complémentaires (*Tier 2*), permettant d'absorber les pertes en situation de liquidation.

La catégorie des fonds propres surcomplémentaires (*Tier 3*), destinés à la couverture des risques de marché, serait, elle, supprimée.

La qualité des fonds propres *Tier 1* serait par ailleurs renforcée. En effet, ces derniers devraient être constitués principalement d'un « noyau dur » ou *Core Tier 1*, composé des actions ordinaires, des réserves et du report à nouveau. De surcroît, les autres éléments du *Tier 1* non admis en *Core Tier 1* devraient remplir certaines conditions permettant de s'assurer de leur qualité : ils devraient être subordonnés, non datés, sans incitation de rachat et prévoir une flexibilité totale des paiements. Les instruments admis en *Tier 2* devraient tous respecter un seul ensemble de conditions, en particulier être subordonnés aux créances ordinaires, ainsi que présenter une maturité initiale d'au moins 5 années. De même, les ajustements réglementaires (filtres prudentiels et déductions) seraient harmonisés et appliqués au niveau du *Core Tier 1* et non, comme actuellement, à hauteur de 50 % sur le *Tier 1* et de 50 % sur le *Tier 2*. Enfin, de nouvelles limites pour les instruments éligibles en *Tier 1* et *Tier 2* devraient être fixées à l'issue de l'étude d'impact ainsi que de nouveaux minima réglementaires de fonds propres.

Le deuxième aspect des propositions du Comité traite du renforcement de la couverture du risque de contrepartie, né des activités sur instruments dérivés, des opérations de pension et des opérations sur titres. Les exigences seraient accrues par la prise en compte, dans le calcul du capital exigé, de données stressées et des pertes potentielles liées aux ajustements de valorisation des instruments, ainsi que par le traitement plus prudent des accords de *netting* collatéraux et autres instruments de couverture. Le risque systémique associé à ces activités devrait également être davantage pris en compte, en incitant les établissements à passer par des contreparties centrales pour le traitement de ces opérations.

La troisième mesure présentée est l'introduction d'un ratio d'endettement, ou *leverage ratio*, rapportant les fonds propres au total des expositions sans pondération des risques, qui serait complémentaire au ratio de solvabilité. Afin d'assurer la comparabilité du ratio, sa définition devrait être harmonisée et son calcul devrait tenir compte des différences existant entre référentiels comptables. Il devrait également inclure les activités de hors-bilan, qui, à la lumière de la crise, se sont révélées être une source importante d'effet de levier. Il reste à voir comment une telle mesure simple interagirait avec l'ensemble des autres propositions. Notamment, les modalités de prise en compte de certains éléments de bilan devraient être appréciées dans le cadre global de l'ensemble des mesures afin d'éviter des interactions négatives avec d'autres dispositions, particulièrement la détention d'actifs liquides que le Comité ne souhaite pas pénaliser.

Le quatrième aspect des propositions cherche à remédier aux tendances procycliques du système financier en préconisant :

- ◆ la mise en place d'un provisionnement prospectif comptable. Sur le sujet, le Comité travaille en étroite collaboration avec l'*International Accounting Standards Board (IASB)*, l'organisme international de normalisation comptable, afin de promouvoir un provisionnement fondé sur un modèle de pertes attendues ;
- ◆ une prise en compte des probabilités de défaut (PD) de bas de cycle économique ;

- ◆ l'instauration de deux coussins de capital. Le premier fixerait un ratio cible supérieur au ratio réglementaire qui, faute d'être atteint, conduirait à des restrictions en matière de distribution des dividendes ou de rachats d'actions. Le second coussin, macroprudentiel, verrait son montant évoluer en fonction de variables macroéconomiques ; il serait conçu comme une mesure souple, en dehors du pilier 1.

Par ailleurs, le Comité formule des propositions pour mieux utiliser les notations externes, incluant l'obligation pour les établissements de conduire leur propre analyse interne du risque et l'insertion, dans les critères d'éligibilité pour l'utilisation des notations externes, des principaux éléments du code de conduite élaboré par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) pour les agences de notation.

Un autre aspect essentiel du renforcement des exigences prudentielles concerne l'amélioration de la gestion du risque de liquidité. Le Comité propose la mise en place d'un dispositif quantitatif, sous la forme de deux ratios harmonisés au niveau international :

- ◆ un ratio de liquidité à court terme (1 mois) exigerait la détention d'actifs liquides de très grande qualité, à hauteur d'un montant qui sera déterminé à partir d'un scénario de stress combinant des éléments de choc systémique et des éléments de choc spécifique ;
- ◆ un ratio structurel de transformation (à horizon 1 an) exigerait un certain niveau de ressources stables comparées aux actifs longs et, ce, afin de limiter les stratégies de transformation excessive. La mesure comporterait des pondérations graduées appliquées aux éléments du numérateur (ressources plus ou moins stables) et du dénominateur (actifs plus ou moins liquides).

Certains paramètres de ces ratios pourraient rester du ressort de chaque juridiction nationale, afin de prendre en compte les spécificités des marchés locaux.

En outre, le Comité propose la mise en place d'outils de contrôle harmonisés du risque de liquidité à l'usage des autorités de supervision, afin que celles-ci aient toujours à leur disposition une batterie d'indicateurs quantitatifs sur la situation des établissements comprenant les impasses de liquidité, la concentration des ressources, les actifs non grevés disponibles et l'état des marchés.

Les travaux du Comité ont également porté sur :

- ◆ la mise en œuvre d'approches pratiques pour réduire la probabilité et l'impact d'une défaillance d'un établissement systémique. Le Comité de Bâle évalue notamment les avantages et inconvénients relatifs à *i)* une exigence additionnelle de fonds propres pour les établissements systémiques, *ii)* des exigences additionnelles en matière de liquidité ou *iii)* d'autres mesures prudentielles. Ces initiatives s'inscrivent en coordination avec le travail global mené par le Comité de stabilité financière pour traiter la question du risque posée par les institutions financières systémiques ;
- ◆ le renforcement du cadre international de résolution des crises bancaires. La définition de principes généraux pour des systèmes de fonds de garantie

efficaces a été établie conjointement avec l'*International Association of Deposit Insurers (IADI)*, avant leur publication, en juin 2009. Ils abordent notamment les problèmes de couverture par le fonds de garantie, de financement et de remboursement rapide. En outre, l'*IADI* a publié en septembre 2009, pour consultation publique finissant en décembre 2009, un rapport présentant des recommandations pour traiter du sauvetage de groupes bancaires transfrontières en difficulté ;

- ◆ l'élaboration puis la publication, au mois d'août 2009, de principes directeurs destinés à guider l'*IASB* dans le traitement des questions soulevées par le provisionnement, la méthode d'évaluation à la juste valeur et les exigences de publication financière associées à ces questions ;
- ◆ l'identification de saines pratiques pour la réalisation d'exercices de stress par les banques et pour leur supervision. Des principes ont été publiés sur ce sujet en mai 2009 pour tirer les leçons des faiblesses mises en lumière par la crise, notamment en matière de gouvernance, de méthodologie et d'insertion opérationnelle ;
- ◆ l'approfondissement des travaux sur le risque opérationnel, qui a donné lieu à la publication de deux études sur le sujet. La première présente les résultats d'un exercice de collecte de données concernant le risque opérationnel mené en 2008. La seconde rend compte d'un sondage en matière de pratiques de gestion pour les méthodes de mesure avancée du risque opérationnel.

2.1.2. Les travaux du Comité européen des contrôleurs bancaires

En 2009, le CECB a notamment mis l'accent sur le renforcement de la coopération entre superviseurs. Le modèle d'accord-cadre de coopération testé en 2008 a ainsi été généralisé en 2009. 10 principes directeurs communs au CECB et au Comité des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAPP) ont été publiés en janvier 2009 concernant le fonctionnement des collèges mis en place pour les groupes transfrontières, qu'ils soient de nature bancaire, assurantielle ou des conglomérats financiers. Enfin, les 36 plus grands groupes transfrontières sont tous sur le point d'être dotés d'un collège réunissant les superviseurs nationaux, quand ce n'est pas déjà le cas.

Le CECB a également contribué à l'analyse de la stabilité du système bancaire européen, dans le cadre notamment de l'exercice de *stress test* mené au cours de l'été. Conduit sur la base d'une méthodologie commune aux superviseurs associés à l'exercice, le *stress test* a porté sur un échantillon représentatif des systèmes bancaires nationaux afin de tester leur résistance. Les résultats ont été présentés aux représentants des ministres des Finances européens en septembre 2009. Cette expérience sera reconduite en 2010.

ENCADRÉ 5

L'exercice de *stress test* européen : un exemple de coopération entre superviseurs

Mandaté par le Comité économique et financier (CEF), le CECB a coordonné, à l'été 2009, un exercice de *stress tests* sur la base d'un échantillon des 22 plus grands groupes bancaires européens transfrontières, répartis sur dix pays. En 2009, les travaux de *stress tests* du Secrétariat général de la Commission bancaire se sont donc largement inscrits dans ce cadre.

Cet exercice, mis en œuvre de façon décentralisée et chaque groupe bancaire étant analysé indépendamment, avait pour objectif premier d'évaluer la stabilité du système financier européen au cas où le contexte économique se détériorerait très fortement (scénario adverse de récession extrême, décliné par pays ou par zone géographique) et de pertes de valeur importantes sur les marchés.

Afin de garantir un bon niveau de cohérence entre les différentes juridictions, les scénarios économiques pour 2009 et 2010, « central » comme « adverse », ont été calibrés sur base européenne puis déclinés à l'échelle nationale, à partir de modèles macroéconomiques « multi-pays ». Cela a permis de prendre en considération les spécificités nationales des contreparties bancaires, tout en conservant une cohérence d'ensemble à l'échelle européenne. En outre, la simulation des différents scénarios au niveau individuel a permis de tenir compte des caractéristiques propres à la structure de portefeuille et d'activité de chacune des banques de l'échantillon.

Le Secrétariat général de la Commission bancaire a déployé cet exercice sur les 3 principaux groupes bancaires français, BNP Paribas, Société Générale et le groupe Crédit Agricole, en conjuguant des modes *top down*, à partir d'informations prudentielles et de méthodologies propres au superviseur, et *bottom up*, reposant sur les données et les simulations des établissements.

Le périmètre de l'exercice couvrait à la fois le risque de crédit, avec ses fluctuations cycliques ou extrêmes, et le risque de marché, avec des hypothèses de dévalorisation des différents marchés (actions, obligations). Une attention particulière a en outre été accordée aux encours de titrisation, incluant une évaluation de l'augmentation du risque de contrepartie associé à ces encours.

L'impact des scénarios de crise a été mesuré à la fois sur le numérateur du ratio (impacts sur le produit net bancaire, coût du risque, prévisions de résultat, déductions des fonds propres) et sur son dénominateur, mettant en exergue une bonne résistance des banques européennes à un choc de récession extrême.

Cela ne doit pas pour autant faire oublier la hausse substantielle du coût du risque et les décotes sur les instruments du *trading book*. Le scénario stressé dégagerait ainsi jusqu'à environ 400 milliards d'euros de décotes pour l'ensemble des 22 banques sur 2009 et 2010.

Néanmoins, et compte tenu de solides coussins de profitabilité, le ratio de *Tier 1* agrégé se maintiendrait, dans le cas du scénario de *stress* extrême, au-delà de 9 %.

Il faut cependant rappeler que ces résultats sont aussi le fruit d'hypothèses sujettes à nombre d'incertitudes, relatives notamment aux anticipations de résultat, ou encore aux interactions économiques et de marché.

À rebours, il est indéniable que cet exercice, conduit à l'échelle de chaque pays conjointement par le superviseur et les principaux groupes bancaires, a contribué à des avancées certaines en matière de méthodologies et de pratiques de *stress tests* au sein des banques.

En 2010, le Comité économique et financier a de nouveau mandaté le CECB pour la mise en œuvre d'un nouvel exercice de *stress test* européen sur la période 2010-2011, pour lequel, sur le même mode, le Secrétariat général de la Commission bancaire et les principaux groupes bancaires français seront sollicités. L'accent devrait être mis sur l'évaluation des retraits des dispositifs de soutien gouvernementaux encore importants dans certains pays.

Principales hypothèses macroéconomiques de l'exercice

	Réalisation		Scénario central		Scénario adverse	
	2008	2009	2009	2010	2009	2010
27 pays de l'Union européenne						
Produit intérieur brut	0,7 %	- 4,2 %	- 4,0 %	- 0,1 %	- 5,2 %	- 2,7 %
Chômage	7,6 %	8,9 %	9,4 %	10,9 %	9,6 %	12,0 %
Zone euro						
Produit intérieur brut	0,9 %	- 4,1 %	- 4,0 %	- 0,1 %	- 5,2 %	- 2,7 %
Chômage	8,2 %	9,4 %	9,9 %	11,5 %	10,0 %	12,5 %
Etats-Unis						
Produit intérieur brut	1,1 %	- 2,4 %	- 2,9 %	0,9 %	- 3,7 %	- 0,3 %
Chômage	7,2 %	9,3 %	8,9 %	10,2 %	9,2 %	11,2 %

Sur le plan institutionnel, le CECB a contribué aux réflexions relatives à la nouvelle architecture européenne qui doit se fonder sur la complémentarité et la coordination entre les différentes instances qui composent le nouveau système.

ENCADRÉ 6

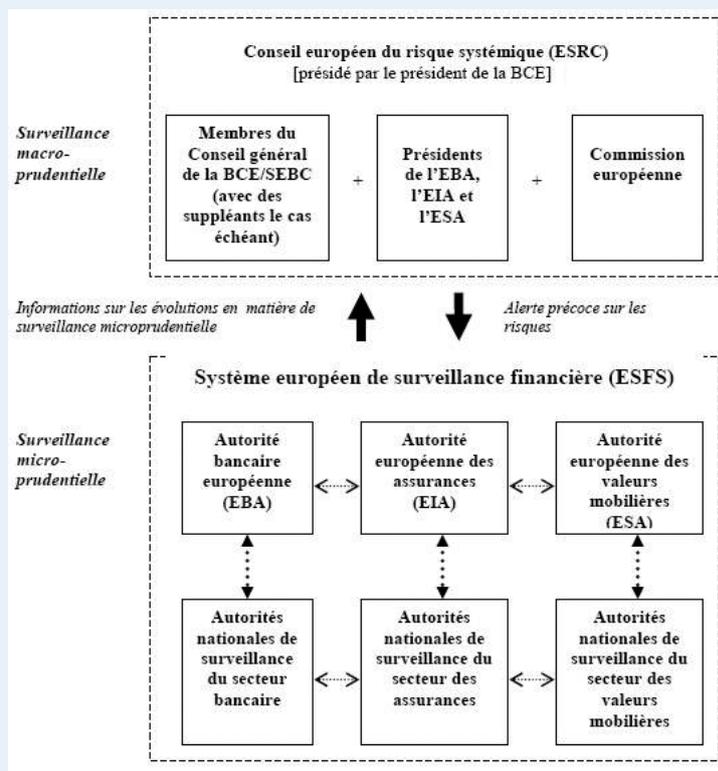
Le rapport de Larosière et ses suites

Le groupe de haut niveau présidé par Jacques de Larosière, ancien Gouverneur de la Banque de France, a publié le 25 février 2009 un ensemble de propositions visant à améliorer la supervision du système financier en Europe à l'aune des effets de la crise.

Ces propositions sont à la fois innovantes, en ce qu'elles constituent une véritable avancée dans les réflexions sur l'évolution du schéma de la supervision financière en Europe, et réalistes, en ce qu'elles s'accompagnent de mesures concrètes et échéancées de mise en œuvre.

Elles ont jeté les bases du nouveau paysage institutionnel de la supervision financière européenne adopté par le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement des 10 et 11 décembre 2009. La rapidité du processus est le signe d'une volonté politique forte et affirmée de permettre à l'Europe de répondre pleinement aux recommandations du G20 en la matière.

Schéma simplifié de la nouvelle architecture européenne



Source : rapport de Larosière. Les discussions relatives à la composition des instances sont en cours. S'agissant de la composition de l'ESRC, la proposition de règlement de la Commission publiée le 23 septembre 2009, prévoit la présence du président du CEF.

L'avancée majeure de la réforme est la création d'un Conseil européen du risque systémique (CERS), qui vise à renforcer la dimension macroprudentielle de la supervision. Cette dimension existait déjà dans l'action des superviseurs mais de façon diffuse. Désormais, un organisme dédié est créé, le CERS, en charge de détecter les risques pesant sur le système financier, d'alerter les autorités concernées mais aussi d'émettre des recommandations afin que des mesures soient prises en cas de risque d'atteinte à la stabilité financière de l'Union européenne. Le CERS s'appuiera notamment sur l'expertise des banquiers centraux et des superviseurs nationaux en couvrant les secteurs des banques, des assurances et des marchés. La création de ce nouvel organisme permettra à la fois une meilleure efficacité de la politique de stabilité financière au niveau européen et un renforcement de la représentation de l'Union européenne dans les enceintes internationales : Fonds monétaire international, Banque des règlements internationaux, Conseil de stabilité financière.

Sur le plan du contrôle des établissements de crédit, l'objectif est de poursuivre la dynamique d'harmonisation enclenchée par le « processus Lamfalussy » qui avait abouti à la création de comités de superviseurs en charge de favoriser la coopération et la convergence des pratiques : le Comité européen des régulateurs de marchés de valeurs mobilières (CEVM), le Comité européen des contrôleurs d'assurance et de pensions professionnelles (CECAP) et le Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB).

Le Système européen de surveillance financière (SESF) est ainsi conçu comme un réseau décentralisé de superviseurs qui, d'une part, travaillent à l'harmonisation des règles au sein de trois autorités de surveillance européennes (ASE) et, d'autre part, restent en charge du contrôle individuel des établissements de crédit.

Au plan institutionnel, trois autorités de surveillance européennes : l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) vont donc prendre la place des comités actuels. Elles seront dotées de la personnalité juridique et obtiendront des pouvoirs et des moyens renforcés. En matière bancaire notamment, l'ABE pourra édicter des standards techniques qui, une fois approuvés par la Commission européenne, constitueront un recueil unique de règles en matière prudentielle. En cas de manquement au droit communautaire par le superviseur national, l'ABE pourra prendre des décisions directement applicables aux établissements de crédit.

Le SESF est également chargé d'assurer une meilleure coordination entre les superviseurs. Ainsi, pour accroître son rôle dans la convergence des pratiques de supervision, la fonction de médiateur de l'ABE en cas de différends entre autorités nationales a été renforcée, et un rôle de coordination en situation de crise institué.

Les établissements de crédit resteront au jour le jour contrôlés par les superviseurs nationaux qui sont les mieux à même d'en assurer un suivi efficace et rapproché. La mise en place de collèges de superviseurs pour tous les groupes transfrontières permettra d'ailleurs de faire émerger les bonnes pratiques de contrôle en Europe et d'en assurer la convergence.

Enfin, un haut niveau d'intégration entre le SESF et le CERS est mis en place : par exemple, le SESF centralisera l'information microprudentielle dont le CERS a besoin pour accomplir ses missions macroprudentielles et pour compléter sa gamme de *stress tests*.

Les fondements de la nouvelle architecture européenne sont ainsi posés. Après adoption, les 4 projets de règlements afférents, actuellement en cours d'examen par le Parlement européen, permettront à la réforme de prendre effet début 2011. Une clause de rendez-vous est fixée dans trois ans pour faire un premier bilan et voir s'il faut aller plus loin.

Au plan réglementaire, les travaux visant à assurer une application cohérente des dispositions européennes ont été poursuivis.

Des principes relatifs aux modalités de rémunération, destinés à mettre en œuvre les orientations arrêtées par le Conseil de stabilité financière, ont ainsi été élaborés dès avril 2009.

En complément des lignes directrices sur la gestion du risque de liquidité publiées en 2008, le CECB a par ailleurs précisé les méthodologies que doivent suivre les établissements de crédit pour estimer le stock d'actifs liquides leur permettant de résister à un choc de liquidité. Il a également travaillé à l'identification des informations essentielles à la compréhension du risque de liquidité des groupes transfrontières, dans la perspective de nourrir les échanges entre superviseurs, notamment au sein des collèges.

De plus, après avoir rendu en 2008 des avis techniques ayant servi de fondement aux modifications de la directive européenne sur l'adéquation des fonds propres (dite *CRD 2 – Capital Requirements Directive*), le CECB a

aidé à la mise en œuvre convergente des nouvelles dispositions en proposant une interprétation commune de plusieurs d'entre elles, en particulier celles relatives aux critères d'éligibilité des instruments de capital hybrides éligibles en fonds propres de base, à la composition du capital des établissements de crédit ainsi qu'aux contrôles des grands risques. Le CECB a également remis deux avis techniques, l'un visant à limiter le nombre d'options nationales, l'autre relatif aux modalités de calcul du seuil de rétention des positions de titrisation introduit par la nouvelle directive *CRD 2*.

Enfin, au-delà des travaux en lien avec les *reportings* prudentiels et financiers, évoqués ci-après (2.2.5), le CECB a élaboré des recommandations sur la gestion du risque opérationnel et finalisé celles relatives aux procédures de notification des passeports au sein de l'Union européenne.

2.1.3. L'évaluation des risques par le Comité de supervision bancaire de la Banque centrale européenne

En 2009, le Secrétariat général de la Commission bancaire a maintenu une participation active au sein du Comité de supervision bancaire de la BCE, l'un des douze comités assurant la représentation des superviseurs et banques centrales de l'Eurosystème au sein de la BCE, et venant nourrir les travaux et décisions du Conseil des gouverneurs.

L'objectif essentiel des travaux de ce comité repose sur l'évaluation de la stabilité financière en Europe, par le truchement d'analyses transversales et prospectives concernant les principaux risques auxquels sont soumis les acteurs financiers européens, dont l'activité est susceptible d'engendrer un risque systémique.

À cet égard, lors de la crise financière, le Comité de supervision bancaire a joué un rôle-clé dans l'agrégation et l'analyse d'informations au niveau européen, par exemple concernant les expositions des banques sur des zones ou activités sensibles comme les pays émergents d'Europe ou les expositions relatives aux produits structurés.

Dans ce cadre, le Secrétariat général de la Commission bancaire, en liaison avec les établissements, a contribué à la mise en place d'un diagnostic de risques au niveau européen à partir de plusieurs enquêtes statistiques *ad hoc*, ou bien des *reportings* prudentiels existants. Ce diagnostic a ainsi pu être porté par le Comité de supervision bancaire dans le cadre des réunions semestrielles du Comité économique et financier lors de la « Table de stabilité financière », ou bien directement à des fins d'information du Conseil des gouverneurs de la BCE.

Par ailleurs, au travers de ses deux principaux groupes de travail, le groupe en charge des questions macroprudentielles, le *Working Group on Macroprudential Analysis (WGMA)* et celui en charge des questions plus structurelles, le *Working Group on Banking Developments (WGBD)*, le Comité de supervision bancaire a mis en œuvre plusieurs projets ayant

donné lieu à la publication de rapports ou à la mise en œuvre de standards d'analyse communs.

Ainsi, notamment, la BCE a publié un rapport sur les structures et politiques de refinancement des banques, en lien avec l'accroissement des tensions sur la liquidité bancaire au cours de la crise (préparé par le *WGBD*, publié en mai 2009) et un rapport sur le marché des *Credit Default Swap (CDS)* et ses implications en termes de stabilité financière (préparé par le *WGMA*, publié en août 2009). Par ailleurs, des travaux ont été lancés concernant notamment (i) les questions d'évaluation de la performance bancaire, en cherchant à tirer des enseignements de la crise financière récente ou (ii) sur l'avenir des structures financières en Europe, dans un environnement *post* crise.

2.1.4. Les travaux du Comité conjoint sur les conglomérats financiers et du Forum tripartite (*Joint Forum*)

En 2009, le Comité conjoint sur les conglomérats financiers (*Joint Committee on Financial Conglomerates* ou *JCFC*), constitué en 2006¹, a poursuivi ses travaux dans deux domaines principaux.

D'une part, dans le cadre de la revue de la directive relative aux conglomérats financiers conduite par la Commission européenne, le *JCFC* a rendu un avis technique en octobre 2009 qui porte sur l'application des seuils d'identification des conglomérats, le traitement prudentiel des participations au regard du risque de concentration, les transactions intra-groupe et le contrôle interne. Le *JCFC* a également mis à jour la liste des conglomérats financiers et des autorités compétentes² au sens de la directive susmentionnée.

D'autre part, le *JCFC* a analysé la contribution des conglomérats à la stabilité financière et mené une étude spécifique sur les transferts de liquidité en leur sein.

Au niveau international, le Forum tripartite (*Joint Forum*), instance de dialogue et d'échange créée en 1996 entre les trois organisations internationales en charge d'élaborer les standards applicables au secteur financier : le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance et l'Organisation internationale des commissions de valeurs. La France y est représentée par l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles et la Commission bancaire.

En 2009, le Forum tripartite a tout d'abord finalisé ses travaux, engagés à l'automne 2008, à la demande du Conseil de stabilité financière, et relatifs à l'utilisation, par les autorités de contrôle des trois secteurs (banque, assurance et marchés), des notations externes de crédit. Il a ainsi publié en juin 2009 un rapport (*Stocktaking on the use of credit ratings*) décrivant en particulier, s'agissant du secteur bancaire, le rôle de ces notations dans le cadre de Bâle 2

¹ Le *JCFC*, créé à l'origine pour une durée provisoire, a été transformé en un comité pérenne début 2009.

² Ces données sont accessibles sur le site Internet de la Commission européenne : www.ec.europa.eu.

et mettant en lumière l'importance, pour les banques, de procéder à leurs propres évaluations du risque de crédit.

Le Forum tripartite a également publié en septembre 2009 un rapport (*Report on special purpose entities*) relatif au recours par les établissements, dans les trois secteurs, à des entités *ad hoc* à des fins de transfert de risque, de déconsolidation comptable, de refinancement ou de levée de capitaux ou encore d'offre de nouvelles classes d'actifs aux investisseurs. Le rapport met en exergue les multiples risques associés à l'utilisation de telles entités et formule un ensemble de recommandations à l'adresse de la profession et des autorités de contrôle afin d'assurer une meilleure gestion et surveillance de ces derniers.

À la demande du G20 et du Conseil de stabilité financière, le Forum tripartite a par ailleurs mené en 2009 des travaux ayant débouché en janvier 2010 sur la publication d'un rapport relatif aux principales différences de nature et de champ entre les réglementations sectorielles (*Review of the differentiated nature and scope of financial regulation – Key issues and recommendations*). L'objectif de ces travaux était, d'une part, d'identifier dans le cadre actuel les zones où des risques de nature systémique pouvaient éventuellement se trouver sans faire l'objet d'une surveillance complète, d'autre part, de formuler des propositions de renforcement et d'harmonisation de la réglementation en vue d'y remédier. Ces propositions portent sur cinq domaines : les différences majeures de réglementation entre les trois secteurs, la supervision et la régulation globale des groupes financiers et, en particulier, ceux comprenant certaines entités non régulées, l'octroi de crédits hypothécaires, la gestion alternative et le transfert du risque de crédit.

Enfin, le Forum tripartite a poursuivi en 2009 ses travaux d'analyse des évolutions en matière de modélisation d'agrégation des risques par les groupes financiers et de l'appréciation de cette dernière par les autorités de contrôle. Le résultat de ces travaux devrait faire l'objet d'un rapport dont la publication est prévue au deuxième trimestre 2010.

2.2. La refonte des normes comptables

Lors du sommet du G20 tenu à Londres au mois d'avril 2009, puis à l'occasion de celui organisé à Pittsburgh au mois de septembre, les gouvernements ont formulé plusieurs demandes en matière de réformes comptables, qui sont notamment de réduire la complexité des normes comptables relatives aux instruments financiers, d'établir une coordination plus étroite entre normalisateurs international (*IASB*¹) et américain (*FASB*²) et d'améliorer les dispositions comptables relatives au provisionnement du risque de crédit. L'*IASB* a publié un certain nombre de textes consultatifs destinés à répondre aux différentes demandes qui lui ont été faites. Dans ce contexte, le Secrétariat

¹ *International Accounting Standards Board.*

² *Financial Accounting Standards Board.*

général de la Commission bancaire a été très mobilisé tout au long de l'année 2009 sur le suivi et l'analyse des différents projets publiés par l'IASB.

2.2.1. Un calendrier accéléré pour la réforme de la norme IAS 39 sur la comptabilisation des instruments financiers

L'IASB a décidé, à la demande des instances politiques, d'accélérer la réforme de la comptabilisation des instruments financiers (refonte de la norme IAS 39) en l'organisant en trois phases :

- ◆ la première, qui porte sur la classification et l'évaluation des instruments financiers, a été finalisée en novembre 2009 avec la publication de la norme IFRS 9¹ ;
- ◆ la deuxième, relative à la dépréciation des actifs, a donné lieu à la publication d'un projet de norme en novembre 2009 ;
- ◆ la troisième, qui traite de la comptabilité de couverture, devrait faire l'objet d'une publication au premier trimestre 2010.

S'agissant de la première phase, l'IASB a décidé de réduire le nombre de catégories comptables en définissant deux catégories majeures – le coût amorti et la juste valeur par le compte de résultat – contre quatre portefeuilles comptables dans la norme actuelle (cf. encadré ci-après). Cette première phase a donné lieu à d'intenses discussions dans lesquelles les superviseurs bancaires (CECB et Comité de Bâle) se sont particulièrement impliqués afin d'éviter que le projet de l'IASB n'aboutisse à une extension des actifs financiers comptabilisés à la juste valeur par le biais du compte de résultat, la crise financière ayant montré les limites de cette méthode de valorisation (eu égard notamment à ces effets sur la volatilité des résultats).

À cet égard, le Comité de Bâle a publié en août 2009 des principes (*Guiding principles for the replacement of IAS 39*) destinés à guider l'IASB dans la révision de la norme IAS 39. Le Secrétariat général de la Commission bancaire a largement participé à la définition de ces principes, qui ont été repris par le G20 dans sa déclaration de septembre 2009. Ces principes visent en particulier à souligner l'importance pour les états financiers de mieux refléter les modèles de gestion (*business model*) des établissements et la nécessité de tirer les leçons de la crise financière dans l'élaboration de la nouvelle norme, en reconnaissant notamment les insuffisances de la juste valeur en cas d'illiquidité ou de dysfonctionnement des marchés.

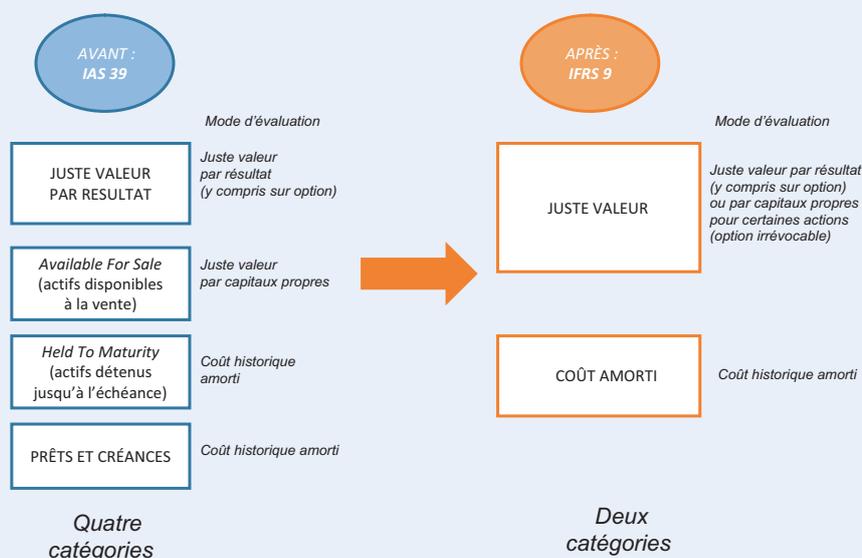
Le Secrétariat général de la Commission bancaire, par le biais de sa participation aux groupes de travail nationaux (Autorité des normes comptables) et internationaux (notamment le Comité de Bâle et le CECB, au travers du groupe consacré à la comptabilité et au *reporting* financier), a contribué de manière très active à la consultation portant sur les propositions de l'IASB en matière de classification et de valorisation puis à l'analyse de la

¹ IFRS 9 *Financial Instruments*.

norme finale *IFRS 9*, notamment dans le cadre de son éventuelle adoption selon un processus accéléré en Europe. Cette procédure d'adoption accélérée n'a finalement pas été retenue par la Commission européenne, compte tenu des critiques formulées par diverses parties prenantes – dont le CECB – à l'encontre du texte proposé par l'*IASB*. Dès lors, la norme *IFRS 9* publiée par l'*IASB* n'est pas applicable en Europe. Sur le fond, le Secrétariat général de la Commission bancaire s'est montré particulièrement réservé sur un certain nombre de dispositions de la norme *IFRS 9*, qui sont susceptibles d'avoir pour effet d'étendre la juste valeur par résultat. En faisant de la juste valeur une catégorie destinée à recueillir, par défaut, tous les instruments ne répondant pas aux critères du portefeuille au coût amorti, la norme *IFRS 9* ne définit pas de mode de gestion spécifique (i.e. activité de *trading*) devant caractériser les instruments à la juste valeur par le biais du compte de résultat. Ces dispositions permettent ainsi de comptabiliser dans cette catégorie des instruments complexes, peu ou pas liquides, dont la juste valeur sera définie par le biais de modèles internes reposant sur des paramètres non observables sur le marché, ce mode de valorisation pouvant aboutir à la comptabilisation de résultats non fiables. Le Secrétariat général de la Commission bancaire considère que la juste valeur par le biais du compte de résultat devrait être définie de façon positive, comme c'est le cas dans la norme *IAS 39* actuelle, et non pas comme une catégorie par défaut.

En outre, la norme *IFRS 9* risque d'accroître la déconnexion des référentiels comptables et prudentiels nécessitant la mise en œuvre de nouveaux retraitements (« filtres ») dans la détermination des fonds propres prudentiels.

ENCADRÉ 7 Les principales dispositions de la norme *IFRS 9* sur la classification et l'évaluation des instruments financiers



Les nouvelles dispositions réduisent les catégories d'actifs financiers au nombre de **quatre dans la norme IAS 39 actuelle** (juste valeur par résultat, instruments disponibles à la vente (*Available For Sale*), instruments détenus jusqu'à l'échéance (*Held To Maturity*), prêts et créances) à **deux catégories majeures : la juste valeur et le coût amorti**.

Seuls les actifs financiers (instruments de dette) (i) gérés avec l'objectif de percevoir des flux de trésorerie contractuels (*Business Model test*) (ii) et dont les flux de trésorerie sont basiques, c'est-à-dire uniquement constitués d'un remboursement du principal et d'intérêts (*contractual cash flow characteristics*), pourront être comptabilisés au coût amorti. Il s'agira par exemple de prêts bancaires ou d'obligations simples (cotées ou non). Il est possible, sur option, de comptabiliser ces instruments à la juste valeur par le biais du compte de résultat si cela permet de réduire une distorsion de traitement comptable.

Tous les autres actifs financiers seront comptabilisés à la juste valeur par le biais du compte de résultat (actions, dérivés, instruments de dette complexes comme certains actifs de titrisation, certains titres perpétuels, instruments dits hybrides tels que des obligations convertibles...). **La juste valeur par le biais du compte de résultat devient ainsi une catégorie par défaut.**

Pour les actions non détenues à des fins de négociation, la norme permet d'opter, de manière irrévocable, pour une comptabilisation des variations de juste valeur en capitaux propres plutôt qu'en résultat. Ces actions ne seront pas soumises à dépréciation et seuls les dividendes y afférents seront enregistrés au compte de résultat, les résultats réalisés lors de cessions resteront pour leur part en capitaux propres.

Le reclassement d'actifs est requis dans des situations très restrictives, en cas de changement du mode de gestion (*business model*) des instruments (ex : acquisition/abandon d'une activité).

S'agissant du provisionnement du risque de crédit, l'application des textes actuels conduit à une prise en compte tardive – car nécessairement déclenchée par la survenance obligatoire d'un événement de perte (défaut de paiement, difficultés financières de l'emprunteur...) – de la dégradation du risque de crédit et à une accentuation de l'impact des cycles économiques sur les résultats bancaires. L'IASB propose de faire évoluer les dispositions comptables vers un modèle de dépréciation fondé sur les pertes attendues (*expected losses*), permettant de provisionner progressivement les pertes futures sans attendre, comme actuellement, qu'elles soient intervenues. Le Comité de Bâle et le CECB sont étroitement associés aux réflexions actuellement menées par l'IASB en la matière.

Si l'approche développée par l'IASB présente l'avantage d'anticiper sur le provisionnement des pertes de crédit et de ne plus comptabiliser immédiatement dans le compte de résultat – au travers de la prime de risque contenue dans la marge d'intérêt – des produits destinés à couvrir des pertes futures, sa mise en œuvre soulève un certain nombre de difficultés techniques (liées notamment à l'usage du taux d'intérêt effectif). En outre, les principes

actuels définis par l'*IASB* pour l'estimation des pertes futures (approche dans le cycle ou *point in time* et non à travers le cycle ou *through the cycle*) sont susceptibles de générer des ré-estimations très fréquentes des pertes à venir, introduisant des variations au compte de résultat.

La forme définitive du modèle des pertes attendues dépendra donc des solutions concrètes qui pourront être apportées à ces difficultés techniques et conceptuelles, notamment par le groupe consultatif mis en place par l'*IASB* et composé d'experts en gestion du risque de crédit auquel participent le Secrétariat général de la Commission bancaire en tant que représentant du CECB ainsi que le Comité de Bâle. Dans ce cadre, les superviseurs bancaires réfléchissent à des propositions de simplification permettant au modèle de provisionnement comptable de s'appuyer davantage sur les données utilisées pour Bâle 2.

Le Secrétariat général de la Commission bancaire suivra avec attention, au cours de l'année 2010, l'évolution des travaux de l'*IASB* sur la finalisation de l'ensemble de la norme relative à la comptabilisation des instruments financiers. Il sera notamment très vigilant aux propositions qui seront faites pour le traitement des passifs financiers qui sont pour l'instant exclus de la première phase. Le Secrétariat général de la Commission bancaire veillera notamment à ce que les préoccupations des superviseurs bancaires soient prises en compte, en particulier concernant le traitement du risque de crédit propre des passifs financiers à la juste valeur, qui mérite d'être neutralisé.

2.2.2. La convergence des normes *IFRS* et des *US Gaap* mise à mal

Conformément à leur engagement de développer des standards comptables communs de qualité et en réponse aux recommandations du G20 en la matière, l'*IASB* et le *FASB* ont indiqué, dans une déclaration du 5 novembre 2009, qu'ils poursuivaient leurs travaux de convergence du référentiel comptable international (normes *IFRS*) et américain (normes *US GAAP*). Toutefois, sur certains projets majeurs, il semble que les divergences entre les normes américaines et les normes internationales s'accroissent plutôt qu'elles ne se réduisent.

L'un des projets communs concerne la présentation des états financiers. Le CECB et le Comité de Bâle ont fait part de leurs réserves sur les propositions de l'*IASB* qui devraient modifier significativement la présentation des états financiers et notamment la manière dont sont présentées les données du bilan et du compte de résultat. Ces propositions pourraient soulever des questions de comparabilité et de pertinence pour les établissements financiers.

En outre, l'*IASB* a publié, de son côté, des propositions de modification des règles de consolidation et de sortie d'actifs – visant, en principe, à se rapprocher des textes américains –. Le CECB et le Comité de Bâle ont exprimé, dans leurs lettres de commentaires auxquelles a contribué le Secrétariat général de la Commission bancaire, leurs préoccupations sur ces projets qui pourraient conduire à la déconsolidation d'un plus grand nombre

d'entités ou à des sorties plus importantes d'actifs du fait d'une moindre prise en compte de l'exposition aux risques et avantages. *A contrario*, sur le projet relatif à la déconsolidation des actifs du bilan, l'*IASB* a proposé un traitement comptable – éloigné au demeurant des règles américaines – qui pourrait conduire à réduire significativement les opérations de prêts/emprunts de titres qui constituent une source de refinancement significative pour les établissements de crédit. La BCE a partagé, auprès de l'*IASB*, les inquiétudes du CECB et du Comité de Bâle sur ce sujet.

Si quelques différences normatives ont pu être réduites, certaines des réponses apportées par l'*IASB* et le *FASB* dans des domaines essentiels pour les établissements de crédit ont conduit au contraire à accroître les divergences et à accentuer potentiellement les distorsions de concurrence. Ainsi, dans l'aménagement envisagé de son dispositif sur la comptabilisation des instruments financiers, le *FASB* semble s'éloigner des orientations prises par l'*IASB*, notamment sur la place de la juste valeur et sur les principes devant régir le provisionnement des prêts. En effet, le *FASB* semble s'orienter vers une généralisation de la mesure à la juste valeur (*full fair value*) pour l'enregistrement des instruments financiers et privilégier uniquement un ajustement – et non une refonte – du dispositif de provisionnement existant qui continuerait de lier la constitution des provisions à l'existence de pertes avérées.

Si la convergence des référentiels comptables revêt une importance particulière, eu égard à la nécessité de réduire les distorsions de concurrence liées aux règles comptables – dont l'effet peut être significatif pour le calcul de certains ratios prudentiels –, cet objectif de convergence ne doit pas faire oublier que l'enjeu prioritaire dans la refonte des textes comptables doit être la définition de normes de qualité pour les établissements financiers européens. En effet, la fiabilité des comptes publiés par les établissements de crédit constitue un des fondements du contrôle prudentiel et, de manière plus générale, de la stabilité financière. Le Secrétariat général de la Commission bancaire suivra donc avec attention le processus de convergence pour éviter que l'*IASB* reprenne certaines préconisations du *FASB* qui, du point de vue du Secrétariat général de la Commission bancaire, ne semblent pas pleinement satisfaisantes.

2.2.3. La poursuite de la réforme institutionnelle de la gouvernance du normalisateur comptable international

Le normalisateur international a poursuivi la réforme constitutionnelle initiée en réponse aux nombreuses demandes d'améliorations exprimées par plusieurs parties prenantes, dont les superviseurs bancaires, sur son mode de gouvernance. L'*IASB* est notamment invité à prendre davantage en considération l'impact des normes comptables sur la stabilité financière, la crise ayant montré que ces dernières pouvaient conduire à amplifier certains phénomènes.

La première partie de la réforme, qui a été finalisée au début de l'année 2009, s'est notamment traduite par la création d'un Comité de surveillance (*Monitoring Group*). Cette réforme ne répond que très partiellement aux attentes exprimées, compte tenu notamment de l'absence de pouvoir de ce comité de surveillance en ce qui concerne l'orientation des travaux de l'*IASB* et la nomination de ses membres. Par conséquent, dans le cadre de la consultation sur la deuxième partie de la revue de la Constitution, le CECB et Comité de Bâle ont fait part d'un certain nombre de réserves sur le dispositif mis en place et ont en outre demandé que les superviseurs bancaires soient mieux associés aux travaux de l'*IASB*, notamment en devenant membres de plein droit du Comité de surveillance précité en lieu et place du statut actuel d'observateur.

2.2.4 L'importance de la transparence financière

La transparence de l'information financière des établissements de crédit constitue une des conditions de la restauration et de la préservation d'un climat de confiance au sein des marchés financiers ; à ce titre, les recommandations du G20 y font plusieurs fois référence.

Au cours de l'année 2009, un amendement de la norme *IFRS 7*, relative à l'information financière sur les instruments financiers, est venu compléter les exigences d'informations relatives à la juste valeur et notamment celles qui concernent l'utilisation de modèles internes de valorisation.

De son côté, le CECB, dans le cadre d'un groupe de travail présidé par un représentant du Secrétariat général de la Commission bancaire, a également mené plusieurs travaux visant à mesurer et accroître la qualité et la transparence de l'information financière des établissements de crédit européens. Ainsi, le CECB a publié en juin 2009 un rapport sur la qualité de l'information financière des rapports annuels 2008 dans un contexte de crise¹. Faisant suite à une analyse équivalente menée sur l'année 2007, le rapport met en évidence les progrès réalisés par les établissements financiers, mais note également un certain nombre de lacunes – notamment en ce qui concerne les informations relatives à la juste valeur et à la dépréciation des actifs financiers et non financiers – et une forte hétérogénéité de l'information produite. Fort de ces constats, le CECB a publié pour consultation, en octobre 2009, un ensemble de recommandations sur les informations financières à fournir par les établissements en période de crise². Ces recommandations comprennent des principes généraux sous-tendant une bonne communication, un certain nombre de suggestions en matière de contenu et de présentation de l'information financière.

¹ « *Follow-up review of banks' transparency in their 2008 audited annual reports* » du 24 juin 2009.

² « *Disclosure guidelines: lessons learnt from the financial crisis* » disponible à l'adresse suivante : <http://www.c-eb.org/documents/Publications/Consultation-papers/2009/CP30/CP30-CEBS-Disclosure-guidelines.aspx>.

En juin 2009, le CECB a également publié un rapport sur la conformité de l'information financière fournie au titre du pilier 3 aux exigences requises par la directive sur l'adéquation des fonds propres¹. Il ressort de cette analyse que l'information délivrée par les établissements financiers européens apparaît perfectible : si elle fournit un complément appréciable pour l'investisseur en matière de gestion des risques et d'adéquation de ces risques au niveau des capitaux propres détenus par l'établissement selon une perspective réglementaire, l'hétérogénéité tant dans la forme que dans le contenu de l'information produite en réduit sensiblement l'utilité. En outre, certaines informations explicitement requises par le texte – telles que celles relatives au *back testing* des modèles internes relatifs au risque de crédit – n'ont pas été communiquées par certains établissements. Aussi, afin de promouvoir, au niveau européen, la convergence des informations fournies au titre du pilier 3 tout en respectant la logique de discipline de marché qui est celle du pilier 3, le CECB a-t-il organisé en décembre 2009 un débat entre préparateurs des comptes et utilisateurs afin de favoriser le dialogue entre les acteurs du pilier 3.

Le CECB entend poursuivre son travail de surveillance et continuer à œuvrer pour l'amélioration de la qualité et de l'homogénéité de l'information financière. À ce titre, de nouvelles analyses des rapports annuels et de l'information fournie au titre du pilier 3 seront effectuées courant 2010.

2.2.5. La poursuite des travaux de refonte des *reportings* en France et au sein du CECB

Le Secrétariat général de la Commission bancaire a poursuivi la démarche, initiée en 2007, de refonte de ses outils et processus de collecte d'informations comptables et prudentielles auprès de la profession. L'exercice 2009 a été marqué par la finalisation d'étapes opérationnelles importantes pour ces travaux conduits aussi bien dans un cadre purement national avec le projet de migration de l'actuelle base des agents financiers (BAFI) vers le système unifié de *reporting* financier (SURFI), qu'au sein du CECB pour les *reportings* *FINREP*² et *COREP*³ définis au niveau européen.

Au plan national, la Commission bancaire a adopté, le 20 juin 2009, les instructions « SURFI » mettant en place le nouveau dispositif qui entrera en vigueur à compter du 30 juin 2010.

Au-delà de la simplification du système de remise, davantage axé sur le profil d'activité des établissements et donc de leurs risques, et de la rationalisation des données collectées, la réforme SURFI intègre également les implications liées aux nouvelles réglementations relatives à l'approche standard du risque de liquidité⁴ ainsi que celles liées à la refonte par la BCE de son cadre de

¹ Rapport intitulé « *Transparency assessment of banks' Pillar 3 report* ».

² *FINREP*: *FIN*ancial *RE*Porting *FR*amework – *reporting* financier consolidé selon les normes *IFRS*.

³ *COREP*: *CO*mmon *RE*Porting *FR*amework – *reporting* relatif au ratio de solvabilité Bâle 2.

⁴ Arrêté du 5 mai 2009 relatif à l'identification, la mesure, la gestion et le contrôle du risque de liquidité et instruction CB 2009-05 du 29 juin 2009 relative à l'approche standard du risque de liquidité.

collecte des informations statistiques à des fins de politique monétaire¹. À cet égard, le nouvel environnement de *reporting* utilisera le format d'échange *XML-XBRL* conçu pour améliorer la productivité et la flexibilité des transmissions de données et requis pour l'envoi au Secrétariat général de la Commission bancaire des états *FINREP* et *COREP*.

Au plan européen, les travaux d'harmonisation et de rationalisation des états *FINREP* se sont notamment concrétisés par l'adoption par le CECB en décembre 2009 du projet de *reporting FINREP* révisé qui présentera, à partir des remises du 31 mars 2012, un cadre plus harmonisé pour les établissements transfrontières. Les évolutions prévues au titre des différentes phases de la refonte de la norme comptable *IAS 39* sur les instruments financiers (cf. supra) seront susceptibles d'avoir des impacts sur le *reporting FINREP*.

L'année 2010 sera dédiée à la finalisation des travaux d'uniformisation du *reporting COREP*, conformément aux dispositions de l'article 74 révisé par la directive *CRD 2*. Les premières remises des états *COREP* modifiés sont attendues pour l'échéance du 31 décembre 2012. Dans l'intervalle, les impacts induits par la *CRD 2* ont été introduits dans le cadre actuel de *reporting COREP* avec une date de mise en œuvre fixée au 31 décembre 2010. Le CECB adaptera le *reporting COREP* en fonction des futures révisions de la directive *CRD*. La profession bancaire est associée aux différents travaux de refonte des *reportings*, au moyen de réunions *ad hoc* conduites au niveau européen ou français.

2.3. L'adaptation du cadre législatif et réglementaire

2.3.1. L'ordre normatif communautaire

Dans le secteur bancaire, trois principales directives ont été adoptées en 2009 :

- ◆ **la directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relative aux systèmes de garantie des dépôts** modifie la directive 94/19/CE en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement. La directive augmente le montant minimal garanti pour l'ensemble des dépôts d'un même déposant qui est porté dans un premier temps à 50 000 euros (au lieu de 20 000 euros). Ce montant devrait ensuite être fixé à 100 000 euros au 31 décembre 2010. Le délai de remboursement, actuellement de trois mois et pouvant être étendu à neuf mois, est réduit à vingt jours ouvrables. Il peut être prolongé dans des circonstances exceptionnelles et après approbation des autorités compétentes (en France, la Commission bancaire) ;
- ◆ **la directive 2009/110 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009** concernant l'accès à l'activité des établissements de

¹ Règlement BCE/2008/32 concernant le bilan du secteur des institutions financières et monétaires (refonte) et décision 2009-03 du Gouverneur de la Banque de France concernant la collecte et le contrôle d'informations statistiques à des fins de politique monétaire.

monnaie électronique et son exercice : le texte précise et harmonise le cadre législatif de la monnaie électronique. L'accès au marché de la monnaie électronique était jusqu'à présent régi par la directive 2000/46/CE du 18 septembre 2000 qui avait été transposée dans les États membres avec parfois des différences notables. La directive, d'harmonisation maximale, abaisse notamment le capital initial nécessaire pour créer un établissement de monnaie électronique (EME) d'1 million d'euros à 350 000 euros, afin de faciliter l'accès à l'activité d'émission de monnaie électronique et ainsi de diversifier l'offre de services. Elle met également en cohérence les règles applicables aux EME avec celles applicables aux établissements de paiement issus de la directive « services de paiement ». Le nouveau texte définit aussi des règles plus précises en matière de remboursement dans le but de protéger le consommateur. Celui-ci pourra exiger à tout moment le remboursement de la monnaie électronique à la valeur nominale et devra être informé à l'avance des conditions et des frais éventuels liés à ce remboursement ;

- ◆ **la directive 2009/111 du Parlement Européen et du Conseil du 16 septembre 2009** relative aux banques affiliées à des organes centraux, à certains éléments des fonds propres, aux grands risques et aux dispositions en matière de surveillance et de gestion des crises : le nouveau texte, qui modifie les directives 2006/45/CE et 2007/64/CE, renforce le cadre de la coopération entre superviseurs pour les groupes bancaires transfrontières, en prévoyant notamment la mise en place systématisée de collèges de contrôleurs pour les groupes transfrontières sous la présidence du superviseur de la société mère. Elle comporte également des dispositions relatives au traitement de la titrisation qui renforcent les exigences s'appliquant aux initiateurs des opérations de titrisation, qui devront ainsi conserver 5 % des risques transférés aux investisseurs, ainsi qu'aux investisseurs qui devront procéder à une analyse approfondie des expositions sous-jacentes de leurs positions de titrisation. S'agissant des fonds propres, la directive fixe notamment les critères d'éligibilité et les limites à la prise en compte des instruments hybrides dans les fonds propres de base. De nouvelles règles relatives à l'encadrement du risque de liquidité sont également introduites, notamment en termes de constitution de réserves d'actifs liquides, de simulations de crise de liquidité et de plans de continuité. Enfin, le régime de grands risques est durci par la révision de l'assiette des risques.

2.3.2. L'ordre normatif national

Au plan national, plusieurs textes ont été adoptés, avec :

- ◆ tout d'abord, **au plan législatif, l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009** relative aux conditions régissant la fourniture de services de paiement et portant création des établissements de paiement. Cette ordonnance, qui transpose la directive sur les services de paiement, introduit une nouvelle catégorie de services, les services de paiement, qui

ne seront plus réservés aux établissements de crédit et pourront être fournis par une nouvelle catégorie de prestataires, les établissements de paiement. Ces services concernent, pour l'essentiel, l'exécution d'opérations de virement et de prélèvement, la transmission de fonds, les services permettant de verser ou de retirer des espèces ainsi que la gestion d'un « compte de paiement », l'exécution d'opérations pour lesquelles le payeur utilise un dispositif de télécommunication (téléphone portable par exemple). Sous certaines conditions, les établissements de paiement peuvent également accorder des crédits. Ils sont soumis à des obligations allégées, notamment en ce qui concerne le capital minimum requis pour leur constitution. Ils doivent obtenir un agrément délivré par les autorités bancaires et sont soumis à leur contrôle ;

◆ ensuite, au **plan réglementaire, plusieurs arrêtés** :

– **l'arrêté du 14 janvier 2009** modifiant le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Cet arrêté identifie explicitement le risque de fraude au sein du risque opérationnel, qu'elle débouche sur une perte ou un gain. Il prévoit notamment les conditions dans lesquelles les organes exécutif et délibérant doivent être informés des incidents révélés par les systèmes de contrôle interne et de gestion des risques ainsi que, au titre du devoir d'alerte introduit par le texte, les modalités d'information de la Commission bancaire sur ces incidents. L'organe délibérant doit fixer à cet égard des critères et des seuils de significativité des incidents déclenchant l'information sans délai des organes dirigeants de l'établissement ainsi que de la Commission bancaire. Ces critères et seuils sont transmis à la Commission bancaire qui en vérifie la pertinence. L'arrêté introduit par ailleurs, dans le champ des vérifications incombant au système de contrôle des opérations et des procédures internes, l'exécution dans des délais raisonnables des mesures correctrices et l'adéquation entre la politique de rémunération et les objectifs de maîtrise des risques ;

– **l'arrêté du 5 mai 2009** relatif à l'identification, la mesure, la gestion et le contrôle du risque de liquidité. Ce nouveau dispositif, qui sera applicable à compter du 30 juin 2010, repose sur une approche standard et une approche avancée du risque de liquidité. Dans ce cadre, les établissements assujettis doivent mettre en place un dispositif d'identification, de mesure, d'analyse et de gestion du risque de liquidité qui leur permet de disposer effectivement et à tout moment de liquidités suffisantes pour honorer leurs engagements à mesure de leur exigibilité. L'approche standard consiste pour l'établissement à calculer un coefficient de liquidité réglementaire à un mois, complété par la remise d'un tableau de trésorerie prévisionnelle et d'informations relatives à ses sources supplémentaires de financement et à ses coûts de financement. L'approche avancée, qui nécessite d'obtenir l'autorisation de la Commission bancaire, est fondée sur l'utilisation des méthodologies internes de l'établissement qui devra en particulier développer des

indicateurs et limites portant notamment sur un stock d'actifs liquides et sur des scénarios de *stress* à différentes échéances ;

- **l'arrêté du 29 octobre 2009** relatif à la réglementation des établissements de monnaie électronique modifiant les règlements n° 92-14 du 23 décembre 1992 et n° 2002-13 du 21 novembre 2002. Cet arrêté abaisse à un million d'euros les exigences de capital minimum pour tous les établissements de monnaie électronique (EME) et prévoit par ailleurs que les EME ayant des engagements de monnaie électronique inférieurs à six millions d'euros pourront soit opter pour un régime prudentiel allégé sans bénéficier de la reconnaissance mutuelle en Europe, soit bénéficier de la reconnaissance mutuelle en Europe en étant assujettis à l'ensemble du régime prudentiel ;
- **l'arrêté du 29 octobre 2009** portant sur la réglementation prudentielle des établissements de paiement. Cet arrêté, pris en application de l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009, prévoit notamment les conditions d'accès à l'activité de services de paiement (informations à fournir en vue de l'obtention de l'agrément d'établissement de paiement ou en cas de modification de situation, capital minimum). Il définit également les règles de gestion en matière d'exigences de fonds propres et les dispositifs de protection des fonds des clients (règles de cantonnement et d'investissement, couverture par une garantie d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'assurance n'appartenant pas au même groupe) ;
- **l'arrêté du 3 novembre 2009** relatif aux rémunérations des personnels dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'exposition aux risques des établissements de crédit et entreprises d'investissement. Cet arrêté transpose dans la réglementation française les standards du Conseil de stabilité financière adoptés par les États membres du G20 lors du sommet de Pittsburgh des 24 et 25 septembre 2009. Il modifie le règlement n° 97-02 en y introduisant des dispositions relatives aux principes généraux de détermination des rémunérations variables, aux modalités de paiement de ces rémunérations (versement différé, versement en actions, *malus*), à l'interdiction des *bonus* garantis au-delà d'un an, ainsi qu'à la gouvernance, au contrôle et à la transparence de la politique de rémunération.

3. Les décisions, les sanctions et l'exercice des autres compétences légales de la Commission bancaire

3.1. L'évolution de la jurisprudence

ENCADRÉ 8

Les conséquences de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), saisie par la société DUBUS SA, a rendu, le 11 juin 2009, un arrêt dans l'affaire DUBUS SA c/France. Cette saisine faisait suite au rejet par le Conseil d'État du pourvoi formé contre la décision de la Commission bancaire du 8 octobre 2001 prononçant un blâme à l'encontre de DUBUS SA. La requérante alléguait devant la CEDH que la procédure disciplinaire engagée à son encontre par la Commission bancaire n'était pas conforme à l'article 6§1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») qui dispose que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

La CEDH conclut, dans son arrêt du 11 juin, à la violation de l'article 6§1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales au motif que « *la requérante pouvait nourrir des doutes objectivement fondés quant à l'indépendance et à l'impartialité de la Commission bancaire du fait de l'absence de distinction claire entre ses différentes fonctions [de poursuite, d'instruction et de sanction]* ».

La CEDH s'est donc fondée, dans son arrêt, sur la théorie de l'apparence. Considérant « *l'imprécision des textes qui régissent la procédure devant la Commission bancaire, quant à la composition et aux prérogatives des organes appelés à exercer les différentes fonctions qui lui sont dévolues* », la Cour relève en particulier qu'« *il ne ressort pas du Code monétaire et financier, ni d'un éventuel règlement intérieur, de distinction claire entre les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction dans l'exercice du pouvoir juridictionnel de la Commission bancaire. Or, si le cumul des fonctions d'instruction et de jugement peut être compatible avec le respect (...) de l'article 6§1 de la Convention (...) ce cumul est subordonné (...) notamment à l'absence d'accomplissement d'acte d'accusation [par la Commission bancaire]* ».

De [l'enchaînement des actes] pris au cours de la procédure juridictionnelle, il résulte, de l'avis de la Cour, que la société requérante pouvait raisonnablement avoir l'impression que ce sont les mêmes personnes qui l'ont poursuivie et jugée. La requérante a pu nourrir des doutes sur la prise de décision par la Commission bancaire dès lors que celle-ci décida de la mise en accusation, formula les griefs à son encontre et finalement la sanctionna. La Cour s'accorde avec l'analyse du Conseil d'État, qui n'a pas remis en cause la faculté d'auto-saisine de la Commission bancaire, mais qui l'a soumise au respect du principe d'impartialité, mais elle croit nécessaire d'encadrer plus précisément le pouvoir de se saisir d'office de manière à ce que soit effacée l'impression que la culpabilité de la requérante a été établie dès le stade de l'ouverture de la procédure.

Il ressort de l'arrêt de la CEDH que le respect de la Convention n'implique pas nécessairement la dissociation complète entre fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction dans l'exercice du pouvoir juridictionnel, dès lors qu'une distinction claire est opérée entre ces différentes fonctions et qu'elles sont soumises à une procédure précise.

La Cour valide expressément, en effet, le principe de l'auto-saisine et indique que le cumul des fonctions d'instruction et de jugement n'est pas en soi incompatible avec le respect du principe d'impartialité énoncé par l'article 6§1 de la Convention, confortant ainsi, sur ces questions, les décisions du Conseil d'État sur la conformité des procédures à ce principe, sous réserve que les textes organisent le respect du principe d'impartialité.

La formation de jugement qui délibère sur la sanction disciplinaire ne comporte, depuis l'arrêt de la CEDH, aucun des membres ayant siégé lors de la délibération qui a retenu les griefs reprochés à l'établissement. Le rôle du Secrétariat général dans la procédure juridictionnelle qui débute avec la réception par l'établissement de la notification des griefs est limité à la production d'un mémoire sans aucune intervention d'un membre de la formation de jugement. Les tâches matérielles de la procédure sont assurées par le secrétariat du président de la formation de jugement.

La Commission bancaire s'est ainsi attachée à répondre aux préconisations de la CEDH afin d'assurer l'impartialité de la procédure juridictionnelle.

3.2. Les décisions individuelles de la Commission bancaire

Pour lui permettre d'exercer ses compétences, le Code monétaire et financier a conféré à la Commission bancaire un certain nombre de compétences juridiques, qu'elle peut utiliser à la suite de contrôles sur pièces ou sur place.

3.2.1. Les injonctions

La Commission bancaire peut, en application du 2^e alinéa de l'article L. 613-16 du Code monétaire et financier, adresser aux entreprises soumises à son contrôle une injonction à l'effet, notamment, de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures destinées à restaurer ou renforcer sa situation financière, à améliorer ses méthodes de gestion ou à assurer l'adéquation de son organisation à ses activités ou à ses objectifs de développement. Elle peut également, en application du 5^e alinéa de cet article, leur enjoindre de détenir des fonds propres d'un montant supérieur au montant minimal prévu par la réglementation applicable et exiger d'eux qu'ils appliquent à leurs actifs une politique spécifique de provisionnement ou un traitement spécifique au regard des exigences de fonds propres.

Au cours de l'exercice 2009, la Commission bancaire a adressé 3 injonctions à des établissements sur la base de l'alinéa susmentionné de l'article L. 613-16 et 43 injonctions sur la base du 5^e alinéa de ce même article (mesures dites de pilier 2).

3.2.2. Les règles de bonne conduite de la profession

La Commission bancaire surveille le respect des règles de bonne conduite de la profession par les établissements de crédit. Lorsqu'un établissement a manqué à ces règles de bonne conduite, la Commission bancaire peut, après avoir mis ses dirigeants en mesure de présenter leurs explications, leur adresser une mise en garde.

Au cours de l'exercice 2009, la Commission bancaire a adressé une mise en garde à un établissement de crédit au regard de la non application de certaines pratiques relevées dans le domaine du crédit immobilier.

3.2.3. Les poursuites et sanctions disciplinaires

Lorsqu'une entreprise soumise à son contrôle a enfreint une disposition législative ou réglementaire afférente à son activité, n'a pas répondu à une recommandation, n'a pas déféré à une injonction, n'a pas tenu compte d'une mise en garde ou encore n'a pas respecté les conditions posées ou les engagements pris à l'occasion d'une demande d'agrément ou d'une autorisation ou dérogation, la Commission bancaire peut ouvrir, à son encontre, une procédure disciplinaire. La procédure disciplinaire peut aboutir au prononcé d'une sanction, dont la radiation constitue le degré le plus sévère. La Commission bancaire peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le plafond a été porté par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 au décuple du montant du capital minimum auquel est astreint l'établissement de crédit ou l'entreprise d'investissement.

Au cours de l'exercice 2009, quatre procédures ont été ouvertes contre trois établissements de crédit et une compagnie financière. Par ailleurs, la Commission bancaire a prononcé trois blâmes assortis de sanctions pécuniaires pour des montants respectifs de 200 000 euros, 600 000 euros et 20 millions d'euros (dans ce dernier cas, pour des carences en matière de contrôle interne dans le domaine des opérations de marché), et un avertissement. Les décisions juridictionnelles rendues par la Commission bancaire au cours de l'exercice 2009 font l'objet d'une publication dans un recueil spécifique.

3.2.4. Les nominations d'administrateurs provisoires

En application de l'article L. 613-18 du Code monétaire et financier, la Commission bancaire a procédé au cours de l'exercice 2009 :

- ◆ pour deux succursales françaises de banques étrangères, au renouvellement du mandat de leur administrateur provisoire,
- ◆ pour une filiale française de banque étrangère, à deux renouvellements successifs puis à la levée du mandat de l'administrateur provisoire.

3.2.5. Les nominations de liquidateurs

La Commission bancaire peut nommer un liquidateur lorsqu'un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement a fait l'objet d'une mesure de radiation. Dans ce cadre, au cours de l'exercice 2009, la Commission bancaire n'a pas nommé de nouveau liquidateur mais a procédé au renouvellement du mandat de trois liquidateurs.

La Commission bancaire peut également nommer un liquidateur suite à la mise en liquidation judiciaire d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement. Dans ce cadre, au cours de l'exercice 2009, la Commission bancaire a nommé un liquidateur auprès d'une entreprise d'investissement.

3.2.6. Les procédures collectives

Les articles L. 613-27 et R. 613-14 du Code monétaire et financier disposent que les procédures de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaires instituées par le Code de commerce ne peuvent être ouvertes à l'égard d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement qu'après avis de la Commission bancaire. Au cours de l'exercice 2009, une procédure de liquidation judiciaire a été ouverte, sur saisine d'office du Tribunal de commerce, à l'égard d'une entreprise d'investissement dont le dirigeant avait précédemment présenté une demande d'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire qui avait été rejetée. À ce titre, la Commission bancaire a rendu deux avis préalables portant d'abord sur l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire puis sur l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire de cette entreprise.

3.3. L'exercice des autres compétences légales de la Commission bancaire

3.3.1. L'approbation des instructions

En vertu de l'article L. 613-8 du Code monétaire et financier, la Commission bancaire détermine la liste, le modèle et les délais de transmission des documents et informations qui doivent lui être remis.

Dans ce cadre, la Commission bancaire a adopté en 2009 les instructions suivantes :

- ◆ instruction 2009-01 modifiée par l'instruction 2009-07 relative à la mise en place du système unifié de rapport financier ;
- ◆ instruction 2009-02 portant abrogation ou modification de plusieurs instructions de la Commission bancaire ;
- ◆ instruction 2009-03 relative au ratio des dettes représentatives de la monnaie électronique par rapport aux fonds propres et aux règles sur les placements ;

- ◆ instruction 2009-04 relative aux remises complémentaires pour le calcul des contributions dues par les établissements assujettis aux systèmes de garantie des dépôts, des titres et des cautions ;
- ◆ instruction 2009-05 relative à l'approche standard du risque de liquidité ;
- ◆ instruction 2009-06 modifiant l'instruction 94-09 du 17 octobre 1994 relative aux documents destinés à la Commission bancaire ;
- ◆ instruction 2009-07 modifiant l'instruction 2000-09 relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment de capitaux et du financement des activités terroristes ;
- ◆ instruction 2009-08 relative au dossier de demande d'autorisation d'application de l'approche avancée du risque de liquidité.

3.3.2. La désignation ou le renouvellement de mandat des commissaires aux comptes et contrôleurs spécifiques

Au cours de l'exercice 2009, la Commission bancaire a rendu 729 avis favorables sur des propositions de désignation ou de renouvellement de commissaires aux comptes titulaires ou suppléants, concernant 369 établissements, et deux avis conformes sur des propositions de désignation des contrôleurs spécifiques d'une société de crédit foncier. Par ailleurs, la Commission a émis sur le renouvellement d'un commissaire aux comptes titulaire un avis assorti d'une réserve tenant à la mise en œuvre, par le cabinet concerné, de mesures destinées à remédier aux insuffisances de son organisation interne. Enfin, la Commission bancaire a continué en 2009 à mener avec le Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) une concertation en matière de répartition des budgets des co-commissaires aux comptes.

3.3.3. Les relations avec les autorités judiciaires

Outre les transmissions au titre de l'article L. 561-36 III (ancien article L. 562-7) du Code monétaire et financier (cf. ci-dessus), la Commission bancaire, en application des dispositions de l'article 40 du Code de procédure pénale, en tant qu'autorité administrative, informe le Procureur de la République des faits susceptibles de constituer un délit dont elle a eu connaissance au cours de l'exercice de ses missions, en particulier lors des contrôles sur place. Cela peut être le cas de faits susceptibles de caractériser une infraction au monopole bancaire ou d'autres infractions (non-respect de la législation sur l'usure, abus de biens sociaux notamment).

Elle peut, en outre, en application des dispositions de l'article L. 613-24 du Code monétaire et financier, se constituer partie civile à tous les stades de la procédure pénale pour certains délits, dont l'exercice illégal du métier de banquier, ce qu'elle a fait à une reprise en 2009 (cf. en annexe tableau

récapitulatif des dossiers dans lesquels la Commission bancaire s'est constituée partie civile de 2003 à 2009).

Par ailleurs, dans plusieurs affaires précédemment signalées au Parquet par la Commission bancaire, des condamnations sont intervenues en 2009 :

1°) dans l'une d'elles, il était notamment reproché au prévenu, gérant d'une société de change manuel, d'avoir remis à différents clients des chèques ou des chèques de banque, opérations qui, s'agissant de la gestion ou de la mise à la disposition de la clientèle de moyens de paiement, constituaient des opérations de banque qui ne pouvaient, à titre habituel, être effectuées que par un établissement de crédit. Le prévenu a été condamné par le Tribunal de grande instance à 12 mois d'emprisonnement avec sursis et 50 000 euros d'amende. La Commission bancaire a été jugée recevable dans sa constitution de partie civile et le prévenu a été condamné à lui payer 1 euro à titre de dommages et intérêts, conformément à ce qu'elle demandait, ainsi que 3 000 euros au titre de l'article 475-1 du Code de procédure pénale (CPP) ;

2°) la Commission bancaire avait par ailleurs, en décembre 2008, dénoncé les agissements de personnes qui encaissaient des espèces ou des chèques, en provenance de tiers, sur leur compte personnel ou sur le compte d'une société. En contrepartie, les tiers recevaient des espèces ou des chèques sans ordre afin, notamment, d'acheter des voitures destinées à l'export. Le montant total des opérations a été estimé à 84 700 euros. Dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, les deux prévenus ont été condamnés, respectivement, à 9 mois d'emprisonnement avec sursis, 10 000 euros d'amende, et à une peine d'amende de 10 000 euros dont 8 000 avec sursis ;

3°) un prévenu, déjà condamné pour des faits similaires, qui avait fourni à plusieurs reprises des cautions sous couvert d'une société siégeant à Londres ne disposant pas d'un agrément lui permettant d'exercer une telle activité en France, avait été condamné le 21 janvier 2008 du chef d'exercice illégal de la profession de banquier en récidive à une peine de 18 mois d'emprisonnement ainsi qu'au versement d'1 euro à la Commission bancaire à titre de dommages et intérêts et de 3 000 euros en application de l'article 475-1 du CPP. L'intéressé ayant interjeté appel de cette décision, la Cour d'appel de Paris a, par un arrêt en date du 2 mars 2009, confirmé en toutes ses dispositions le jugement rendu en première instance.

La Commission bancaire a également diffusé, en coopération avec d'autres autorités financières françaises, un communiqué de mise en garde du public, disponible sur le site Internet de la Banque de France (www.banque-france.fr), à l'encontre d'une entité qui, bien que non agréée par les autorités compétentes, délivrerait, en France, des garanties et des cautionnements (communiqué du 10 juillet 2009 : « garant non agréé : SEGAP LLOYD'S RCP »).

DOSSIERS DANS LESQUELS LA COMMISSION BANCAIRE S'EST CONSTITUÉE PARTIE CIVILE ENTRE 2003 ET 2009

Année	Date de CPC	Infractions	État de la procédure
2009	18/05/2009	Exercice illégal du métier de banquier	Jugement du 13 octobre 2009 – TGI d'Annecy : <i>action publique</i> : M. Noël A. a été condamné à 12 mois d'emprisonnement avec sursis et 50 000 euros d'amende. <i>action civile</i> : le prévenu a été condamné à verser à la Commission bancaire 1 euro de dommages et intérêts ainsi que 3 000 euros au titre de l'article 475-1 du Code de procédure pénale (CPP).
2008	15/12/2008	Exercice illégal du métier de banquier	Jugement du 19 février 2009 – TGI de Grasse. <i>action publique</i> : M. Abdallah A. a été condamné à 9 mois d'emprisonnement avec sursis et une peine d'amende de 10 000 euros, Mme Lynda B. a été condamnée à une peine d'amende de 10 000 euros, dont 8 000 avec sursis.
	07/04/2008	Exercice illégal du métier de banquier, blanchiment aggravé	Jugement du 10 avril 2008 – TGI de Lyon : <i>action publique</i> : le prévenu a été condamné à une peine de 18 mois d'emprisonnement avec sursis et à une amende délictuelle de 7 500 euros. <i>action civile</i> : le prévenu a été condamné à payer à la Commission bancaire la somme de 1 euro à titre de dommages et intérêts au titre de l'article 475-1 du CPP.
	10/01/2008	Exercice illégal du métier de banquier, emploi d'un salarié non muni d'une autorisation de travail salarié	Jugement du 15 mai 2008 – TGI de Strasbourg : <i>action publique</i> : M. Joseph A. a été condamné à 8 mois d'emprisonnement avec sursis. <i>action civile</i> : le prévenu a été condamné à payer à la Commission bancaire 1 euro de dommages et intérêts et 1 500 euros en application de l'article 475-1 du CPP.
2007	06/09/2007	Exercice illégal du métier de banquier, infraction à la législation sur l'usure, abus de confiance	Jugement du 8 février 2008 – TGI de Paris : <i>action publique</i> : 12 mois d'emprisonnement avec sursis et 7 500 euros d'amende. <i>action civile</i> : condamnation à verser à la Commission bancaire 1 euro de dommages et intérêts et 1 500 euros au titre de l'article 475-1 du CPP.
	16/03/2007	Exercice illégal du métier de banquier	Jugement du 22 mars 2007 – TGI de Bobigny : <i>action publique</i> : MM. Hocine et Tahar A. ainsi que Mme Maghnia B. ont été condamnés, chacun, à une peine d'amende de 3 000 euros. <i>action civile</i> : ils ont été condamnés à payer chacun 1 euro de dommages et intérêts à la Commission bancaire et 200 euros au titre de l'article 475-1 du CPP.
	07/08/2007	Exercice illégal du métier de banquier	Information judiciaire en cours.

Année	Date de CPC	Infractions	État de la procédure
2006	06/06/2006	Exercice illégal du métier de banquier	Jugement du 2 mars 2009 – Cour d'appel de Paris (confirmation des dispositions civiles et pénales du jugement du 21 janvier 2008 du TGI de Paris) : <i>action publique</i> : le prévenu a été condamné à une peine de 18 mois d'emprisonnement. <i>action civile</i> : condamnation à indemniser la Commission bancaire à hauteur de 1 euro à titre de dommages et intérêts et à lui verser 3 000 euros en application de l'article 475-1 du CPP.
	16/03/2006	Exercice illégal du métier de banquier et complicité, obtention indue d'un document administratif, séjour irrégulier	Jugement du 10 juin 2008 – TGI de Paris : <i>action publique</i> : les 19 prévenus ont tous été déclarés coupables et condamnés. Les peines prononcées sont des peines d'emprisonnement avec sursis et d'amendes pour certains, des peines d'amendes pour d'autres. <i>action civile</i> : les 19 prévenus ont été condamnés à payer à la Commission bancaire 1 euro de dommages et intérêts et 50 euros au titre de l'article 475-1 du CPP.
2005	19/10/2005	Abus de biens sociaux (1), présentation de comptes annuels inexacts (2) et transmission de renseignements inexacts à la Commission bancaire (3)	Jugement du 6 septembre 2006 – TGI de Paris : <i>action publique</i> : M. Hervé A. a bénéficié d'une relaxe partielle mais a été déclaré coupable des infractions (1), (2) et (3) et condamné à une peine de prison de 4 ans dont 3 avec sursis. <i>action civile</i> : M. Hervé A. a été condamné à payer 15 000 euros de dommages et intérêts à la banque Gallière (2 ^e du nom, ex-banque Finindus) en application de l'article 475-1 du CPP, et 3 000 euros à la Commission bancaire en application de ce même article. Jugement définitif.
	23/06/2005	Exercice illégal du métier de banquier (1), complicité d'abus de faiblesse (2), recel de biens provenant d'un délit (3), abus de biens sociaux (4), banqueroute par détournement ou dissimulation d'actifs (5) et banqueroute par tenue d'une comptabilité fictive (6)	Jugement du 24 mars 2006 – TGI de Paris : <i>action publique</i> : M. Francis A. a été déclaré coupable des infractions (1) à (4) et condamné à une peine de 2 ans d'emprisonnement avec sursis et 100 000 euros d'amende ; M. Michaël B. a été déclaré coupable des infractions (1), (4) et (5) et condamné à une peine de 12 mois d'emprisonnement avec sursis et 30 000 euros d'amende. <i>action civile</i> : ces deux prévenus ont été condamnés à payer à la Commission bancaire un euro de dommages et intérêts et 1 000 euros au titre de l'article 475-1 du CPP.
	04/03/2005	Exercice illégal du métier de banquier, faux et usage de faux en écriture, abus de biens sociaux	Jugement du 2 mars 2007 – TGI de Nanterre : <i>action publique</i> : le prévenu a été condamné à 12 mois d'emprisonnement dont 8 avec sursis, et, pour une durée de 5 ans, à l'interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler toute entreprise commerciale, artisanale, agricole et toute personne morale. <i>action civile</i> : condamnation à payer à la Commission bancaire la somme de 1 euro de dommages et intérêts et 2 000 euros au titre de l'article 475-1 du CPP.

Année	Date de CPC	Infractions	État de la procédure
2004	17/02/2004	Exercice illégal du métier de banquier/ d'activité d'intermédiaire en opérations de banque/ utilisation d'une dénomination sociale laissant apparaître qu'il était agréé en tant qu'établissement de crédit	Jugement du 23 juin 2009 – Cour d'appel de Nouméa (confirmation des dispositions civiles et pénales du jugement du 5 mai 2008 du TGI de Nouméa) : <i>action publique</i> : un prévenu personne physique a été condamné à 8 mois d'emprisonnement avec sursis, et à une interdiction de diriger, gérer, administrer dans le domaine bancaire, de 5 ans. Relaxe de la personne morale du chef d'exercice illégal de l'activité d'intermédiaire en opérations de banque et prononcé de la dissolution de cette même personne morale. Un autre prévenu personne physique a été condamné à 6 mois d'emprisonnement ferme et à une amende de 1 000 000 F CFP, ainsi qu'à une interdiction d'exercer dans le domaine bancaire de 5 ans. <i>action civile</i> : condamnation à payer à la Commission bancaire la somme de 1 F CFP de dommages et intérêts et 90 000 F CFP au titre de l'article 475-1 du CPP.
2003	24/07/2003	Exercice illégal du métier de banquier, escroquerie, tentatives d'escroquerie, exercice d'une fonction de gérance malgré une incapacité	Jugement du 15 mai 2007 – TGI d'Angoulême : <i>action publique</i> : le prévenu a été condamné à une peine de 3 ans de prison. <i>action civile</i> : condamnation à payer la somme de 1 euro à titre de dommages et intérêts à la Commission bancaire et 450 euros au titre de l'article 475-1 du CPP. Jugement définitif.
	28/04/2003	Abus de confiance/ escroquerie/ exercice illégal du métier de banquier	Information judiciaire en cours.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	3
Composition du collège de la Commission bancaire	4

RAPPORT

Introduction. La situation d'ensemble du système bancaire	5
--	----------

L'activité de la Commission bancaire et de son Secrétariat général en 2009	11
---	-----------

1. Le contrôle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement	11
--	-----------

1.1. L'activité du contrôle sur place et ses suites	11
---	----

1.2. L'activité du contrôle permanent	14
---	----

1.2.1. Une action préventive renforcée pour un suivi rapproché des établissements	14
---	----

1.2.2. Des analyses transversales pour un meilleur diagnostic de la situation des établissements et de leur exposition aux risques	15
--	----

1.2.3. Une attention particulière portée aux demandes de remboursement anticipé de fonds propres	17
--	----

1.2.4. Un suivi attentif des mesures correctrices demandées dans le prolongement des contrôles sur place	18
--	----

1.2.5. Un examen de la situation de l'ensemble des établissements assujettis au regard de l'adéquation de leurs fonds propres à leur profil de risques : les mesures de pilier 2	19
--	----

1.2.6. Un élargissement du dispositif des collèges de superviseurs à l'ensemble des groupes transfrontières européens	22
---	----

1.3. L'action de la Commission bancaire en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	23
--	----

1.3.1. Les modalités de contrôle et leurs suites	25
--	----

1.3.2. L'action de la Commission bancaire pour le renforcement des normes nationales et internationales contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	26
--	----

2. La participation à l'évolution du cadre de l'activité bancaire et financière	27
2.1. La coopération internationale dans le domaine prudentiel	28
2.1.1. Les travaux du Comité de Bâle sur le renforcement de la réglementation prudentielle	28
2.1.2. Les travaux du Comité européen des contrôleurs bancaires	31
2.1.3. L'évaluation des risques par le Comité de supervision bancaire de la Banque centrale européenne	36
2.1.4. Les travaux du Comité conjoint sur les conglomérats financiers et du Forum tripartite (<i>Joint Forum</i>)	37
2.2. La refonte des normes comptables	38
2.2.1. Un calendrier accéléré pour la réforme de la norme <i>IAS 39</i> sur la comptabilisation des instruments financiers	39
2.2.2. La convergence des normes <i>IFRS</i> et des <i>US Gaap</i> mise à mal	42
2.2.3. La poursuite de la réforme institutionnelle de la gouvernance du normalisateur comptable international	43
2.2.4. L'importance de la transparence financière	44
2.2.5. La poursuite des travaux de refonte des <i>reportings</i> en France et au sein du CECB	45
2.3. L'adaptation du cadre législatif et réglementaire	46
2.3.1. L'ordre normatif communautaire	46
2.3.2. L'ordre normatif national	47
3. Les décisions, les sanctions et l'exercice des autres compétences légales de la Commission bancaire	50
3.1. L'évolution de la jurisprudence	50
3.2. Les décisions individuelles de la Commission bancaire	51
3.2.1. Les injonctions	51
3.2.2. Les règles de bonne conduite de la profession	52
3.2.3. Les poursuites et sanctions disciplinaires	52
3.2.4. Les nominations d'administrateurs provisoires	52
3.2.5. Les nominations de liquidateurs	53
3.2.6. Les procédures collectives	53
3.3. L'exercice des autres compétences légales de la Commission bancaire	53
3.3.1. L'approbation des instructions	53
3.3.2. La désignation ou le renouvellement de mandat des commissaires aux comptes et contrôleurs spécifiques	54
3.3.3. Les relations avec les autorités judiciaires	54
ANNEXE	
Dossiers dans lesquels la Commission bancaire s'est constituée partie civile entre 2003 et 2009	57

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré n° 1	Les enquêtes sur les rémunérations des opérateurs de marché.....	13
Encadré n° 2	La mise en œuvre du pilier 2 de Bâle 2.....	20
Encadré n° 3	La surveillance des zones <i>off-shore</i>	23
Encadré n° 4	Les grandes lignes des mesures de renforcement de la réglementation prudentielle proposées par le Comité de Bâle.....	28
Encadré n° 5	L'exercice de <i>stress test</i> européen : un exemple de coopération entre superviseurs.....	32
Encadré n° 6	Le rapport de Larosière et ses suites.....	33
Encadré n° 7	Les principales dispositions de la norme <i>IFRS 9</i> sur la classification et l'évaluation des instruments financiers...	40
Encadré n° 8	Les conséquences de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme.....	50

Le rapport de la Commission bancaire pour l'année 2009 peut être obtenu à la
Banque de France – Vente des publications Relations avec le public 07-1050

48, rue Croix-des-Petits-Champs – 75049 PARIS CEDEX 01

Téléphone : 01 42 92 39 08

Ouvert de 9 h 30 à 16 h 00

Directeur de la publication :

Danièle NOUY

Secrétaire général de la Commission bancaire

Conception et réalisation :

Secrétariat général de la Commission bancaire

et

SIMA – Ivry

Achevé d'imprimer en avril 2010