

Réponse à la consultation française sur la réforme de la supervision financière:

Enfin une véritable consultation des usagers et une protection efficace de l'ensemble des épargnants ... au niveau européen seulement.

« l'Etat doit aussi mieux prendre en compte l'avis des premiers intéressés – les épargnants eux-mêmes. Par conséquent, votre demande de participation plus large à la définition des politiques applicables est tout à fait légitime, tout comme votre souhait d'être présents dans les organismes de régulation du secteur de l'épargne et de l'investissement. Cette participation vous permettrait, j'en suis certain, de faire valoir les intérêts qui sont les vôtres et les principes que votre charte énonce, par exemple dans le domaine de l'information des épargnants. »

Nicolas Sarkozy

(lettre au président de la FAIDER, 30 mars 2007)

Synthèse

La Commission européenne vient de publier les projets de règlements européens relatifs à la réforme de la supervision financière initiée à la suite de la crise financière. Ils incluent des règles importantes pour assurer une consultation véritable des usagers.

Ces mesures soulignent encore davantage par contraste la faiblesse de la consultation des usagers des services financiers en France, qu'il s'agisse :

- d'équilibre entre la représentation des usagers des services financiers par rapport à ceux des fournisseurs de ces services;
- d'autonomie et de publicité des opinions émises par les représentants des usagers consultés par les autorités de supervision financière ;
- enfin des ressources allouées à la consultation des usagers.

En effet, pas plus le projet d'ordonnance que la pratique actuelle ne permettent une consultation réelle des usagers français des services financiers. Les « collègues » des autorités anciennes et nouvelle sont toujours largement ouverts aux industriels de la finance et fermés à leurs clients, en particulier les épargnants. De plus le projet ne prévoit toujours même pas d'organe consultatif des usagers.

La réflexion européenne sur les « PRIPs » ou produits de placement « substituables » aux valeurs mobilières et aux fonds collectifs (« OPCVM ») souligne par ailleurs davantage les déficiences de la protection des épargnants en France, où le contrôle effectif de la commercialisation ne couvre que le cinquième environ de l'épargne financière des ménages.

Le refus de développer une représentation compétente et indépendante des usagers des services financiers ne pourra que réduire encore l'influence française sur les politiques de régulation européennes malgré l'objectif affiché de l'ordonnance.

1. Une obligation législative européenne d'équilibre dans la représentation des intérêts des parties prenantes

Les trois projets de règlements européens relatifs aux nouvelles autorités de surveillance (l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)) imposent que les « Stakeholders Groups » consultatifs de chacune des trois autorités financières européennes soient composés :

- Pour un tiers de représentants des industries concernées,
- Pour un tiers des représentants des employés de ces industries,
- Pour un tiers des représentants des usagers (épargnants, assurés, etc.).

Il s'agit d'une amélioration majeure des pratiques actuelles où les représentants des épargnants sont fortement sous-représentés dans les instances de représentation et de consultation, en France tout particulièrement : la Commission bancaire (CB) et l'Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles (ACAM) n'ont même pas d'organe consultatif des usagers, qui ne sont pas représentés non plus au niveau exécutif, alors que de nombreux professionnels y siègent. L'AMF a créé une Commission consultative des épargnants, mais son collège ne comprend qu'un représentant des épargnants (des actionnaires salariés), alors que neuf de ses 16 membres viennent des industries financières.

Le collège de la nouvelle Autorité n'innove pas dans ce domaine, et les mesures de prévention des conflits d'intérêt des 11 membres du Collège (sur un total de 16) désignés « *en raison de leurs compétences* » apparaissent nettement moins exigeantes que celles requises des administrateurs des associations d'assurance vie par exemple.

L'ordonnance ne prévoit en outre toujours aucun organe consultatif des usagers sur les décisions de l'Autorité, et seulement une « commission consultative », dont le rôle et la composition se passent hélas de commentaires : « *Il est institué au moins une commission chargée de rendre un avis sur les listes, les modèles, la fréquence et les délais de transmission des documents et informations périodiques qui doivent être remis à l'Autorité. L'Autorité désigne les membres de cette commission, qui est majoritairement composée de professionnels des secteurs de la banque et de l'assurance* ».

2. Les « Stakeholders Groups » européens peuvent s'auto-saisir et leurs opinions doivent être rendues publiques.

Là encore, la pratique actuelle en France est très en retrait : la seule commission consultative des usagers existante (et projetée) - celle de l'AMF - n'a pas clairement le droit de s'auto-saisir, elle n'a d'ailleurs pas la maîtrise des ordres du jour, et surtout, ses opinions ne peuvent pas être rendues publiques. Elle ne publie pas non plus de rapport annuel contrairement aux futurs « stakeholders groups » européens et – déjà actuellement – au

consumer panel de la FSA britannique ou au Forum d'experts FIN-USE de la Commission européenne.

3. Des ressources européennes dédiées à la représentation des usagers dans les organes de consultation

Les ressources sont la clé de la représentation des usagers et de sa qualité. FIN-USE l'a bien expliqué dans son [rapport sur la voix des usagers des services financiers en Europe](#) (en anglais¹ ; voir aussi « *Le silence des agneaux – quelle voix pour les épargnants en Europe* »²). Le déséquilibre de ressources entre les représentants des industries financières et ceux des usagers est en effet gigantesque. La Commission européenne a identifié le problème et a proposé de financer partiellement la représentation des épargnants européens dans sa communication du 4 mars 2009³.

Les propositions de la Commission pour les « stakeholders groups » des Autorités financières européennes sont cohérentes avec cette communication : ils auront un secrétariat dédié et surtout, les représentants des employés et des usagers seront indemnisés pour leurs travaux (cf. les [documents publiés par la Commission](#)⁴). C'est le seul moyen de développer une représentation des usagers de qualité : ces représentants ne peuvent pas être payés par l'industrie financière et les associations d'épargnants sont très démunies.

Le Consumer Panel de la FSA britannique et le Forum FIN-USE auprès de la Commission européenne ont aussi intégré cette donnée: ils ont un secrétariat dédié et indemnisent les participants indépendants des industries financières pour leur travail. Ces justes préoccupations sont jusqu'à présent totalement ignorées par les autorités publiques financières françaises.

4. Un contrôle effectif de la commercialisation de l'ensemble des produits d'épargne reste à établir en France

L'AMF resterait semble-t'il chargée en droit de la protection de l'épargne, alors que son champ de compétences ne lui permet d'en contrôler en réalité que le cinquième environ (les placements en valeurs mobilières et en OPCVM ; et encore, seulement les placements directs dans ces instruments, or environ la moitié des OPCVM souscrits par les particuliers le sont aux travers de contrats d'assurance vie). Tout le reste y échappe. De plus, le rapport « Deletré » - remis à sa demande au ministre de l'économie et des finances français début 2009 - avait souligné à juste titre le conflit d'objectifs d'une Autorité axée sur le contrôle prudentiel (la « stabilité financière »), entre cet objectif premier et celui du contrôle de la commercialisation des produits financiers, qui ne vient qu'en second. La CB et l'ACAM, déjà

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/fin-use_forum/docs/consumer_voice_en.pdf

² Analyse financière N°32, juillet 2009, en annexe.

³ Communication de la Commission: "Driving European Recovery", annexe I, page 4, 4 Mars 2009.

⁴ Annexe 1, page 2 du « Impact Assessment » SEC(2009) 1234 de la Commission européenne du 23/09/2009

elles aussi concentrées sur le contrôle prudentiel des entreprises financières, ont d'ailleurs encore moins de culture d'implication des usagers que l'AMF⁵. De plus, ce découpage ne correspond pas à celui du terrain, où un même distributeur commercialise le plus souvent à la fois les produits de la compétence de l'AMF, et ceux de la compétence de la CB et de l'ACAM, appelées à fusionner dans la nouvelle Autorité.

Face à ces réalités, il est à craindre que le développement d'une « coopération » avec l'AMF ne se substitue efficacement à la recommandation du rapport « Deletré » de confier le contrôle de la commercialisation de l'ensemble des produits d'épargne financière à une seule autorité. De plus, les autorités européennes sont justement engagées dans un projet d'homogénéisation des règles de protection de tous les épargnants qu'ils souscrivent des produits bancaires, assurantiels ou des marchés financiers (notamment au travers du projet de régulation des « PRIPs » ou produits substituables aux valeurs mobilières et aux OPCVM). Nous évoluons fort logiquement vers une réglementation unique de la distribution des produits de placements. Pourquoi alors charger deux autorités pour la faire respecter, et où l'une est compétente pour les quatre cinquièmes du total (produits bancaires et assurantiels), mais dont ce n'est pas du tout la préoccupation principale ?

*

La réforme en cours de la supervision financière française semble ainsi très en retard en termes de gouvernance et de protection des usagers des services financiers. Le décalage par rapport à la pratique et à l'évolution des autorités financières européennes est patent. Une harmonisation avec les standards européens est pourtant bien nécessaire, si on ne veut pas continuer à s'enfermer dans un dialogue quasi-exclusif avec les banques et autres fournisseurs financiers, et répéter ainsi les erreurs qui ont conduit à la plus grave crise financière depuis 1929 (voir annexe). C'est d'autant plus regrettable que le rapport « Deletré » préconisait justement une représentation accrue des intérêts des usagers et un contrôle effectif de la commercialisation étendu à l'ensemble des produits financiers.

Aussi inquiétantes sont les conséquences sur l'influence française en Europe dans ce domaine. Le texte de la consultation souligne pourtant que « *cette réforme vise enfin à renforcer l'influence de la France sur la scène internationale pour peser dans les réformes de la régulation financière. Notre réglementation nationale est en grande partie issue de normes ou standards supranationaux.* » Mais on vient de voir que la France risque d'être ainsi fort mal préparée lors de la désignation des 30 représentants des usagers des services financiers auprès des trois Autorités européennes l'année prochaine ou au plus tard début 2011. En l'état actuel de l'ordonnance, elle ne pourra ni ne saura en effet développer une « pépinière » de représentants des usagers des services financiers à la fois compétents et indépendants, faute d'avoir instauré une gouvernance adéquate et équilibrée (entre fournisseurs et usagers) de ses propres instances de supervision financière. Comme trop souvent au niveau des instances internationales, cette impréparation risque de faire la part belle aux représentants d'autres

⁵ C'est ainsi, par exemple, qu'un prédécesseur de l'ACAM a été jugé responsable pour faute lourde par le juge administratif dans la catastrophe du produit d'épargne retraite CREF, où il semble avoir privilégié la pérennité des fournisseurs à l'intérêt des 450 000 victimes.

ARCAF

Bureau : 33, avenue de Wagram
75017 PARIS

Tel : 01 56 68 75 41

Fax : 01 56 62 75 01

E-mail : Epargne_Retraite@yahoo.com

pays membres de l'Union, qui auront d'abord à cœur de traiter les problèmes propres aux usagers de leur pays d'origine, ce qui est naturel puisqu'ils les connaîtront mieux que ceux des autres.

Il est encore temps de corriger le tir et de mettre fin aux défaillances de la gouvernance des autorités de supervision financières françaises. L'ARCAF, qui a été auditionnée deux fois par les missions « Deletré », reste bien entendu à la disposition des Pouvoirs publics.

24 octobre 2009