

**MISSION RELATIVE AUX AAI
COMITE D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LES AAI**

REPONSES DE L'AMAFI

1. Avec quelles autorités administratives indépendantes (AAI) de la liste ci-après entretenez vous des relations ? Si oui, quel type de relations, dans quelles conditions et avec quelle intensité ?

- *Autorité de la concurrence,*
- *Autorité des marchés financiers (AMF),*
- *Autorité de sûreté nucléaire (ASN),*
- *Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL),*
- *Commission de régulation de l'énergie (CRE),*
- *Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA),*
- *Haute autorité de santé (HAS),*
- *Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE),*
- *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).*

Compte tenu du champ des activités et des acteurs qu'elle représente, l'AMAFI entretient des relations étroites et régulières avec, d'une part, l'AMF qui est en France le régulateur des activités de marché et de leurs acteurs, d'autre part, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), qui est le régulateur prudentiel de ces mêmes acteurs. En tant que telles, l'AMF et l'ACP ont une influence décisive sur le cadre d'exercice de ces acteurs de marché.

L'AMAFI entretient également des relations avec la CNIL, étant donné le poids des exigences pesant sur les acteurs de marché en termes de conservation des données personnelles de leurs clients.

L'AMAFI développe également depuis quelques mois des relations avec la CRE, dont le rôle dans le contrôle de certaines activités sur dérivés de matières premières s'accroît sensiblement.

2. Disposez-vous d'un contact, d'un correspondant ou d'un interlocuteur identifié au sein de ces AAI ? Si non, le jugeriez-vous utile, souhaitable, nécessaire ? Plus généralement, estimez-vous pouvoir vous faire suffisamment entendre par ces AAI ?

Pour l'AMF : La communication avec l'AMF est totalement organisée, et depuis longtemps. L'AMAFI dispose de nombreux contacts, à tous les niveaux de l'institution.

L'AMAFI considère que le niveau d'écoute dont elle dispose auprès de l'AMF est satisfaisant, même si des améliorations sont toujours souhaitées.

Ceci étant, la période actuelle, post-crise financière, est particulièrement difficile : la volonté de trouver des solutions très rapidement ne permet, ni à l'autorité, ni à l'Association d'approfondir le débat au niveau nécessaire compte tenu de l'importance des enjeux en cause.

Pour l'ACP : Les mêmes remarques que pour l'AMF valent pour l'ACP, bien que sa création soit récente : une part importante des services de l'ACP est en effet issue de l'ancienne Commission bancaire, avec qui l'AMAFI entretient des relations étroites et régulières depuis des années.

Pour la CNIL : L'AMAFI ne dispose pas d'un point de contact officiel, ce qui est regrettable car il existe une importante problématique s'agissant de l'identification des clients et du recueil de leurs objectifs et situations financières, pour lesquelles les établissements sont amenés, de façon jugée parfois intrusive, à recueillir et à conserver un certain nombre de données à caractère personnel (pour satisfaire à leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et de fourniture du service de conseil en investissement). Cette difficulté tient assez largement au fait que la réglementation financière, de plus en plus édifiée au niveau européen, l'est sans considération réelle des problématiques particulières dont la CNIL a la charge. Il paraît donc particulièrement nécessaire que l'AMF et l'ACP intègrent d'avantage ces problématiques dans leurs réflexions.

Ceci étant, chaque fois que l'AMAFI a souhaité mener une discussion avec la CNIL, elle a reçu un bon accueil au niveau des services.

Par ailleurs, un certain nombre d'adhérents de l'AMAFI entretiennent des relations directes avec des interlocuteurs identifiés au sein de la CNIL (via leurs responsables juridique CNIL ou le correspondant Informatique et Libertés) et sont amenés à la rencontrer lors de réunions de Place sur des sujets intéressant la Profession. Ces interlocuteurs sont dédiés à des domaines particuliers, notamment en matière bancaire et financière, mais n'en sont pas nécessairement issus et n'ont ainsi pas de connaissance pratique de la réalité de ces domaines. Le dialogue avec la CNIL est ouvert mais pourrait donc gagner en qualité si la Commission développait une véritable expertise en matière bancaire et financière.

Pour la CRE : L'AMAFI dispose de plusieurs contacts. La CRE est réceptive aux problématiques de marché auxquelles elle apporte une attention de plus en plus grande.

3. Votre organisation est-elle représentée au sein de l'une ou l'autre de ces AAI ? Pensez-vous exercer une influence sur l'action de ces AAI ? Si oui, quel type d'influence ? Si non, le souhaiteriez-vous et par quels moyens ?

L'AMAFI n'estime pas exercer une « influence » au sens propre du terme sur les AAI avec lesquelles elle est en contact. Ce n'est d'ailleurs pas son objectif qui est d'apporter à leur réflexion le plus d'éléments pertinents et de rechercher dans une démarche constructive les solutions les plus appropriées compte tenu de l'objectif de régulation assigné d'une part, des besoins et attentes des personnes qu'elle représente d'autre part.

De façon générale, l'AMAFI estime que les représentants d'organisations professionnelles représentatives peuvent jouer au sein des commissions et groupes de travail des AAI un rôle plus actif que celui qui leur est parfois assigné.

Pour l'AMF : L'AMAFI n'est pas représentée en tant que tel au sein de l'AMF. Si son Collège et sa Commission des sanctions comprennent des professionnels nommés par le Ministre de l'Economie, pour la désignation desquels son avis est sollicité, ces personnes n'agissent pas pour autant, dans l'exercice de ces fonctions, en tant que représentant de la profession.

L'AMAFI considère que la « mixité » existant au niveau de ces organes du fait de la présence de personnalités issues du secteur privé est tout à fait essentielle.

Pour l'ACP : L'AMAFI n'est pas représentée au sein de l'ACP mais participe au processus de proposition de professionnels fait au Ministre de l'Economie pour la désignation de certains membres du Collège et de la Commission des sanctions de cette autorité.

Pour la CNIL : L'AMAFI n'est pas représentée au sein de la CNIL. Par ailleurs, l'Association constate plus généralement que les professions bancaires et financières n'y sont pas représentées non plus, le Collège de la CNIL ne comporte d'ailleurs aucun professionnel. Cette absence paraît particulièrement regrettable compte tenu de l'impact des sujets « Informatique et Libertés » sur la vie des entreprises, et notamment de celles du secteur financier.

4. Dans leur domaine respectif, ces AAI bénéficient-elles selon vous d'une notoriété suffisante ? Estimez-vous être suffisamment informé de leur action ? Si non, quels seraient les moyens à mettre en œuvre pour y remédier ?

Pour l'AMF : L'AMF dispose indubitablement d'une notoriété importante au niveau national. Au niveau international, elle est sans doute avec le régulateur américain (SEC) et le régulateur anglais (FSA), l'une des autorités les plus actives et connues au sein de l'Organisation internationale de commissions de valeurs, enceinte rassemblant tous les régulateurs de la planète. La remarque vaut aussi au niveau européen ou avec la FSA et le régulateur allemand (BAFIN) est l'un des moteurs du Comité européen des régulateurs de valeurs mobilières, appelé à se transformer d'ici la fin de l'année en véritable autorité européenne.

Dans ce contexte, l'AMAFI ne ressent pas de besoin d'information supplémentaire particulier.

Pour l'ACP : Du fait de sa récente création, il est encore trop tôt pour pouvoir se prononcer sur la notoriété de l'ACP. Néanmoins, il est d'ores et déjà possible d'affirmer que l'ACP disposera d'une notoriété au moins égale sinon plus importante que celle dont disposait la Commission bancaire et la Banque de France. Un des fondements de la création de l'ACP est d'ailleurs que le secteur de l'assurance bénéficie de cette « reconnaissance internationale », à un moment où les enjeux de régulation sont essentiellement au niveau européen et de plus en plus au niveau international.

Pour la CNIL : La CNIL dispose d'une notoriété évidente. L'AMAFI constate qu'elle communique beaucoup par le biais de son site Internet mais regrette que sa communication porte essentiellement sur des sujets intéressant le grand public plutôt que sur des sujets plus professionnels, notamment en ce qui concerne les professions bancaires et financières.

Il est regrettable que des positions importantes soient extériorisées d'une manière qui, de prime abord, peut sembler anecdotique : refus d'une autorisation particulière par exemple. Cela est en effet dommageable par rapport à la prévisibilité dont les entreprises ont besoin.

5. **Les objectifs qui avaient initialement justifié la création des AAI sont-ils atteints selon vous (indépendance, proximité, professionnalisme, réactivité, efficacité, qualité de décision...) ? Jugez-vous l'action des AAI avec lesquelles vous entretenez des relations plus efficace que celle de l'administration traditionnelle, sous le contrôle du juge administratif (voire judiciaire dans certains cas), ou, lorsqu'il s'agit de prononcer des sanctions, que celle des tribunaux de droit commun ?**

En particulier, comment évaluez-vous l'apport du statut d'AAI par rapport à celui d'un établissement public qui serait chargé de la même fonction ?

Pour l'AMF : Oui, les objectifs décrits sont du point de vue de l'AMAFI atteints, même si certains points sont certainement améliorables.

L'AMAFI ne pense pas qu'un résultat similaire pourrait être atteint sous la forme d'un établissement public, ce qu'en matière de supervision de marché, le droit européen permettrait d'ailleurs difficilement. En tout état de cause, le statut d'AAI de l'AMF est un élément crucial de sa crédibilité au niveau national, européen et international.

En particulier, il ne fait pas de doute que la fonction disciplinaire de l'AMF est importante, la rapidité de sa procédure de sanction étant un élément de son efficacité (les décisions rendues par la Commission des sanctions le sont avec des délais beaucoup plus courts que ceux du juge judiciaire ou administratif avec des délais moyens de 12 mois pour 70% des dossiers et une toute petite minorité de dossiers traités sur une durée de 24 mois). La qualité des décisions de la Commission des sanctions doit aussi être soulignée, ces dernières étant le plus souvent remises en cause pour des raisons de forme que de fond.

Pour l'ACP : Du fait de sa récente mise en place, il n'est pas encore possible de juger si les objectifs qui ont justifié la création de l'ACP sont atteints.

6. **Comment appréciez-vous l'exercice du pouvoir de sanction des AAI (pour celles qui en disposent) ?**

Pour l'AMF : Cf. pièce jointe : rapport AMAFI « Quelles évolutions du pouvoir de sanction de l'AMF ? » de juillet 2009.

Ce rapport ayant été publiquement salué à diverses reprises par l'AMF et la Commission des sanctions, un certain nombre d'évolutions sont en cours sur cette base.

Pour l'ACP : Même s'il n'est pas encore possible de juger l'exercice du pouvoir de sanction de l'ACP, l'AMAFI estime comme étant une évolution tout à fait appropriée le fait de doter cette autorité, à l'instar de l'AMF, d'une Commission des sanctions indépendante de son Collège. Cela renforce en effet la crédibilité de son pouvoir de sanction.

7. Les moyens dont disposent ces AAI vous paraissent-ils adaptés à leurs missions, tant en termes d'effectifs, que financiers, juridiques ou d'organisation ?

Pour l'AMF : C'est une question importante qui comporte plusieurs facettes.

D'un côté, il est nécessaire que les services de l'AMF soient dotés de personnes ayant un niveau d'expérience et de compétences opérationnelles adaptées par rapport à leurs missions, ce qui n'est pas évident dans une institution de cette nature dont la taille relativement restreinte crée inévitablement des difficultés en termes de gestion de carrière.

De l'autre, le financement de cette institution, complètement assumé par le secteur privé (en l'occurrence les personnes placées sous sa compétence), ne peut pas croître sans limite, surtout dans un domaine aussi concurrentiel que les activités de marché compte tenu d'une démarche européenne consistant à ouvrir le plus largement possible l'accès du territoire aux acteurs opérant de façon transfrontière sous le contrôle de leur autorité nationale.

Une problématique rencontrée au niveau des effectifs concerne la capacité à recruter des personnes dans un secteur où les rémunérations sont généralement élevées. L'Association estime d'ailleurs qu'il faudrait favoriser les allers-retours entre l'AMF et les entreprises ou le Barreau. Ceci suppose sans aucun doute une réflexion approfondie sur la gestion des conflits d'intérêts.

Pour l'ACP : Les mêmes remarques que pour l'AMF valent pour l'ACP, étant toutefois précisé que l'insertion dans l'ensemble beaucoup plus large de la Banque de France est de nature à faciliter la « construction » de plans de carrière.

Par ailleurs, et par rapport aux problématiques spécifiques des acteurs de marché, il est parfois observé une insuffisante maîtrise et compréhension de ces problématiques.

Pour la CNIL : L'AMAFI n'a pas de contacts suffisants avec la CNIL pour pouvoir juger si elle dispose de moyens adaptés à l'exercice de ses missions.

8. L'action de ces AAI traduit-elle la prise en compte équilibrée de tous les intérêts en jeu dans leur domaine spécifique ? Reflète-t-elle selon vous une politique unifiée et cohérente ?

Pour l'AMF : Il est difficile de jauger cet aspect, l'intérêt général étant parfois utilisé comme autojustification pour fonder une évolution ou un refus d'évolution. Il y a un besoin certain d'explication des raisons pour lesquelles certaines positions sont prises, surtout quand elles semblent aller à l'encontre des textes applicables à la matière ou à une position unanime ou quasi unanime des différentes catégories d'acteurs concernés. Cette situation est particulièrement mal vécue par les acteurs quand ces positions sont prises dans les situations, comme les visas d'opérations financières, où les contraintes temporelles étant extrêmement fortes, la capacité à remettre en cause la position ainsi prise est en pratique inexistante.

La doctrine de l'AMF devrait combiner une politique unifiée et cohérente avec des orientations non pas dogmatiques, mais raisonnables et mesurées dans leurs conséquences. Notamment, l'objectif de protection de l'épargne ne peut justifier un traitement identique des investisseurs professionnels et non professionnels.

9. Avez-vous connaissance des dispositifs d'évaluation contenus dans les documents budgétaires ? Dans les rapports annuels d'activité des AAI ? Les consultez-vous ? Comment évaluez-vous vous-même l'action de ces AAI ? Quels sont selon vous les critères pertinents qu'il conviendrait de prendre en compte s'ils ne le sont pas, du point de vue de votre organisation ? Du point de vue de l'intérêt général, le cas échéant ?

Pour l'AMF : A ce jour, l'AMAFI n'exploite pas les dispositifs d'évaluation contenus dans les documents budgétaires. L'AMAFI consulte en revanche très régulièrement la documentation émise par l'AMF, et notamment bien sûr ses rapports annuels. L'Association est d'ailleurs un contributeur actif pour une partie de cette documentation.

L'AMAFI évalue positivement l'action de l'AMF, même si encore une fois des améliorations sont possibles, et parfois souhaitées.

La question de l'intérêt général est importante, et c'est d'ailleurs un point d'attention particulier pour l'AMF. Il faut néanmoins prendre en compte le fait que l'action de l'AMF se situe de plus en plus dans une perspective européenne où ce facteur n'a pas toujours la même appréciation que dans un contexte purement français.

Pour l'ACP : Les mêmes remarques que pour l'AMF valent pour l'ACP.

Pour la CRE : L'AMAFI observe que cette dernière a démontré sa réactivité suite aux turbulences du marché de l'électricité à propos desquelles un rapport circonstancié a été publié à peine quelques mois après.

10. Si cela vous semble pertinent, mentionnez un (ou des) sujet précis, un (ou des) dossier récent, sur lequel vous avez connu une difficulté particulière que vous estimez symptomatique. Ou au contraire un (ou des) dossier que vous estimez relever d'un fonctionnement exemplaire des relations avec l'AAI concernée.

Pour l'AMF : Le lancement d'une démarche de meilleure régulation par l'AMF participe, du point de vue de l'AMAFI, d'un fonctionnement exemplaire. Cette démarche traduit une volonté d'améliorer la qualité de la régulation en concertation avec les acteurs de la Place.

En tout état de cause, la situation post-crise crée un contexte assez exceptionnel qui rend difficile l'analyse.

Pour l'ACP : Sans préjuger de la gestion des dossiers par l'ACP, l'AMAFI a été confrontée à des délais de consultation particulièrement courts sur certains dossiers traités par la Commission bancaire ne lui permettant pas une démarche aussi constructive qu'elle l'aurait souhaitée (cf. les développements ci-dessous sur l'enjeu de la concertation).

11. En conclusion, quel bilan tirez-vous de l'action de chacune de ces AAI ? Pouvez-vous distinguer les points forts et les points faibles ? Les motifs de satisfaction et d'insatisfaction ?

Pour l'AMF : La concertation constitue un enjeu fort. Un effort significatif a été fait en faveur de plus de consultation de la place et de plus grande prise en compte des pratiques internationales. Cependant, si elle est généralement de bonne qualité, l'AMAFI note toutefois qu'elle n'est pas toujours suffisamment approfondie pour lui permettre une démarche aussi constructive qu'elle le souhaiterait.

La situation post-crise, et l'urgence qu'elle déclenche, renforce cette préoccupation avec des délais de consultation de plus en plus réduits sur des sujets très nombreux et souvent très lourds d'implications.

Pourtant, l'enjeu est important car les processus de consultations sont l'occasion d'apporter au régulateur tous les éléments nécessaires à une prise de décision raisonnée. Si les consultations se déroulent dans un bon environnement, le résultat final n'en sera que meilleur permettant ainsi à la régulation d'atteindre son objectif.

Pour la CNIL : L'AMAFI estime que l'indépendance et la possibilité de dialoguer avec la CNIL constituent les points forts de cette autorité mais regrette son éloignement avec les réalités pratiques et les dispositions réglementaires propres au secteur bancaire et financier, son manque de réactivité (notamment s'agissant de ses délais de réponse aux questions des établissements), ainsi que l'absence de diffusion de ses positions.

12. Avez-vous constaté un partage de compétence complexe ou un recouvrement de compétences entre plusieurs AAI intervenant dans votre secteur d'activité ? Une redistribution des compétences est-elle souhaitable ? Un rapprochement partiel ? Voire une fusion ?

L'AMAFI constate des frottements dans certains domaines entre l'AMF et l'ACP. Ces autorités pouvant par ailleurs connaître des frottements avec la CNIL en certains domaines, notamment en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

L'AMAFI ne voit pas que ces frottements puissent être réduits par des processus de fusion. Concernant l'ACP et l'AMF, elle estime même qu'une fusion serait hautement contreproductive. Concernant la CNIL, elle estime que cela passe par le développement de phases de discussion en amont.

13. Quelles seraient les voies de réforme à envisager pour les AAI existantes avec lesquelles vous entretenez ou devriez entretenir des relations ? Les voies à ne pas suivre ?

De façon générale, l'AMAFI estime qu'une consultation de professionnels du secteur concerné lorsque la technicité du dossier le requiert devrait être institutionnalisée. En tout état de cause, il est important de veiller à ne pas croire que la mise en place de commissions consultatives est suffisante pour organiser une bonne concertation. Celle-ci passe nécessairement par les associations professionnelles dont c'est d'ailleurs le rôle.

Pour l'AMF : Par rapport à la problématique de gestion des carrières qui peut se poser à l'AMF pour être en mesure d'attirer certains talents en provenance du secteur privé, il faut s'interroger sur une éventuelle adaptation des règles permettant à un salarié de passer de l'AMF à un établissement qu'elle contrôle. L'enjeu est de favoriser les va-et-vient, au bénéfice de tous.

D'une manière générale, les organisations professionnelles devraient être consultées le plus en amont possible et les délais de réponse devraient être suffisants pour permettre une réponse éclairée.

14. Estimez-vous souhaitable l'extension des compétences de certaines de ces AAI (ou d'autres non visées au 1.) ? voire la création d'une AAI supplémentaire ?

La seule problématique que l'AMAFI estime devoir être considérée est relative au développement des dérivés de matières premières avec la juxtaposition de compétence des autorités financières (AMF au premier chef) et des autorités éventuellement en charge du marché sous-jacent. Ces points sont toutefois en cours de traitement, notamment en termes d'organisation de la surveillance et du contrôle du marché du carbone et de ses acteurs, avec une articulation AMF / CRE en cours de définition.

L'AMAFI n'estime pas utile de créer une nouvelle AAI.