institut français de l'audit et du contrôle internes

ACP Autorité de Contrôle Prudentiel
Banque de France

Actes

Rencontre annuelle IFACI / ACP

mardi 20 novembre 2012

Rencontres IFACI

du 20 novembre 2012

Sommaire

Contraintes prudentielles pour les banques et financement de l'économie **3**
Frédéric VISNOVSKY 3
Secrétaire Général adjoint de l'Autorité de Contrôle Prudentiel 3

Impacts de la mise en œuvre de Solvabilité II sur la communication externe des organismes d'assurance **8**
Fabrice PESIN 8
Secrétaire Général adjoint de l'Autorité de Contrôle Prudentiel 8

Séance de questions-réponses **13**

Accueil

Eric BURLOT, Directeur de l'Audit Interne, AG2R La Mondiale

Je suis heureux de vous accueillir au nom du Groupe AG2R La Mondiale, de son Directeur Général André RENAUDIN et des groupes professionnels Assurance et Banque de l'IFACI qui ont préparé cette réunion.

Philippe MOCQUARD, Délégué Général de l'IFACI

Je tiens à remercier André RENAUDIN, Sylvain DE FORGES, Benoît COURMONT, Sophie DE SAINT-ETIENNE et Eric BURLOT de nous recevoir dans leur entreprise.

Nous accueillons aujourd'hui Fabrice PESIN et Frédéric VISNOVSKY de l'ACP.

Ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique, Fabrice PESIN, administrateur de l'Insee, est depuis mars 2010 Secrétaire Général adjoint de l'Autorité de Contrôle Prudentiel. En 1997, il intègre le Ministère de l'Economie et des Finances où il travaille à la Direction de la Prévision sur les projections de finances publiques à moyen terme, puis sur les prévisions macro-économiques françaises. De 2001 à 2003, il est responsable du suivi de la conjoncture et de l'analyse des politiques budgétaires et monétaires en zone Euro au sein du Ministère des finances allemand. Après avoir été conseiller financier à l'ambassade de France à Berlin de 2003 à 2004, il revient à la Direction Générale du Trésor comme chef du Bureau des Etudes Fiscales de 2004 à 2007, puis comme sous-Directeur des Assurances de 2007 à 2010. Nous avons déjà eu l'occasion d'accueillir Fabrice PESIN lors de nos Rencontres l'année dernière. Il était intervenu en particulier sur le thème de la relation clientèle.

Frédéric VISNOVSKY est depuis juillet 2011 Secrétaire Général Adjoint de l'ACP, principalement responsable des directions de contrôle en charge des grands groupes bancaires, des études et de l'informatique. Il est membre du Board de l'Autorité Bancaire Européenne (EBA), dont il préside le groupe Comptabilité, Reporting et Audit. Entré à la Banque de France en 1984, Frédéric VISNOVSKY y a occupé des fonctions d'analyse financière avant d'être détaché trois ans comme attaché financier à l'ambassade de France en Algérie. Il a ensuite intégré la Commission Bancaire où il a occupé les fonctions de responsable des études comptables avec la mise en place de la BAFI de 1992 à 1996, puis de chef du Service des Affaires Internationales pendant la négociation de Bâle 2 de 2003 à 2007. Enfin, Frédéric VISNOVSKY est devenu adjoint au Directeur, puis Directeur du contrôle des établissements mutualistes de 2004 à 2011.

Contraintes prudentielles pour les banques et financement de l'économie

Frédéric VISNOVSKY
Secrétaire Général adjoint de l'Autorité de Contrôle Prudentiel

L'objet de cette présentation est d'évoquer les conséquences de la réglementation prudentielle en termes de financement de l'économie et d'évolution des modèles bancaires ou de bancassurance. Je rappellerai les raisons du renforcement des contraintes prudentielles. J'expliquerai ensuite en quoi Bâle 3 constitue une réponse pour corriger certaines insuffisances perçues au travers de la crise et je présenterai les impacts de ces contraintes sur les métiers et le financement de l'économie.

I) Des contraintes prudentielles renforcées face à la crise

Le système financier s'est montré insuffisamment résilient par rapport à la crise parce que les banques ne disposaient pas d'un niveau de fonds propres suffisant, que ce soit de manière intrinsèque ou par rapport à la perception des analystes et des perspectives d'évolution qu'ils envisageaient. En outre, les régulateurs et les superviseurs avaient accepté que soient comptabilisés parmi les fonds propres des produits ne constituant pas du capital, tels que des obligations hybrides, qui n'ont pas démontré leur capacité à absorber les pertes dans les pays où ils ont dû être activés. L'affichage des fonds propres constituait donc une illusion par rapport à leur contenu.

Par ailleurs, la complexification des marchés financiers a dissimulé des risques mal mesurés, mal contrôlés, mal comptabilisés et mal audités. La crise financière a déclenché une crise de liquidités généralisée par perte de confiance en la résilience du système financier. Enfin, le contrôle interne s'est avéré insuffisant par rapport à la complexité des produits financiers.

Les acteurs du système financier, les régulateurs et les superviseurs partagent la responsabilité de cette situation du système financier.

Ces faiblesses et la crise qu'elles ont générée ont nui au financement de l'économie, les banques et les Etats n'ayant plus les moyens de remplir pleinement leur rôle. Suite à la crise de 2007, les plans de sauvetage mis en place par les Etats ont amplifié l'endettement de pays qui étaient déjà fortement endettés, réduisent leur capacité d'action.

Les régulateurs ont répondu à cette situation par un ensemble de réformes portant d'une part sur le renforcement des règles prudentielles avec Bâle 3 et d'autre part sur la surveillance accrue du risque systémique avec le renforcement des exigences de fonds propres, la consolidation de la supervision des institutions *to big to fail* et la mise en place de mécanismes de résolution permettant de scinder ces institutions en plusieurs entités.

Les mesures engagées par les régulateurs visent également à renforcer la réglementation au-delà du seul secteur bancaire. En effet, la majeure partie des crédits *subprimes* était accordée par des acteurs qui ne sont pas régulés. Par ailleurs, certains établissements de crédit au sens français (ne recevant pas de dépôts) sont régulés en France mais ne le sont pas dans d'autres pays. De même, les *hedge funds* et les acteurs du *shadow banking* ne sont pas encadrés comme le sont les banques et les assurances alors qu'ils participent à la vie des marchés.

Enfin, l'organisation des activités a été réformée. Aux Etats-Unis, la réforme Volcker vise à interdire un certain nombre d'activités pour compte propre. En Grande Bretagne, la réforme Vickers a pour objectif d'isoler les activités de banque de détail des risques portés par les autres activités. Le rapport Liikanen émet également des préconisations en ce

sens. En France, ces préconisations seront déclinées au travers du projet de loi bancaire qui doit être présenté au Conseil des Ministres de mi-décembre.

II) Bâle 3, une réponse nécessaire pour corriger certaines insuffisances

Bâle 3 vise un rehaussement du niveau de fonds propres et de leur qualité. La crise a montré que les fonds propres ne présentaient pas une capacité d'absorption suffisante aux chocs extrêmes, que ce soit de manière intrinsèque ou au travers d'un manque de confiance général. En France, l'insuffisante résistance du système s'est matérialisée au travers du manque de confiance des investisseurs, conduisant l'Etat à aider de manière temporaire les banques qui l'ont rapidement remboursé après la restauration de la confiance. Il était donc nécessaire d'afficher des niveaux de fonds propres plus élevés et d'en retirer les produits qui correspondent à de la dette.

Bâle 3 a également pour objectif de mieux couvrir les risques de marché. Ces risques n'avaient pas été réformés lors de Bâle 2. Or, la crise a montré une inadéquation entre les exigences de fonds propres des risques de marché, qui vont de 5 à 7 % pour un groupe international, et leur rentabilité, qui est quatre à cinq fois supérieure. La réglementation exigeait peu de fonds propres pour les opérations de marché alors que ces opérations présentent un risque élevé. Il était donc nécessaire de rétablir l'équilibre. Par ailleurs, tous les régulateurs et superviseurs ont pris conscience de l'importance des risques de liquidité, alors que la régulation internationale n'y avait jamais prêté attention.

La réforme Bâle 3 vise une meilleure prise en compte de la cyclicité de l'économie et des marchés. Bâle 2 instaurait une exigence en fonds propres proportionnelle au risque en se fondant sur le système de notation interne des banques, ce qui pose la question de la procyclicité. Les régulateurs n'ont pas trouvé d'autre solution à ce problème que de renforcer les coussins au capital, considérant que plus la réserve est élevée et plus la capacité à absorber un choc sera importante.

Enfin, Bâle 3 a pour objectif de renforcer la régulation et la supervision de la gouvernance de manière à assoir une meilleure implication de l'ensemble des acteurs dans une structure de contrôle couvrant toute la chaîne des métiers.

L'ensemble de ce dispositif induit un coût pour les banques et l'économie, mais bien moindre que celui de la crise. En effet, le coût du passage à Bâle 3 est évalué à 1 300 milliards de dollars par l'IIF (Institut International de la Finance) contre 4 000 milliards de dollars pour le coût de la crise selon le FMI (Fonds Monétaire International). Par ailleurs, les régulateurs ont prévu une mise en œuvre progressive de la nouvelle réglementation jusqu'en 2019 pour limiter l'impact des ajustements sur l'économie réelle. Néanmoins, sous la pression des marchés, les conséquences de Bâle 3 ont été gérées beaucoup plus rapidement, ce qui renforce les interrogations quant à ses impacts sur l'économie.

A terme, le ratio *Core Tier One* (capital et réserves) devra être porté de 2 à 7 %, ce qui nécessite d'accumuler les résultats et donc de distribuer moins de dividendes, les marchés ne se prêtant pas à des augmentations de capital actuellement. Selon les discussions en cours, l'exigence globale de fonds propres serait portée de 8 % à un taux compris entre 10 et 20 %. Néanmoins, certaines exigences de fonds propres sont mises en œuvre en fonction de la situation systémique de la banque et les coussins contra-cycliques ne le sont que si la situation économique l'exige.

En revanche, Bâle 3 ne modifie pas la pondération des crédits aux PME ou aux collectivités locales, qui sont aujourd'hui favorisés. Le renforcement des exigences en fonds propres pèsera sur l'ensemble des activités mais il serait faux de dire que la réglementation pénalise spécifiquement le crédit aux PME et aux collectivités locales.

Bâle 3 renforce significativement les exigences en matière de risques de marché. La première partie de la réforme entrée en vigueur fin 2011 multiplie par deux à trois le

montant des fonds propres lié aux modèles de notation interne des banques. Ces exigences seront à nouveau renforcées à partir de 2013 de façon à annuler l'écart entre les fonds propres requis et la rentabilité des opérations. Dans certains cas, ces opérations ne seront plus rentables, ce qui a déjà déclenché des mouvements de réduction d'activité. Les réformes de structure, qui visent à isoler les différentes activités, accroîtront ce phénomène puisqu'il ne sera plus possible de moyenner le coût du capital sur l'ensemble de la banque. Par conséquent, la taille critique nécessaire pour conduire les activités de marché provoquera des disparitions ou des restructurations dans ce secteur.

La nouvelle réglementation favorise la titrisation bien que la titrisation ait contribuée à l'émergence de la crise. Les mécanismes mis en place pour renforcer les exigences de fonds propres des activités de titrisation incitent à pratiquer cette activité, mais d'une manière différente par rapport à ce en quoi elles consistaient avant la crise. S'agissant des opérations de marché, les exigences de fonds propres prennent désormais en compte le risque de défaut ou de changement de notation de la contrepartie.

Par ailleurs, Bâle 3 prévoit la mise en place de deux ratios dont l'objectif est de préserver les établissements bancaires d'éventuelles crises de liquidité. D'une part, le LCR (*Liquidity Coverage Ratio*) répond à une logique de scénario de stress de liquidité à 30 jours. D'autre part, le ratio de transformation NSFR (*Net Stable Funding Ratio*) consiste à couvrir les emplois de long terme par des ressources de long terme.

Le ratio de liquidité repose sur le taux de fuite des dépôts et le tirage des différentes lignes de liquidité. Au niveau international, l'inconvénient d'un tel ratio réside dans les différences entre les structures de financement selon les pays. Aux Etats-Unis où les entreprises se financent essentiellement par les marchés, les banques ont un rôle d'intermédiation extrêmement faible. En Europe continentale en revanche, ce rôle est primordial et entraîne un déficit des dépôts par rapport aux crédits. Les systèmes de refinancement diffèrent également selon les zones géographiques. Alors que dans certains pays, les crédits produits par les banques sont rapidement titrisés, les banques françaises conservent à leur bilan l'essentiel des crédits immobiliers. Par ailleurs, une partie des dépôts des ménages français liée aux OPCVM et à l'assurance-vie n'est pas comptabilisé dans le bilan des banques. Par conséquent, ces différences structurelles posent question quant aux conséquences de ces réglementations sur les métiers et sur le financement de l'économie.

III) Quels impacts sur les métiers bancaires et sur le financement de l'économie ?

Sans un renforcement rapide de leur structure financière, les banques européennes ne pourront pas continuer de financer l'économie de l'Union dans de bonnes conditions. A ce jour, les banques françaises respectent le coefficient de liquidité français mais n'atteignent pas encore le futur ratio international en la matière. Par ailleurs, la dégradation de notation d'un pays pèse sur les marchés et sur l'appréciation des agences quant à la capacité de l'économie du pays à soutenir son système bancaire. La notation d'un pays et celle de ses banques sont donc liées.

Le renforcement de la structure financière des banques, que ce soit en termes de capital ou de réserves de liquidité, a un coût. Néanmoins, il est de nature à réduire la prime de risque appliquée aux banques et donc son coût de capital ou de liquidité. Par conséquent, le comité de Bâle estime que ces réformes ont des conséquences positives à moyen terme. C'est le passage de la situation actuelle à la situation cible qui peut poser problème.

Les données montrent que le renforcement des fonds propres des quatre grands groupes bancaires français n'a pas nui à la capacité des banques à financer l'économie. La production de crédit reste dynamique et les ralentissements qu'elle connaît sont liés à une baisse de la demande des entreprises.

La réforme Bâle 3 a quatre grands effets.

Premièrement, le renforcement des fonds propres de qualité induit une plus grande conservation de résultats, une réduction des objectifs de ROE, une baisse de la rentabilité de certaines activités et des cessions d'activités selon les arbitrages des banques au-delà des adaptations à court terme liées au choc de liquidité.

Deuxièmement, les banques françaises présentaient une fragilité liée à leur rôle d'intermédiation et au déficit des dépôts par rapport aux crédits. Par ailleurs, les crédits immobiliers ont atteint une part importante des actifs des banques au prix d'une détérioration de la structure de financement, avec une part de financements de marché à court terme excessive. Par conséquent, la réduction des financements de marché nécessite de diversifier les sources de financement, d'allonger les maturités ce qui provoque une hausse du prix des financements et d'intégrer les contraintes de liquidité dans les activités pour refléter la réalité du coût du refinancement, ce qui a des conséquences sur la rentabilité de ces activités. La réduction des financements de marché implique également une diminution de la taille de certaines activités et un recours accru au financement de la banque centrale, ce qui permet de favoriser les dettes souveraines, très liquides et peu risquées, et les dépôts en banque centrale. Les banques seront donc de nouveau incitées à recourir au financement de la banque centrale et à sortir du marché interbancaire, ce qui pose problème en termes de transmission de la politique monétaire.

Troisièmement, la nouvelle réglementation amène les banques à réduire le volume des crédits inscrits au bilan, consommateurs de fonds propres et de liquidité. Cela a pour conséquence d'orienter le marché vers le modèle anglo-saxon caractérisé par un financement direct des entreprises sur les marchés et la titrisation immédiate des financements accordés par les banques. Les banques sont également amenées à renforcer leur sélectivité en matière de crédit. Les nouvelles contraintes les incitent, par ailleurs, à répercuter les coûts du financement dans la tarification aux clients. Le coût du crédit à l'économie est donc appelé à croître. Enfin, la baisse du volume de crédits inscrits au bilan des banques pose la question du financement des Etats. Les régulateurs incitent les banques à recourir aux titres d'Etat pour des raisons de liquidité. En revanche, les banques qui portent ces titres sont pénalisées par les analystes, ce qui les amène à passer des provisions sur les titres mal notés. Par conséquent, les banques se concentreront sur les titres les mieux notés, ce qui induit un risque pour le financement des Etats.

Quatrièmement, Bâle 3 nécessite de réorienter les flux d'épargne vers le bilan des banques afin de leur permettre de réduire leur dépendance vis-à-vis des financements de marché. Nous assistons actuellement à un rééquilibrage entre l'assurance vie et les OPCVM d'une part, et le Livret A et les comptes à terme d'autre part sous l'effet de différents facteurs. Au-delà des taux et des avantages fiscaux liés aux différents supports, les banques peuvent inciter leurs commerciaux à enregistrer des dépôts plutôt que de proposer des produits d'assurance vie ou de gestion collective. La réforme Bâle 3 soulève donc une problématique importante de réorientation de l'épargne. C'est pourquoi un rapport sur l'épargne a été commandé à deux parlementaires.

Ces évolutions auront également des conséquences sur le modèle de bancassurance sachant que 60 % des volumes d'assurance vie sont gérés au travers de filiales de groupes bancaires. Les groupes bancaires seront donc amenés à procéder à des arbitrages entre le dépôt et l'assurance vie. Enfin, une guerre des dépôts aurait des conséquences négatives pour les banques qui offriraient des rémunérations excessives.

Par conséquent, de nombreuses questions se posent en matière de métier et de financement de l'économie sous l'effet de réformes réglementaires induisant des exigences de liquidité renforcées et d'un contexte économique nécessitant que les banques paraissent résilientes par rapport à des chocs potentiels.

IV) En conclusion : quelle supervision post crise ?

Il est important de prévenir les effets indésirables des changements réglementaires, notamment le risque d'une réduction très forte d'activité. Ce risque est intervenu sur certains secteurs liés au financement en dollars. En revanche, le financement de l'économie est globalement épargné. Un autre risque réside dans les arbitrages et les optimisations réglementaires, voire les contournements. Enfin, les acteurs financiers peuvent être tentés de recourir au système bancaire parallèle. Or, un transfert des risques vers des intervenants non régulés entraînerait une détérioration du système financier international. Par conséquent, des travaux sont en cours en vue de maîtriser le *shadow banking*. Ces travaux progressent lentement par rapport à l'ampleur des problèmes à résoudre compte tenu des difficultés d'identification du système parallèle. En effet, les problématiques de domiciliation nécessitent l'élaboration d'accords internationaux extrêmement difficiles à conclure.

La meilleure réponse à ces problématiques consiste à renforcer la supervision. De ce point de vue, il est encourageant de noter un changement net des mentalités dans de nombreux pays où avant la crise, il était admis que l'industrie devait s'autoréguler. L'ensemble des superviseurs partagent désormais la même conception d'une supervision intrusive. Il est également nécessaire d'amener les banques à procéder à des stress-tests réguliers internes ou publiés. Par ailleurs, des efforts doivent être menés pour assurer une plus grande transparence dans l'information publiée par les banques. Enfin, il convient d'améliorer la supervision macro-prudentielle, intégrant l'ensemble des interactions du système financier au-delà de la comparaison des banques entre elles.

Impacts de la mise en œuvre de Solvabilité II sur la communication externe des organismes d'assurance

Fabrice PESIN
Secrétaire Général adjoint de l'Autorité de Contrôle Prudentiel

Contrairement à la réglementation Bâle 3, qui a été adoptée en réaction à la crise, Solvabilité 2 a été établie sur la base d'hypothèses arrêtées avant la crise. En effet, c'est en juillet 2007 que la Commission a déposé une proposition de directive. A cette époque, la question du financement de l'économie portait sur le chargement en capital, notamment dans un pays comme la France où les assureurs détenaient une part conséquente de leur bilan en actions. Néanmoins, les assureurs avaient commencé à réduire leur portefeuille d'actions avant Solvabilité 2 sous l'effet des normes IFRS et parce que les actions présentaient un rendement réel quasi-nul et une forte volatilité sur la décennie écoulée. La perspective de Solvabilité 2 et d'un chargement en capital élevé ont renforcé cette tendance.

Cinq ans après, Solvabilité 2 n'est toujours pas en place mais le débat a fortement évolué. Désormais, les préoccupations portent moins sur le chargement en capital que sur la volatilité du bilan prudentiel. En effet, les exercices d'impact ont montré que la volatilité des marchés financiers se répercutait avec un coefficient multiplicateur élevé sur le bilan prudentiel des assureurs, ce qui a soulevé la question de la gestion des organismes d'assurance sous Solvabilité 2.

Cette thématique est apparue pendant les négociations de la directive Omnibus 2, qui était initialement supposée prendre en compte la création des nouvelles autorités européennes et intégrer des mesures transitoires dans la directive Solvabilité 2.

A ce jour, le projet Omnibus 2 est totalement gelé et une nouvelle étude doit être menée pour estimer l'impact des dispositifs de primes contra-cycliques, de *matching premium*, d'extrapolation et de phasage des taux sans risque. Plusieurs parties demandent que Solvabilité 2 intègre des dispositifs qui permettraient d'amortir la procyclicité de ses règles. Une sélection d'assureurs, dont 30 en France, mènera une étude d'impact de 13 scénarios. Les résultats de cette étude sont attendus pour mai-juin 2013 au plus tôt. La négociation de la directive Omnibus 2 devrait ensuite être finalisée, ce qui permettrait de compléter les textes de Solvabilité 2. La date d'application de ces textes est encore incertaine mais ne pourra certainement pas intervenir avant 2016.

Une partie des textes a été rendue publique en juillet dernier sur le pilier III. Sans être définitifs, ces textes sont quasiment stabilisés, d'autant que ce n'est pas ce pilier qui, aujourd'hui, cristallise les problèmes.

I) Les nouvelles exigences harmonisées introduites par le pilier III

Le pilier III met en place une diffusion d'information prudentielle auprès du public afin d'accroitre la transparence et de renforcer la discipline de marché. Les exigences d'information vis-à-vis du public se trouvent grandement renforcées par rapport au système actuel.

Le texte exige également la transmission au superviseur des informations nécessaires au contrôle, à la fois au niveau micro et au niveau macro. Dans Solvabilité I, en comparaison des exigences de reporting sur le secteur bancaire, les exigences restaient réduites pour les assurances. Solvabilité II marque un besoin accru de données. Le contexte financier des dernières années, malgré l'idée répandue d'une certaine stabilité du

secteur de l'assurance au milieu des tempêtes, suscite des interrogations. Des rachats, encore modérés sur l'assurance vie, commencent à s'opérer. L'Autorité de contrôle se doit d'examiner ces éléments, par le biais d'un reporting plus exigeant, plus intrusif et plus complet. L'assurance fonctionnait jusqu'à présent sur un mode de reporting plutôt annuel. Des exigences trimestrielles, voire hebdomadaires, se sont fait jour, notamment sur les rachats. Le pilier III demande, par ailleurs, la communication d'états quantitatifs et de rapports narratifs pouvant également participer au processus d'information des dirigeants. Quant au marché unique de l'assurance, la Directive vise clairement à l'harmonisation maximale dans la demande des différentes données.

Deux rapports doivent être communiqués : le rapport à l'autorité de contrôle et le rapport sur la solvabilité et la situation financière. Ces rapports comportent des états quantitatifs. Ils constituent le socle du reporting régulier. A cela s'ajoute une exigence d'information du superviseur lorsque des événements prédéfinis se produisent ou en cas d'événement majeur comme la non couverture des marges. Je ne reviens pas sur la soumission au superviseur du rapport ORSA.

Le reporting Solvabilité II a vocation à remplacer le reporting prudentiel actuel. Les états T, C ou G disparaissent au profit des états Solvabilité II. Les rapports narratifs, qu'ils soient destinés à l'autorité de contrôle ou au public, remplacent eux-mêmes les rapports actuels de solvabilité ainsi que le rapport de contrôle interne.

Des questions ont été posées sur l'annexe relative à la protection de la clientèle. En France, l'ACP doit aussi assumer une mission de protection de la clientèle, mission qu'elle ne partage pas forcément avec les autres autorités de contrôle des assurances. Elle a donc décidé, dans le cadre de cette mission spécifique, de demander des données sur le sujet.

Les compagnies d'assurance comme les entreprises du secteur bancaire ont ainsi été amenées à produire une annexe au rapport de contrôle interne sur les deux derniers exercices. Nous avions, dès le départ, fixé un cadre indicatif listant les sujets sur lesquels nous souhaitions obtenir des informations de votre part. Des sujets relativement vastes étaient couverts, concernant à la fois la formation et la rémunération des chargés de clientèle, les relations des établissements de crédit ou des sociétés d'assurance avec les intermédiaires et la politique de rémunération de ces derniers, les contrats non réclamés, le suivi de la convention AERAS ou le traitement des réclamations.

Sur les deux premiers exercices, vous avez été contraints de remplir ces annexes au rapport de contrôle interne. Peu à peu, vos équipes et les nôtres se sont habituées à ce nouveau document périodique et nous avons pu affiner nos demandes en fonction de vos retours et au regard de notre expérience de contrôle des pratiques commerciales. Cette annexe au RCI a été proposée de manière facultative sous la forme d'un questionnaire sur le dernier exercice. Elle va devenir désormais un questionnaire à part entière sur la protection de la clientèle. Ceux qui ont participé aux groupes de travail mis en place par les fédérations professionnelles le savent, une instruction de l'ACP va venir imposer à tous les établissements de crédit et d'assurance de remplir obligatoirement ce questionnaire. Le projet d'instruction est en cours de consultation. Il devrait être examiné par les commissions consultatives adéquates de l'ACP avant d'être adopté par le Collège de l'ACP d'ici la fin de l'année.

Il importait pour nous de mettre en place un document périodique qui nous permettra d'opérer un contrôle permanent sur ces sujets pour l'ensemble des organismes d'assurance et des établissements de crédit.

Je reviens au sujet du reporting quantitatif et prudentiel dans le cadre de Solvabilité II. Quelques reporting nationaux vont demeurer et prendre en compte des spécificités nationales. Il s'agit par exemple, dans le domaine de l'assurance vie, des sujets de participation aux bénéfices. Les reporting européens n'intègrent pas en effet toutes les subtilités de la répartition de la participation aux bénéfices de l'assurance vie à la française. Des exigences européennes viennent par ailleurs en complément de Solvabilité

II, en lien avec la construction actuelle du système européen de supervision financière. Ces exigences portent sur les éléments de stabilisation financière. Un reporting est désormais demandé en la matière, à la destination des EIOPA et de l'ESRB. La BCE est également destinataire d'un reporting statistique, dont le contenu est encore en discussion.

Le reporting prudentiel européen harmonisé dans le cadre de Solvabilité II s'est largement stabilisé et ne devrait *a priori* pas subir de grands changements à l'avenir, sauf si le pilier I était notablement modifié. Il est fondé sur les textes rendus publics en juillet dernier. Le reporting national spécifique est lui aussi stabilisé, de même que les éléments de reporting sur la stabilité financière. En revanche, le reporting BCE exige encore des discussions et consultations.

II) La communication externe en matière de gouvernance

Les informations inscrites dans les rapports narratifs destinés au public et à l'autorité de contrôle vont bien évidemment différer dans leurs détails.

Figurent dans les dernières versions des textes, s'agissant des informations sur la gouvernance générale : le rôle de la direction générale et des conseils d'administration, l'intégration des quatre fonctions clés ou la politique de rémunération. Les conditions de compétence et d'honorabilité des dirigeants, des membres du conseil d'administration et des responsables des fonctions clés doivent également être rendues publiques.

Je vous signale par ailleurs que le Trésor s'apprête à introduire dans la future loi bancaire présentée au Conseil des ministres le 19 décembre prochain des éléments sur la gouvernance et de « *fit and proper* » pour les établissements bancaires et les organismes d'assurance. Le Gouvernement semble avoir décidé d'anticiper l'introduction de ces éléments de bonne gouvernance par rapport à Solvabilité II. Il s'agit également d'éléments très sains qui ont été largement débattus dans les organisations internationales. Le FMI a d'ailleurs noté que le retard des secteurs financier et de l'assurance français en matière de gouvernance et nous a incité à nous mettre au niveau de nos partenaires européens et internationaux.

Quant à l'évaluation interne des risques et de la solvabilité (ORSA), le rapport public viendra décrire le processus ORSA et son intégration dans le processus décisionnel de l'organisme. La communication au public ne porte pas sur le contenu du rapport sur l'ORSA approuvé par le conseil d'administration, qui constitue un document interne mais les résultats de l'ORSA sont communiqués au superviseur *via* un rapport spécifique non publié.

D'autres éléments sont publiés sur la fonction d'audit interne, sur la fonction actuarielle ou sur la politique de sous-traitance, une sous-traitance qui ne soustrait pas l'organisme d'assurance à sa responsabilité et que nous examinons d'ores et déjà aujourd'hui.

Le rapport de contrôle interne en tant que tel est supprimé, les informations qu'il contenait faisant désormais partie intégrante des rapports narratifs de Solvabilité II. En matière de contrôle interne, le rapport public doit comporter une description générale de ce contrôle, la mise en œuvre de la fonction de conformité et des explications sur l'indépendance de la fonction d'audit interne et de son lien à l'organe d'administration, de gestion et de contrôle. Le superviseur recevra, pour sa part, des informations sur les procédures clés du contrôle interne et la fonction de conformité, notamment la conformité aux normes en vigueur, l'impact des évolutions juridiques ou la cartographie des risques.

III) Contrôle interne et qualité de l'information prudentielle

L'information destinée au public et au contrôle doit être produite par des structures et des systèmes appropriés. Le format du reporting XBRL doit permettre aux organismes de contrôler facilement la qualité de l'information produite. Son introduction a cependant causé un choc aux petits organismes, qui considèrent la marche à atteindre un peu haute.

La qualité actuelle des reporting Solvabilité I reste insatisfaisante et il existe une marge de progrès particulièrement importante. Ces états doivent pouvoir être utilisés rapidement et présenter une bonne qualité de données pour que les organes délibérants internes puissent s'en saisir et que l'autorité de contrôle puisse en faire la meilleure utilisation et le suivi le plus précis possible – surtout dans le contexte actuel – de la santé financière de l'organisme.

L'ACP s'est positionnée en faveur d'un audit externe des données Solvabilité II, réalisé par des commissaires aux comptes. Cette prise de position n'a pas fait l'unanimité mais l'Autorité a été très déçue par la qualité des données recueillies lors de l'étude d'impact QIS5.

Plusieurs éléments expliquent notre décision. Dans certains pays, le point de départ reste proche du point d'arrivée. En France, entre le French GAAP et le bilan prudentiel Solvabilité II, la marche à franchir se révèle plutôt haute. Nous devons fiabiliser les informations car le superviseur n'a pas pour rôle d'auditer les données prudentielles. Des discussions sont en cours sur cet aspect au niveau de l'EIOPA mais la fiabilisation s'avère fondamentale pour nous.

IV)Préparation du marché et rôle de l'ACP

Le « paquet reporting harmonisé » est aujourd'hui largement stabilisé. Il a été publié début juillet. La mise en place des systèmes informatiques prend du temps. C'est la raison pour laquelle il convient de se préparer en amont à l'établissement des états quantitatifs.

Il demeure un sujet important, tenant à la date d'entrée en vigueur de Solvabilité II. J'ai évoqué en introduction l'échéance de 2015-2016 voire 2017. C'est d'ailleurs plutôt celle-ci qui devrait se révéler vraie *in fine.* La directive « Quick fix » impose pour l'heure une mise en application de Solvabilité II au 1er janvier 2014. L'Autorité de contrôle prudentiel s'est préparée, en réalisant les développements informatiques *ad hoc,* pour permettre la collecte de ces reportings dès cette date. Nous savons qu'une grande part d'entre vous a entrepris les mêmes développements afin de fournir ces exercices aux dates requises.

Or si nos nouveaux développements restent inutilisés durant trois ans, ils risquent de se déprécier relativement vite. Une discussion devra donc être menée avec les fédérations professionnelles pour déterminer la façon de maintenir ces éléments en fonctionnement, dans le but là encore de s'approprier la démarche. Ainsi, si la date d'application de Solvabilité II est reportée, nous devons trouver collectivement les moyens d'entrer par palier dans Solvabilité II. L'ACP reste ouverte pour entreprendre cette démarche progressive.

Solvabilité II contient des éléments beaucoup plus consensuels dans son pilier III que dans son pilier I. La plupart vont largement dans le sens des recommandations internationales formulées par l'OCDE, l'IAIS et l'ensemble des grands acteurs des enceintes internationales. Des discussions sont en cours à ce sujet au sein de l'EIOPA à l'échelle européenne. Nous sommes prêts à en discuter. Une période de flottement va s'ouvrir. Nous sommes certains qu'un report va être décidé sans que nous connaissions l'ampleur précise de ce report. Il nous faut utiliser cette phase pour nous approprier le processus et entrer dans Solvabilité II progressivement, une démarche qui pourrait bénéficier à tous.

Je souhaitais également aborder les risques sensibles pour l'ACP dans le domaine de l'assurance. Nous avons déjà eu l'occasion de l'indiquer publiquement et de l'inscrire dans nos rapports d'activité, notamment l'an dernier. Aujourd'hui, il reste un sujet complexe à gérer, touchant à l'assurance, en particulier l'assurance vie dans un monde de taux d'intérêt bas. Nous concentrons nos réflexions, nos démarches et nos contrôles sur cette problématique. Certains d'entre vous ont pu échanger avec nos contrôleurs sur ces questions, liées à Solvabilité II. Les nouvelles règles prudentielles et l'environnement

financier très particulier, fait de taux d'intérêt bas, posent de véritables questions sur le business model, les offres de produits d'assurance et leurs évolutions, dans un contexte où intervient également la réglementation Bâle III. L'Autorité de contrôle et les professionnels doivent s'interroger sur ces aspects.

Séance de questions-réponses

De la salle

Les Echos ont publié une série d'articles sur les problèmes d'actualité plutôt inquiétants dont « *L'invraisemblable naïveté de l'Europe* », « *L'écart s'accroit entre Européens et Américains sur la régulation bancaire* », etc. Ces articles posent la question suivante : pourquoi l'Europe mettrait-elle en place les nouvelles réglementations Bâle III alors que les Etats-Unis ont décidé de ne pas le faire ? Ils insistent aussi sur le fait que l'Europe doit prendre son indépendance par rapport à la problématique de *market value.*

Quelle est votre réaction face à ces articles ?

Frédéric VISNOVSKY

Le débat Europe/Etats-Unis dans le domaine bancaire n'est pas nouveau puisqu'il s'est déjà cristallisé dans le cadre de Bâle II. Pour les modèles internes, ce dernier système donnait un avantage aux banques en termes d'exigences de fonds propres. De fait, l'absence d'application par les Etats-Unis restait peu gênante. Bâle III exige des fonds propres en plus grande quantité et de meilleure qualité. La divergence entre les Européens et les Américains s'avère donc plus gênante. Selon le communiqué publié la semaine dernière, les autorités américaines n'ont pas écarté l'application de Bâle III. Elles ont simplement précisé qu'elles n'appliqueraient pas ces mesures au 1er janvier 2013. Un texte a même été mis en consultation.

Une véritable question se pose dès lors que les banques européennes doivent opérer des ajustements par rapport aux nouvelles régulations ou au contexte économique et que leurs activités peuvent être reprises par des acteurs qui ne sont pas soumis aux mêmes exigences. Sur certaines mesures, nous nous trouvons en situation de guerre économique et financière. A cet égard, le retrait des 240 milliards de dollars des *money market funds* n'est pas innocent. La presse elle-même menait à l'époque une campagne de déstabilisation des banques françaises, orchestrée par un certain nombre de pseudo-analystes de marché des banques anglo-saxonnes. Je m'étonne d'ailleurs que les banques françaises n'aient pas entamé des poursuites contre ces allégations totalement erronées en août dernier. Nous avions alerté les autorités de marché mais personne n'a malheureusement réagi.

Je me souviens des débats interminables aux Etats-Unis sur le plan de soutien. La capacité des Américains ne se révèle donc pas forcément meilleure que celle des Européens. Dans un processus démocratique, il existe forcément un décalage entre les décisions politiques prises à l'échelle européenne et leur mise en œuvre. Sur Bâle III proprement dit, se pose un problème d'inégalité de concurrence. De notre point de vue, la non-application du dispositif par les Américains ne nous dispense pas de le mettre en place, même si nous devons veiller à l'égalité de la concurrence sur certains aspects.

Sur la *market value,* l'Europe a abdiqué le pouvoir comptable à des opérateurs privés totalement fous qui sont aujourd'hui dominés par les anglo-saxons qui n'appliquent pas les normes IFRS. Le G20 l'a encore évoqué voilà 15 jours. Des discussions sont également intervenues au niveau européen sur le sujet. Le mode de fonctionnement de l'IASB doit être réformé afin que les décideurs soient ceux qui appliquent les normes et non ceux qui ne les appliquent pas. Il existe en effet un vrai problème de gouvernance au sein de cette institution privée qui impose des normes parfois folles. Cette réforme découlera forcément d'une volonté européenne. J'espère qu'elle émergera.

Fabrice PESIN

Pour Solvabilité II, inutile de chercher les responsables ailleurs. La décision de mettre en place cette réglementation relève de l'Europe seule, à une époque certes un peu différente, antérieure à 2007. Je me souviens que la *full fair value* était alors considérée

comme idéale pour gérer un organisme d'assurance, y compris avec des risques longs. Même ses promoteurs ont dû, aujourd'hui, changer d'idée en constatant, exercice après exercice, la volatilité de leur bilan prudentiel. Aujourd'hui, Solvabilité II essaie de corriger cette situation en sacralisant, au niveau du bilan prudentiel, la partie des actifs, toujours considérés en *full fair value,* et en jouant sur le passif en ajoutant divers éléments au taux d'actualisation sans risque. Or dès lors que vous jouez sur le taux d'actualisation sans risque, vous engendrez beaucoup d'évolutions et vous pouvez inventer des systèmes très divers. Les hypothèses retenues dans ce cadre s'avèrent redoutables en termes d'impacts sur le passif et donc sur les fonds propres. Il existe en la matière un vrai problème et le carcan intellectuel dans lequel nous avons absolument voulu demeurer n'est pas sans danger. L'Autorité de contrôle n'est pas demandeuse de « bidouillages » sur les taux sans risque, qui pourraient venir perturber notre lecture des bilans prudentiels.

De la salle

Confirmez-vous qu'aujourd'hui, nous restons assujettis, dans le secteur de l'assurance, à la fourniture des rapports de contrôle interne avant l'introduction, en 2013-2014, des rapports narratifs ? Quelle est la réaction des commissaires aux comptes vis-à-vis de votre position ? Enfin, un document a été publié dans le *Cahier de la recherche* sur le contrôle interne de la délégation de gestion. Quels leviers pouvez-vous actionner par rapport à nos prestataires externes ?

Fabrice PESIN

Aujourd'hui, Solvabilité I reste en vigueur et s'applique. Tant que le code des assurances exige un rapport de contrôle interne, vous devez le produire. Nous serions favorables à une mise en application progressive de Solvabilité II mais il convient de discuter à l'échelle européenne des modalités.

Il est certain que l'audit externe est très mal perçu par les organismes d'assurance. Certains, en particulier les organismes de petite taille, soulignent que cette mesure engendre des coûts mais une confusion des rôles a pu parfois émerger. Il ne revient pas à l'ACP de mener des audits. Peut-être certains contrôleurs de l'ACAM ont-ils eux-mêmes, à une époque, contribué à cette confusion mais nous exerçons une autre activité.

Les prestations externalisées restent de votre entière responsabilité en tant qu'organisme d'assurance. Je ne veux absolument pas entendre un organisme chercher à se dédouaner de sa responsabilité au motif qu'il aurait délégué sa gestion des sinistres, sa souscription ou toute autre prestation liée à l'activité d'assurance. L'intégration dans le contrôle interne de l'organisme et le contrôle permanent de la fonction externalisée représentent des enjeux fondamentaux.

L'un des défis majeurs des équipes de contrôle tient dans le partage des responsabilités sur des chaînes d'intermédiation parfois très longues. Même si nous savons remonter très rapidement à l'organisme d'assurance, il revient à celui-ci de s'organiser. Malgré la délégation, les activités relèvent de son entière responsabilité et il doit établir les méthodologies de contrôle pour assumer ses propres responsabilités. Le défi s'avère d'autant plus grand aujourd'hui que ces chaînes d'intermédiation tendent à se rallonger et se ramifier. Nous l'avons constaté récemment lorsque nous avons émis une recommandation sur le traitement des réclamations. Un client qui souhaite émettre une réclamation éprouve parfois les pires difficultés pour trouver le bon interlocuteur. Je lirai donc avec attention ce document, qui porte sur un sujet qui m'intéresse beaucoup.

Frédéric VISNOVSKY

Dans le domaine bancaire, l'obligation qui résulte du règlement vient en appui de la mise en œuvre. Dans le secteur des assurances, il conviendrait de développer une réglementation sur le contrôle interne afin de faire converger les bonnes pratiques des deux secteurs. Nous avons commencé par la gouvernance mais il est possible d'étendre la convergence à d'autres sujets. Solvabilité II prévoit le contrôle des fonctions clés, qui

n'existe pas dans le secteur bancaire. Un document devrait être prochainement publié par l'EBA sur le contrôle des fonctions clés, un dispositif qui s'oriente dans le sens que nous souhaitons.

Même avec l'appui du règlement, il demeure cependant une difficulté. Des exigences sont posées vis-à-vis du prestataire mais en pratique, cela ne suffit pas toujours. Dans le domaine bancaire, cette difficulté a été en partie résolue par l'introduction de contrôles conjoints sur certains prestataires. Il est vrai toutefois que les solutions ne sont pas évidentes à trouver et que nous nous heurtons aux règles du contrat. En outre, le règlement vient sanctionner l'établissement de crédit en cas d'infraction et non son prestataire.

Fabrice PESIN

Les intermédiaires en opérations de banque et services de paiement sont assujettis à un décret publié en janvier 2012. Les établissements de crédit pensent que cela pourrait réduire dans certains cas leur responsabilité. Le CRBF 97-02 n'opère pas de distinction entre les courtiers et les mandataires non exclusifs. La définition du statut des intermédiaires en opérations de banque n'a pas dégagé les établissements de crédit de leur responsabilité lors des opérations de crédit. Nous pourrons effectivement sanctionner un intermédiaire au regard des dispositions de ce décret mais pour le reste, votre responsabilité en tant qu'établissement de crédit demeure.

De la salle

Vous indiquiez tout à l'heure que trop d'information tue l'information. Or l'information se développe dans le monde de l'assurance. De quels leviers l'ACP dispose-t-elle pour trouver la bonne mesure de cette information ?

Frédéric VISNOVSKY

La publication d'informations est régie à la fois par les règles comptables et des demandes prudentielles. Faut-il standardiser cette information ? Cette interrogation avait émergé lors de la crise quand, au G20, étaient apparues des demandes de communication d'informations sur les produits liés aux *subprimes.* Nous avions trouvé plus utile au niveau français, dans le cadre d'un travail conjoint avec l'AMF et la FBF, de définir des matrices afin d'harmoniser les informations. Dans le cadre de Bâle III, il est prévu de standardiser l'information sur les fonds propres. Un groupe privé d'analystes a présenté un rapport engageant à des réflexions européennes sur l'élargissement des matrices à la française sur des concepts clés liés au domaine prudentiel afin d'améliorer le degré de comparabilité entre les établissements, une attente forte des lecteurs de l'information.

De la salle

L'ACP a-t-elle l'intention de recourir à l'audit externe dans le domaine bancaire ?

Frédéric VISNOSKY

Le schéma s'avère totalement différent. Le besoin est né de la déconnexion du bilan prudentiel en assurance, ce qui n'est pas le cas dans le domaine bancaire. La réglementation bancaire est assise sur la réglementation comptable. Nous n'avons jamais éprouvé le besoin, grâce à notre corps d'inspection, de recourir aux commissaires aux comptes pour réaliser des travaux autres que ceux qui résultent de leurs obligations de certification des comptes et de pertinence de l'information financière.