ifaci

institut français de l'audit et du contrôle internes

Actes

Réunion annuelle ACP / IFACI

mardi 16 novembre 2010

Actes de la Rencontre annuelle avec l'Autorité de Contrôle Prudentiel

16 novembre 2010

Sommaire

Introduction 3

Audit et gouvernance 5

Le contrôle permanent 9

Le rapport de contrôle interne 14

Le contrôle interne dans le secteur de l'assurance 16

Le pilier 2 de Solvabilité 2 19

La lutte contre le blanchiment 23

La liquidité 25

Introduction

Louis VAURS, *Délégué Général, IFACI*

Merci d'être venus aussi nombreux à cette réunion. Je constate qu'il y a, pour la première fois, un mélange harmonieux entre le secteur Banque et le secteur Assurance. Chacun a les mêmes préoccupations et, à tout le moins, le même régulateur, avec l'ACP.

Nous sommes très heureux d'accueillir Didier ELBAUM, qui sera tout à l'heure présenté par Régis MONFRONT.

Je voudrais remercier l'équipe du groupe Banque, qui a organisé cette manifestation et qui, depuis 10 ans, agit avec beaucoup de professionnalisme dans les domaines les plus variés.

Je vous indique les dernières productions du groupe Banque : d'une part, un **cahier de la recherche** sur la fraude dans le secteur bancaire, publié il y a maintenant un an, sous la responsabilité de Frédéric Geoffroy, le responsable de l'audit interne de la banque d'investissement de la Société générale. D'autre part, un **cahier de la recherche** sur l'urbanisme du contrôle interne dans le milieu bancaire. C'est une production particulièrement intéressante, puisque tout ce qui tourne autour des aspects de gouvernance est, plus que jamais, d'actualité. On en a parlé le 14 septembre 2010, dans le cadre de la mise en place des nouvelles directives européennes (4e, 7e et 8e directives). A la clôture de cette manifestation, Jean-Pierre JOUYET, Président de l'AMF nous a dit très clairement qu'il y avait encore beaucoup à faire en ce qui concerne le rôle du Comité d'audit. Je vous recommande donc de lire ce document, qui intéresse non seulement les banquiers mais aussi les personnes travaillant dans le secteur des assurances.

Régis MONFRONT, *Inspecteur Général, Crédit Agricole CIB*

Tout ce qui est dit ici touchant au cœur de nos activités, les propos doivent rester dans cette enceinte. C'est ce que l'on appelle, au Royaume-Uni, les *Chatham House Rules*. Tous les sujets peuvent être débattus mais on ne peut pas faire état des discussions à l'extérieur de cette enceinte.

Notre réunion prend cette année un relief tout particulier, et ce pour trois raisons.

La première, qui n'est pas nouvelle, est que l'environnement réglementaire demeure très fluide, dense et porteur d'interrogations multiples, non seulement sur les dispositions réglementaires, mais également sur le calendrier de leur mise en œuvre.

La deuxième raison est que, soucieux de renforcer l'efficacité de la gouvernance des établissements financiers français, les pouvoirs publics ont créé l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP), rassemblant sous son égide les entreprises d'assurance et les établissements bancaires. C'est la première fois que nous nous réunissons dans cette configuration.

La troisième raison, et non la moindre, est que Didier ELBAUM a accepté, en dépit d'un agenda très chargé, d'échanger avec nous, praticiens de l'audit et du contrôle interne, sur quelques thématiques au cœur de nos préoccupations.

Je crois qu'il est inutile de présenter Didier ELBAUM qui joue un rôle déterminant dans le monde réglementaire, tant national qu'international, depuis le début des années 1980. Je dirai, très brièvement, qu'il fut, successivement, adjoint de direction puis inspecteur de la Banque de France, et administrateur suppléant pour la France auprès de la BERD en 1992. Chef de mission à la Commission bancaire en 1997, directeur du Contrôle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, secrétaire général de la Commission bancaire en 2004, puis secrétaire général adjoint de la Commission bancaire en 2006 et, plus récemment, en 2010, secrétaire général adjoint de l'ACP. Il est également membre du Comité européen des superviseurs bancaires, président du

Groupe européen *Expert Group on Financial Information* et membre de l'Autorité nationale de la comptabilité.

Didier ELBAUM, *Secrétaire Général Adjoint, ACP*

Merci aux organisateurs de cette réunion de me donner l'occasion de parler à un public dont je pense, et j'espère, que je partage la culture. Vous êtes dans des établissements bancaires ou des organismes d'assurance, en charge, pour l'essentiel du public, de l'audit ou des inspections internes. Comme Régis l'a rappelé, j'ai moi-même, pour le compte de la Banque de France, de la Commission bancaire, travaillé sur place à des contrôles.

La perspective du superviseur n'est bien sûr pas la même, les objectifs ne sont pas les mêmes que ceux des auditeurs internes mais je pense que, à la fois techniquement et culturellement, il y a des zones de recoupement. C'est donc, tout à fait librement, que je vais m'expliquer et m'exprimer sur un certain nombre de thèmes dont vous avez bien voulu me saisir.

Nous allons passer au crible un certain nombre de sujets tous différents mais qui intéressent toutes les structures de contrôle interne : qu'il s'agisse du sujet très général de l'audit, de l'audit interne, du Comité d'audit et de sa place dans la gouvernance des établissements bancaires ou des organismes d'assurance ; la notion de contrôle permanent ; le rapport de contrôle interne, aussi bien dans les banques que dans les sociétés d'assurance ; le contrôle interne dans le secteur des assurances ; le pilier 2 de Solvabilité 2 ; la lutte contre le blanchiment ; la liquidité.

Audit et gouvernance

Vous constatez une différence entre le modèle français et le modèle d'autres pays européens. Quelle évolution peut-on envisager de ces différents modèles, que ce soit au travers du prisme européen ou à un niveau plus global, tel que vu par le Comité de Bâle ?

C'est vrai qu'il existe différents modèles. Je serais d'ailleurs tenté de vous renvoyer à un document qu'a publié le CEBS – l'organisme européen des superviseurs bancaires, qui laissera place, au 1er janvier 2011, à une autorité bancaire européenne –, un travail qui s'est clos en 2009 par une enquête portant sur les différentes organisations de *corporate governance*.

Le sujet est vaste mais, parmi les quatre thèmes qu'abordait cette enquête, il y en avait un, j'imagine que c'est celui qui vous intéresse, celui des fonctions de contrôle interne et, parmi elles, la place de l'audit ; les trois autres thèmes traitaient de la structure et de l'organisation de la gouvernance, des *management bodies* ;le dernier thème était celui des publications, *public disclosures* et de la transparence. Je vous invite à vous référer au premier thème pour avoir un aperçu des différences entre les modèles d'organisation, en tout cas au niveau européen.

Je dis cela parce qu'il va y avoir un travail, entrepris par le CEBS, de rédaction de grands principes ; en anglais, *guidelines*. Il y en avait déjà eu un sur le sujet de la rémunération, un autre sur le sujet des risques. Dans un proche avenir, il y aura donc des développements sur les fonctions de contrôle interne.

Je crois que, pour en avoir parlé avec M. Vaurs, derrière cette question tout à fait générale qui va me donner l'occasion de revenir sur certains sujets que vous connaissez bien –cf. votre document sur l'urbanisme du contrôle interne[1] –, il y a le sujet plus précis des liens éventuels entre l'audit interne et le Comité d'audit. Je tâcherai de répondre à cet aspect des choses et d'expliquer comment ces relations sont traitées dans le cadre français.

Pour planter un peu le décor et avant de répondre à la question précise que je viens d'indiquer, je pense que, comme beaucoup, et comme le met en exergue le Livre vert de la Commission européenne, la crise financière que nous avons traversée et que nous traversons encore a révélé un défaut de mise en œuvre des principes du gouvernement d'entreprise. C'est une banalité que de le dire mais, en même temps, les principes de la *corporate governance*, du gouvernement d'entreprise, sont fixés depuis longtemps. Ce qui a fait défaut, on l'a vu, c'est une application correcte de ces principes généraux.

Ce n'est pas que le gouvernement d'entreprise soit directement responsable de la crise, mais force est de constater que c'est l'absence de mécanisme de contrôle effectif qui a largement contribué à une prise de risque excessive de la part des établissements financiers. Et je crois qu'il n'est pas inutile, pour la suite de nos échanges, de voir quelles sont les principales raisons pour lesquelles tout n'a pas fonctionné comme attendu.

Les principes existants qui fondent la *corporate governance* ont une portée très large. Ils sont énoncés de façon très générale. Cela peut avoir des aspects positifs : on ne se perd pas dans le détail. Mais le défaut est qu'ils laissent des marges d'interprétation trop larges. Et un effet, peut-être un peu paradoxal, est que, devant la difficulté parfois de les mettre en pratique, leur mise en œuvre ou le contrôle de la mise en œuvre a bien souvent conduit à une application purement formelle du contrôle. C'est le principe de « cocher une case ». Ces principes sont énoncés de façon trop générale, pour être totalement pertinents. A noter aussi une absence d'un partage suffisamment clair des rôles

[1] Pour un urbanisme du contrôle interne efficient, Groupe Professionnel Banque, Cahier de la Recherche - IFACI, avril 2010

et des responsabilités quant à la mise en œuvre de ces principes de *corporate governance*. Un flou peut-être aussi sur la nature juridique de ces principes : sont-ce de simples recommandations ? Quelle est leur force contraignante, obligatoire ? Il y a matière à interrogation et, du coup, à beaucoup de flou.

C'est pour toutes ces raisons que différentes instances internationales se sont efforcées, dans les années passées, à spécifier, à mettre un peu plus de clarté derrière ces principes de *corporate governance*. Je pense à la Commission européenne, je faisais allusion il y a un instant à son Livre vert ; je pense au Comité de Bâle, je vais y venir dans un moment ; et à nouveau au CEBS.

Tous ces travaux ont de nombreux points communs, mais je retiens qu'ils insistent très largement et très fortement sur les responsabilités des organes délibérants. Dans la suite de mes propos, je pourrai parler Conseil des responsabilités du Conseil d'administration, et plus généralement des organes délibérants, tout particulièrement en matière de contrôle des risques. En entrant un peu plus dans le détail, dans ces différents principes de gouvernance, il est à la fois question du Comité d'audit et des audits internes.

Pour ce qui a trait aux grands établissements – par « grands », il faut comprendre d'un degré de complexité avéré ou d'une représentation étendue à l'international –, le Comité de Bâle préconise l'instauration d'un Comité d'audit. Et le Comité de Bâle dit très clairement que l'audit interne doit pouvoir bénéficier d'un accès direct au Comité d'audit, de même que le Comité d'audit doit disposer d'un droit de regard sur les travaux de l'audit interne.

Côté assurance, on trouve dans les principes fondamentaux, peu ou prou, les mêmes recommandations. En tout cas, il est fait mention de la nécessité de créer des Comités spécifiques. A côté du Comité des risques et du Comité de rémunération, il y a également le Comité d'audit. Et il est précisé, dans les principes fondamentaux, que le Conseil d'administration doit recevoir un *reporting* régulier sur le contenu des travaux de l'audit interne. Ces mêmes textes prévoient que le Conseil d'administration soit très rapidement informé des défaillances significatives et des mesures correctives qui doivent être apportées.

Au niveau européen – encore une fois, dans vos travaux du groupe Banque, c'est évidemment mentionné –, il y a un cadre, qui se veut harmonisé, au travers de l'édiction de la 8e directive.

Vous avez aussi vu les publications du Comité de Bâle. C'est Danièle NOUY, le secrétaire général de l'ACP, qui a été l'animateur, le président de ce groupe de travail qui a publié ces recommandations. J'attire votre attention sur le point qui parle de la promotion de l'indépendance de l'audit interne, et le fait que, comme principe, on devrait veiller à ce que les rapports de l'audit interne puissent être fournis à l'organe délibérant, et que l'auditeur interne puisse avoir un accès direct au Conseil d'administration ou à son Comité d'audit.

Quand nous allons dans les établissements de crédit, nous prêtons une attention toute particulière aux travaux des inspections internes, et utilisons différents éléments d'appréciation. Pour nous, il est extrêmement important de savoir que, quand nous ne sommes pas sur place, nous avons une sorte de relais en la personne des audits internes qui veillent à l'efficacité du contrôle interne et en particulier à la maîtrise des risques. Un des points forts, mais vous le savez certainement si vous avez vu nos équipes sur place, est la manière dont il est répondu aux dysfonctionnements relevés par les audits internes. En outre, nous veillons à ce que les auditeurs internes apportent une attention toute particulière à la qualité de la gestion des risques et à la manière dont la fonction Conformité est remplie. Enfin, nous considérons comme essentiel de veiller à la qualité des *reportings*, à la disposition non seulement de l'organe délibérant mais aussi de l'organe exécutif ; et de l'organe pris dans son acception un peu plus large que celle du règlement 97-02, c'est-à-dire tous ceux qui forment les Comités exécutifs, quand bien même ses membres ne sont pas dirigeants responsables.

Un document, édité par le CEBS, est actuellement en consultation et reprend – un certain nombre de dispositions du Comité de Bâle. Vous êtes évidemment les bienvenus si vous voulez y apporter des commentaires.

Pour aller à l'essentiel et essayer de répondre à la question qui est posée : oui, dans le règlement 97-02, à la différence de ce que je viens d'indiquer sur les principes du Comité de Bâle ou de ceux du CEBS, le texte valable en France ne dit pas qu'il y a un accès direct de l'audit interne au Comité d'audit. Il y a un cas précis où le responsable de l'audit interne – du contrôle périodique – peut avoir un accès direct, et même doit avoir un accès direct au Comité d'audit, c'est en cas d'inexécution des mesures correctives, ce qui rejoint mon point de vue évoqué tout à l'heure sur l'importance pour juger, entre autres, de la qualité d'une inspection, de sa capacité à persuader, si besoin est, le management et l'organe exécutif de procéder aux mesures correctives nécessaires.

Bien sûr, comme dans plusieurs des textes valables en France, ces grands principes d'organisation sont à passer au prisme de la proportionnalité, et ils sont adaptables et à adapter en fonction de la taille, des caractéristiques de l'activité et des implantations.

Pour ce qui concerne l'ACP, j'en reviens encore à ce point extrêmement important, qui est celui du niveau d'information de l'organe délibérant et, je le rajoute, de l'organe exécutif en matière de contrôle interne. Et ce sont les raisons pour lesquelles, dans le 97-02, il est maintenant clairement spécifié que l'ACP peut se faire communiquer les documents examinés par l'organe délibérant, et même obtenir des extraits de procès-verbaux.

L'audit interne travaille pour l'organe exécutif, ce qui ne doit pas l'empêcher d'avoir un accès direct au Comité d'audit. A la fois le texte et la pratique en France semblent montrer qu'il n'y a pas de difficulté incontournable à ce que l'organe délibérant – ou le Comité d'audit, son émanation – puisse bénéficier des travaux de l'audit interne. Je ne dis pas que le texte ne bougera pas. Aujourd'hui, ce n'est pas ainsi que c'est formulé. En même temps, je ne considère pas que ce soit un obstacle important à l'efficacité des travaux du Conseil d'administration, du Comité d'audit, ou de l'audit interne.

Louis VAURS

Sur l'accès au Comité d'audit, vous indiquez que, dans certains cas, l'audit interne peut avoir un accès direct. Il serait souhaitable que cette possibilité soit sensiblement élargie, en vous inspirant des recommandations faites par l'IFA et l'IFACI, il y a 18 mois environ.

On a beaucoup parlé ces derniers mois des Comités d'audit et on parle de plus en plus des Comités des risques ; dans les débats qui ont lieu cette année pour l'adaptation de la 8ème directive, le Comité d'audit est apparu comme faisant essentiellement fonction de Comité des comptes.

Dans le cadre de la loi de régulation bancaire et financière, le Comité des risques est signalé comme obligatoire à terme dans le secteur bancaire. Et là, se pose la problématique du rattachement : Vaut-il mieux pour l'audit interne avoir des contacts avec le Comité d'audit, transformé en Comité des comptes, ou avec le Comité des risques ? Peut-être avec les deux, d'ailleurs.

Quel est votre point de vue ?

Didier ELBAUM

Si je pense aux grands établissements de la place, je ne dirais pas que le Comité d'audit – loin de là – traite uniquement de l'information comptable et financière. Il traite des risques. A telle enseigne qu'il peut y avoir, selon les établissements, un dédoublement. Il y a des Comités des comptes qui, comme leur nom l'indique, se concentrent sur l'information financière, et il y a un Comité – dont je dirais que c'est un dédoublement du Comité d'audit, qui se penche sur les risques.

Dans les textes – Bâle, le CEBS, le 97-02 – il est tout à fait clair que le rôle du Comité d'audit ne s'arrête pas à l'examen des comptes, de la situation financière.

C'est peut-être avec les Comités des risques que les choses pourraient évoluer, parce que les Comités des risques désignent le plus généralement une entité interne au groupe et qui n'est pas l'émanation de l'organe délibérant, à la différence de ce qu'est le Comité d'audit. Pour répondre simplement : le Comité d'audit, oui, se préoccupe des risques ; et il est à ne pas confondre avec les Comités des risques qui sont, sous différentes appellations, des Comités d'opérationnels.

Louis VAURS

Je faisais référence au Comité des risques, émanation du Conseil d'administration et non au Comité des risques opérationnel.

Didier ELBAUM

Ma réponse, à relativiser en fonction de la situation et des spécificités des établissements, est que le Comité d'audit embrasse cette fonction d'examen des risques.

Le contrôle permanent

Est-il prévu d'intégrer le concept de contrôle permanent au sein d'une prochaine recommandation du Comité de Bâle ?

Didier ELBAUM

Je vais répondre « non ». Pourquoi ?

Le contrôle permanent figure, de longue date, dans le règlement 97-02 dont je reconnais que les contours ne sont pas toujours d'une clarté totalement évidente, mais c'est la contrepartie de la souplesse d'organisation qui est laissée aux établissements. Et en fait, dans la pratique, si l'on ne veut pas trop théoriser le sujet, on voit bien ce qu'est le contrôle permanent.

Viennent ensuite les questions : comment est-il organisé ? Un ou plusieurs contrôles permanents ? Quid de la relation entre le responsable de la conformité et du contrôle permanent ? Quid de la place du responsable de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ? Quid de toutes ces articulations avec tous les cas de figure possibles ?

Je me suis livré pour préparer cette réunion à quelques recherches, en essayant même de trouver un équivalent anglais à la notion de « contrôle permanent ». Je n'ai pas retrouvé. Mais ce n'est pas parce que le vocable n'existe pas que l'idée, la notion, le concept n'existent pas. Et on voit cette réalité sourdre dans tous les textes. Et même, en remontant aux travaux du Comité de Bâle, en octobre 2006, on voit bien quelles sont les grandes caractéristiques qui fondent un contrôle permanent.

Donc, sauf à ce que vous me disiez le contraire, j'aurais tendance à répondre : non, on n'a pas besoin d'évoquer, d'invoquer le nom de contrôle permanent pour comprendre ce dont il s'agit. Cette réalité-là est dans tous les principes.

Mais vous pouvez évidemment être d'un avis différent.

Régis MONFRONT

Le contrôle permanent est effectivement un concept qui a montré son efficacité dans l'environnement français. On note néanmoins, de la part des Anglo-Saxons, une certaine difficulté à le comprendre.

A quoi cela tient-il, puisqu'un certain nombre d'éléments, qui sont de bon sens et de bonne pratique, sont effectivement évoqués dans des documents du Comité de Bâle ? Pourquoi les régulateurs anglo-saxons sont-ils mal à l'aise avec ce concept ?

Voyez-vous une raison à ce comportement ?

Didier ELBAUM

Je n'en vois pas de spontanée. Je pense que – est-ce un élément de réponse ? – ils ont été des précurseurs dans la notion de contrôle de conformité. On rencontrait des *compliance officers* à Londres quand le terme n'existait pas en France. Et j'ai l'impression – et je dirais cela non seulement de nos collègues et amis britanniques, mais aussi américains – que l'accent est davantage mis soit sur l'audit interne, peut-être plus aisé à comprendre, soit sur la notion de conformité, puisqu'elle englobe tout. Et je pense, mais je ne peux pas m'avancer à la place de mes collègues, qu'ils voient le contrôle permanent comme une composante de la fonction de conformité.

Il y a peut-être aussi un autre prisme culturel. L'efficacité du contrôle permanent repose pour beaucoup sur les procédures. Or les Anglo-Saxons ont une culture de rédaction des procédures plus ancrée que nous. Peut-être même s'y arrêtent-ils trop et, à partir du moment où il existe une procédure et quelqu'un (et ce quelqu'un est peut-être l'auditeur interne) pour contrôler la mise en place de cette procédure et tester sa mise en œuvre effective, ils s'arrêtent là.

Nous – collectivement –, allons plus loin en examinant les es différents niveaux de contrôle permanent, les contrôles opérationnels, la notion de séparation des fonctions entre celui qui engage l'activité, celui qui la contrôle, celui qui la comptabilise.

Pour résumer, je n'ai pas de réponse certaine, mais je constate (comme je l'ai dit), que les Anglo-Saxons ont insisté, à l'origine, sur la fonction *compliance* plus que sur la fonction contrôle interne dans sa version opérationnelle.

Question

J'ai un peu le sentiment que les documents que vous nous présentez là se réfèrent plutôt au contrôle permanent de type premier niveau, intégré à l'activité, qu'au contrôle de deuxième niveau tel qu'il peut être réalisé par les unités de contrôle permanent qui sont notamment invitées à présenter un plan de contrôle annuel.

Et à ce moment-là, cela va un peu plus loin que ce que vous affichez, et la question peut se poser du bon positionnement respectif du contrôle permanent et du contrôle périodique.

Didier ELBAUM

Je vous suis, jusqu'à un certain point.

Quand j'évoque ici le double contrôle, il me semble que l'on est au-delà du contrôle de premier niveau. Je prends l'exemple développé dans le 97-02, de l'octroi de crédit. Le premier niveau va consister à vérifier la bonne application de toutes les procédures qui ont amené à l'octroi de ce crédit. Mais on demande une révision par un tiers. C'est déjà du second niveau. Je vous suis donc jusqu'à cette limite. Encore une fois, le contrôle permanent est d'abord une affaire d'opérationnels, mais avec différentes strates de responsabilité. On parle de deux niveaux, il peut y en avoir trois. Tout dépend du sujet et de l'organisation.

Il me semble que l'articulation avec le contrôle périodique, à la fois dans les textes et dans la pratique, ne souffre pas la moindre ambiguïté. Le contrôle périodique a notamment pour fonction, entre autres, de contrôler l'efficacité, l'effectivité du contrôle permanent. Cela veut dire que tout contrôle périodique portant sur toute activité va devoir immanquablement se poser la question de l'efficacité du contrôle permanent. Le contrôle permanent, les hommes et les femmes du contrôle permanent, sont pris au quotidien dans les activités et participent à la bonne application des procédures et des contrôles.

Le contrôle périodique, comme le nom l'indique, vient à intervalles réguliers et, sauf à ce que vous précisiez votre question, pour ma part, je ne vois pas de difficulté d'articulation – ni sur le papier, ni en pratique – entre contrôle périodique et contrôle permanent.

Question

Il n'y a pas vraiment de difficulté d'articulation, mais en pratique, dans certains établissements, il peut quelquefois y avoir des chevauchements, notamment en ce qui concerne le plan de contrôle annuel élaboré par des unités de contrôle interne, dans différents domaines, avec des points de contrôle précis, quelquefois même des rapports et des recommandations. On entend parfois des

établissements parler de recouvrements, de doublons, et aussi de duplication des coûts dans certains cas.

Didier ELBAUM

Il peut y avoir des plans de contrôle émanant du contrôle permanent et du contrôle périodique.

Je pense à la cartographie des risques à propos de laquelle vous pourriez là aussi dire qu'il y a une zone de recoupements, parce qu'il est aussi du ressort des départements des risques de bâtir une cartographie du même nom. C'est la partie contrôle permanent. Et l'audit interne peut avoir et bâtir sa propre cartographie ; ou bien il peut aussi construire son programme d'intervention et sa propre cartographie à partir de celle du contrôle permanent. Très honnêtement, je ne vois pas de difficulté, au contraire je trouve une certaine clarté dans cette séparation des tâches.

Il y a peut-être un ou deux établissements où l'on parle d'inspection et d'audit, qui sont différenciés. Et l'audit peut être rattaché aux fonctions opérationnelles. Mais, même dans ce cas, ces auditeurs internes dépendent de la filière Inspection. Je ne suis donc pas sûr de voir là un problème ou une différence.

Louis VAURS

C'était vrai à une certaine époque. C'est beaucoup moins vrai : il y a maintenant un rattachement direct à l'inspection générale.

Didier ELBAUM

C'est bien ce que je dis.

Louis VAURS

Il y a donc quand même une évolution importante. Mais il n'en demeure pas moins qu'un vrai problème subsiste. Et je crois que la question est particulièrement pertinente, parce que l'on se rend compte que ces contrôleurs internes sont parfois des anciens auditeurs internes, et qu'ils ont un peu le réflexe audit interne. C'est donc pour cela qu'il y a redondance dans ce genre de situation, avec un risque qui est le suivant : c'est qu'ils sont proches du business et que le business préfère être contrôlé par ces gens-là que par l'audit interne.

Se pose donc justement le problème de cette coordination de l'ensemble des contrôles, d'où l'urbanisme du contrôle interne que l'on a évoqué tout à l'heure.

Didier ELBAUM

Le mouvement que vous indiquez est exactement celui auquel je faisais référence : encore une fois, dans les exemples que j'ai à l'esprit, ces auditeurs internes sont maintenant détachés des fonctions opérationnelles et sont rattachés à la ligne métier inspection. Sur le papier, c'est clair. Maintenant, ils n'interviennent pas au même rythme et pas toujours sur les mêmes fonctions.

Pour préciser, dans ces cas de figure, on peut voir un audit interne plus impliqué dans l'information financière et, pour dire les choses de façon plus prosaïque, les aspects comptables ; peut-être moins sur les risques, et encore moins sur les aspects commerciaux et stratégiques.

Louis VAURS

Je suis d'accord avec vous, mais je crois qu'il y a un autre point, c'est que ces auditeurs internes, qui sont maintenant rattachés à l'inspection générale, par exemple, ont été remplacés, dans les différentes unités, par des contrôleurs internes qui ont tendance à faire le métier des auditeurs internes. C'est ça, le problème. Et on les appelle des contrôleurs permanents.

Didier ELBAUM

D'accord. Les deux concourent à la sécurité des opérations…

Louis VAURS

S'ils font le même métier, cela coûte beaucoup plus cher…

Didier ELBAUM

Ce n'est pas vrai, ils ne font pas le même métier avec les mêmes références. Il y a une action qui est au quotidien et il y a une autre fonction qui est périodique. Qu'il y ait un continuum, soit ; un flou, à mon avis, non. Mais je comprends mieux, si vous prenez cet exemple, qu'il puisse y avoir des soupçons de duplication.

En revanche, il est important qu'il y ait un vrai partage de responsabilités, et clair, pour éviter la duplication. C'est le problème du compte d'exploitation. Je le comprends.

Question

Si vous me le permettez, je vais revenir instant à la première question, celle de la gouvernance.

Dans certains pays, si je ne me trompe pas, les audits internes sont rattachés au Conseil d'administration. Je crois que c'est le cas de la Suisse. On a tout à l'heure dit qu'en France, il y avait unanimité pour que l'audit soit rattaché à la direction générale. Pourriez-vous m'éclairer sur la raison de ce choix ?

Dans le cadre de l'évolution réglementaire que l'on constate ces derniers temps, le rattachement au Conseil d'administration ne serait-il pas de nature à renforcer ou à faciliter l'accès direct au Comité d'audit et à renforcer l'indépendance des unités d'audit ?

Didier ELBAUM

Effectivement si l'audit est rattaché au Conseil d'administration, cela renforcerait le lien direct.

Même si on peut imaginer différents types de rattachement, j'ai tendance à trouver à la solution française des vertus qui n'existent peut-être pas, mais auxquelles je crois. Je trouve qu'il y aurait plus d'inconfort pour les dirigeants, s'ils ne disposaient pas eux-mêmes de cette fonction centrale qu'est le contrôle. Cela serait peut-être avaliser l'idée que, d'un côté, il y a des opérationnels et que, de l'autre, en supplément et de façon extérieure, il y a des gens qui contrôlent.

Je crois qu'à la fois la raison et l'histoire montrent qu'au contraire, il y a encore beaucoup de travail à faire pour persuader les établissements que la fonction contrôle, y compris dans sa dimension contrôle périodique, mais d'abord dans sa fonction contrôle permanent, doit faire partie intégrante des opérations.

Je trouve donc, conceptuellement, qu'il y a beaucoup de mérite à ce que le contrôle interne dépende de l'opérationnel, et s'il était rattaché au Conseil d'administration, je craindrais une confusion des genres.

En revanche, le moyen terme est celui qui était évoqué. Je vous rejoins là pour ce qui est de l'indépendance, la transparence et l'efficacité – je parle là à titre personnel – et je comprendrais que l'on puisse dire que l'audit interne ait un droit d'accès direct, et à son souhait, au Comité d'audit ou à l'organe délibérant.

Le rapport de contrôle interne

Quelle est la finalité du rapport de contrôle interne du président au Conseil (information des administrateurs sur l'urbanisme du contrôle interne ou recueil détaillé des procédures de contrôle interne) ? L'ACP envisage-t-elle une normalisation complète ou partielle du contenu de ces rapports ?

Didier ELBAUM

Si l'on parle, du rapport du président au Conseil, je pense qu'il est fait référence aux dispositions du code de commerce, lesquelles prévoient que le rapport doit effectivement porter sur les procédures de contrôle et de gestion des risques. C'est un rapport qui doit être élaboré par les sociétés cotées, pour simplifier. Et je dirais que c'est plutôt à nos collègues de l'AMF qu'il reviendrait de jeter éventuellement un regard critique sur ce rapport. Ce n'est pas directement notre domaine.

En revanche, les organes délibérants sont bien informés par des rapports, mais de contrôle interne, donc relevant du 97-02 ; vous connaissez les rapports dits articles 42, sur l'organisation du contrôle interne stricto sensu, et 43, sur la gestion des risques ; et un certain nombre de dispositions dans le code des assurances, le code de la mutualité et le code de la sécurité sociale pour les organismes d'assurance, les mutuelles et les institutions de prévoyance. Il s'agit donc des rapports de contrôle interne qui sont communiqués – dans le 97-02, c'est l'article 44 qui est visé – à l'organe délibérant.

Le rapport du Président, tel que demandé par le code de commerce, nous n'avons pas vocation à le structurer ; en revanche, nous considérons que les rapports articles 42 et 43 sont des pièces maîtresses. Et d'ailleurs, année après année, nous fournissons un canevas, de manière à ce que les établissements balaient un certain nombre de sujets. Je profite de l'occasion qui m'est donnée de rappeler les principales modifications qui ont concerné le canevas du futur rapport de contrôle interne au titre de l'exercice 2010 : nous avons donné un élément de souplesse – à la demande des établissements, et nous avons fini par être convaincus de la légitimité de cette demande – qui est de fusionner les articles 42 et 43. L'articulation ne peut pas être trop artificielle entre l'organisation du contrôle interne et ce qui est la mesure des risques, le second faisant partie du premier.

En dehors de cet aspect un peu institutionnel, nous avons demandé à compléter le sujet sur différents thèmes, à commencer par la gestion du risque de liquidité ; j'y reviendrai, en réponse à la dernière question. Et sur les dispositifs de lutte contre le blanchiment, nous en parlerons dans un moment, puisque le 97-02 a évolué de façon notable. Et, ACP oblige, maintenant, même dans le contrôle bancaire – je dis « même dans le contrôle bancaire », parce qu'il y avait déjà des contrôles de ce type dans le secteur de l'assurance – on se préoccupe de tout ce qui relève de la protection de la clientèle.

Je ne vais pas insister sur le contenu des rapports de contrôle interne, parce que ce serait fastidieux, et vous le connaissez. Ce qui est important, plus que la somme de toutes les informations extrêmement précieuses et qui peuvent être très détaillées – mais nous ne nous en plaignons pas –, c'est que vous ne perdiez pas l'idée de la mesure précise, quantifiée, des risques et de leur hiérarchisation. Et, au-delà des procédures, au-delà du formalisme, il y a une mise en œuvre effective du dispositif de contrôle interne.

Dans le secteur des assurances, comme je l'indiquais, le sujet protection des assurés, de la clientèle est traité. Pour dire les choses très simplement, il n'y a pas l'équivalent du 97-02 dans le secteur des assurances. Cela ne veut évidemment pas dire qu'il n'y a pas de contrôle interne ; cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'audit interne ; cela veut simplement dire que le substrat législatif et réglementaire n'est pas exactement aussi dense que celui qui existe dans le monde bancaire.

Vous avez pu avoir connaissance d'un courrier que Danièle Nouy a adressé aux associations professionnelles et qui tisse là aussi un canevas qui est à suivre par les organismes d'assurance. Vous le trouverez sur le site de l'ACP. Le pas majeur, le saut qualitatif important attendu du point de vue des textes – la réalité, c'est autre chose – sera franchi avec Solvabilité 2. C'est un thème que je vais développer.

Un sujet important est la qualité de l'information fournie aux organes exécutifs et à l'organe délibérant. Le fait que les rapports articles 42 et 43 – je parle pour le monde bancaire – soient communiqués à l'organe délibérant, c'est très bien. Cela n'a pas les mêmes vertus, me semble-t-il, que vis-à-vis du superviseur. Nous avons besoin, nous utilisons toutes les informations que vous nous donnez. Pour ce qui est deà l'information de l'organe délibérant, il vaut mieux privilégier la synthèse, la pertinence de l'information plutôt que le volume. C'est ce qui aide à prendre des décisions, c'est ce qui aide à y voir clair. Il faut éviter à la fois l'absence d'information, notamment sur les risques, et une information trop dense, où l'essentiel est noyé dans l'accessoire.

J'en viens à une question qui est effectivement le pendant de ce que l'on peut attendre d'un rapport de contrôle interne, mais cette fois dans l'assurance et, de façon plus prosaïque, ce sur quoi nous allons nous concentrer.

Le contrôle interne dans le secteur de l'assurance

Certains axes ou spécificités en matière de contrôle interne pour le secteur de l'assurance apparaissent-ils dès maintenant comme essentiels pour l'ACP ?

Didier ELBAUM

On veut évidemment aller à l'essentiel. Je pourrais dire, de façon littéraire : ce qui est au cœur de Solvabilité 2 et du pilier 2, et aussi de l'aspect proportionnalité, c'est une vision des risques – puisque c'est ce qui est au centre du rapport de contrôle interne – en adéquation avec les activités poursuivies. Il n'y a rien là que de très banal, et de ce qui est appliqué à coup sûr dans les banques, dans le rapport de contrôle interne, et vraisemblablement dans les assurances, mais encore une fois, sans que l'on ait ce substrat textuel que fournit le 97-02.

Voici l'inventaire des risques sur lesquels nous entendons notamment nous concentrer : **les risques liés à la souscription**, c'est-à-dire le risque de perte ou de changement défavorable de la valeur des engagements d'assurance, en raison d'hypothèses inadéquates en matière de tarification et de provisionnement ; **le suivi de la gestion des sinistres** ; un point particulièrement important, bien suivi par les assureurs, qui est consubstantiel à leur activité, à la mécanique entre le passif et l'actif, c'est **la gestion ALM**. Elle existe dans la banque. A certains égards, elle est, me semble-t-il, bien plus ancrée encore – ou doit l'être, en tout cas – dans le secteur des assurances, particulièrement dans ces périodes où les taux d'intérêt sont bas et, s'ils le restaient durablement, il pourrait y avoir des répercussions que l'on doit mesurer. **La gestion des placements**. Cet aspect est encore renforcé par ce qui se dessine avec Solvabilité 2, là aussi avec la baisse des taux : quel placement, quelle rentabilité, mais aussi quels risques ? **L'utilisation des instruments dérivés** : ce n'est pas une nouveauté, ni pour la banque ni pour l'assurance. Cela fait naître des **risques de contrepartie**, il faut les prendre en compte.

Les sujets spécifiques au monde de l'assurance, sur les transferts, les cessions et la réassurance ; la qualité de l'information financière et comptable, bien sûr ; **la gestion du risque opérationnel** ; **la gestion du risque de liquidité**, dans une acception qui ne se confond pas avec celle du secteur bancaire. La **protection de la clientèle**, un axe qui doit être développé par nous.

Le rapport de contrôle interne – et en tout cas, ces contrôles que nous ferons porter sur le contrôle interne des organismes d'assurance – ne doit pas être un motif de perdre de vue la première priorité qui s'offre aujourd'hui aux organismes d'assurance, qui est de préparer Solvabilité 2. Je dis cela, parce que nous avons eu une expérience assez voisine dans le monde bancaire, qui était la préparation à Bâle II. Nous savons qu'il faut du temps à la fois pour être prêts à recevoir une éventuelle homologation par l'ACP, qu'il faut faire vivre ces systèmes, que c'est une œuvre techniquement difficile et de longue haleine, et qu'il faut donc s'en préoccuper.

Solvabilité 2, en dehors des aspects de gouvernance que je vais évoquer, c'est beaucoup de technique, c'est pour beaucoup d'établissements beaucoup d'actuariat, beaucoup de modèles. Cela ne doit pas occulter et amener à délaisser une gestion des risques à la fois opérationnels et traditionnels. Pour prendre une image dans Bâle II, ce n'est pas parce qu'il y a des modèles que les opérationnels qui octroient des crédits ne travaillent qu'avec des modèles même si, par ailleurs, on demande, au terme de cette fameuse insertion opérationnelle, que les modèles ne soient pas une réalité désincarnée et séparée des activités opérationnelles. Il y a là un équilibre à trouver.

Louis VAURS

J'ai une question concernant le rapport de contrôle interne. Ce rapport, destiné à l'ACAM, existait-il auparavant ?

Didier ELBAUM

Oui.

Louis VAURS

Est-ce qu'il y a beaucoup de différences avec les propositions que vous avez faites, et par rapport à ce qui existait auparavant ?

Didier ELBAUM

Ce que je dis, simplement, c'est que ce rapport de contrôle interne existe. Son soubassement juridique n'est pas aussi développé que dans le 97-02.

Louis VAURS

Donc, il va être renforcé, et vous allez demander davantage d'informations ?

Didier ELBAUM

On va d'abord vérifier si l'on trouve, dans le rapport de contrôle interne, suffisamment d'informations sur tous les risques et zones de risque ou zones de préoccupation théoriques.

Louis VAURS

Il serait intéressant de connaître le point de vue des assureurs, en ce qui concerne ce nouveau contrôle.

Question

Dans ce domaine-là, il y a eu des interventions de la part des fédérations. Le CETIP et la FNMF ont fait des recommandations, quant au contenu du rapport, qui sont complètement en phase avec ce que l'on vient d'entendre à l'instant. Je crois d'ailleurs qu'elles ont été vues par l'ACAM, à l'époque, avant d'être publiées.

Je ne sais pas si cela a été fait par la FFSA de la même manière, mais il est certain qu'il y a déjà matière à travailler.

Didier ELBAUM

J'en suis persuadé. Et c'est bien parce qu'il y a aussi ce type de dialogue en amont que le canevas qui a été envoyé par Danièle NOUY aux différentes fédérations, en octobre 2010, a pu être nourri. Il n'y a pas de rupture.

Mon propos est simplement de dire : l'équivalent du 97-02 n'existe pas dans l'assurance.

Question

Ceci peut peut-être s'expliquer par les différences entre les différents opérateurs d'assurance, certainement plus importantes dans le monde de l'assurance que dans le monde bancaire. C'est vrai que les deux univers sont vraiment très différents dans la gouvernance, dans la structure et dans la philosophie de fonctionnement.

Il me paraît très difficile d'avoir un système unique pour l'ensemble du secteur de l'assurance.

Didier ELBAUM

Etant béotien en la matière, je ne m'avancerai pas plus que je ne m'y sens moralement autorisé. Simplement, j'apporterais un peu la contradiction.

Les situations diverses existent au sein du monde bancaire, dans leur structure juridique, je pense aux mutualistes face aux organisations capitalistiques traditionnelles. Il y a, là aussi, des différences extrêmement importantes dans la gestion des activités, dans l'institutionnel et donc dans le gouvernement d'entreprise, dans les processus de décision, dans les processus de mesure des risques et dans les processus de contrôle.

Et malgré tout, il y a un corpus unique des principes, il y a un organe délibérant, il y a un certain nombre de règles. Mais vous avez raison, selon les activités, la théorie colle plus ou moins bien avec la réalité. Il faut à partir d'un moule commun procéder à des adaptations, avec pragmatisme. Je crois que des grands principes généraux – mais précis ; « généraux » ne veut pas dire « flous » – s'adaptent à toute organisation. Si l'on parle du contrôle, y compris dans le monde industriel, on doit pouvoir trouver des principes que l'on partage, non seulement à l'intérieur de la sphère financière, mais aussi en dehors.

Dans l'assurance, les activités peuvent être plus concentrées, alors que, dans le monde bancaire, il y a une diversification des activités à l'intérieur d'un même groupe. Mais vous pouvez aussi considérer que, même dans les grands groupes – il y en a cinq en France –, on trouve différentes activités. Celui qui fait du *factor* n'est pas le même que celui qui fait du crédit à l'habitat, du crédit au particulier, du crédit aux grands *corporates*, etc. Il y a une diversité. Et pourtant, le 97-02 s'applique. Il y a un texte fédérateur.

Le pilier 2 de Solvabilité 2

Quels processus, quel calendrier et quelles orientations l'ACP envisage-t-elle dans le cadre de la mise en œuvre du pilier 2 ? Quelles sont les modalités d'application du principe de proportionnalité envisagées par l'ACP ?

Didier ELBAUM

Solvabilité 2, c'est beaucoup de choses. C'est, entre autres, la possibilité de renforcer le dispositif de contrôle interne.

Si l'on revient sur le sujet de la gouvernance, il y a, dans la directive, un certain nombre de fonctions très précisément listées, qui vont d'ailleurs au-delà de l'acception du même vocable, contrôle interne, dans le monde bancaire. Voilà, en reprenant les textes, tout ce qui est derrière la notion de gouvernance.

Dans le pilier 2, il y a autre chose que les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des instances décisionnelles. C'était d'ailleurs historiquement ainsi que *corporate governance* était considéré dans le monde bancaire. On sait que c'est bien plus que la description, le rôle du Conseil d'administration. On a évidemment parlé de l'audit interne et du contrôle permanent. Derrière le vocable gouvernance, il y a tout ce qui s'applique au contrôle interne dans une acceptation élargie, y compris les règles d'honorabilité et de compétence, ce qui a trait à la gestion des risques, au contrôle interne, son organisation, l'audit interne, la fonction actuarielle – sujet qui n'est pas développé en tant que tel dans le monde bancaire – et un autre sujet, qui est l'externalisation ou la sous-traitance, qui, elles, sont connues du monde bancaire.

Le pilier 2 n'est pas que de la gouvernance, mais c'est en partie de la gouvernance dans une acception très générale.

Je ne vais pas énumérer et lister tout le contenu de la directive mais, pour ce qui est du système de gouvernance, on y retrouve des principes d'organisation. Il y a là, me semble-t-il, quelle que soit l'activité des assurances, des principes qui doivent être transversaux et partagés par tous. C'est exactement la même chose dans le secteur bancaire. Un rappel sur l'indépendance nécessaire, absolument incontournable de l'audit interne. C'est important de le rappeler.

La dernière loi de régulation bancaire et financière a paru le mois dernier. Elle pose le principe d'un Comité d'audit et des risques. Cela va donc au-delà de ce que dit Solvabilité 2.

Un autre principe que j'aurais tendance à qualifier de bon sens, même s'il n'est pas toujours pleinement satisfait – dans le système bancaire en tout cas –, sur les politiques qui doivent être définies, décrites, mises à disposition, partagées, faire l'objet d'une formation, principalement sur la gestion des risques ou les autorisations, les limites, l'audit interne, sa place, son indépendance, etc.

Selon mes collègues de l'ex ACAM, il n'existe pas actuellement d'obligation de documentation au système de gouvernance. Ce serait donc une nouveauté. En revanche, le principe d'honorabilité existe évidemment. C'est ce à quoi il est fait référence avec la notion de *fit and proper*.

Outre le contrôle interne et l'audit interne, il doit y avoir aussi une fonction de conformité.

En dehors de la gestion des risques, j'ai indiqué la fonction actuarielle comparée au système bancaire. A ce jour, dans le régime Solvabilité 1, sur les aspects de gouvernance, les dispositions réglementaires, il n'y a pas de distinction faite entre les fonctions, même si elles existent. Dans Solvabilité 2, cette énumération sera clairement articulée.

Sur l'ORSA (*Own Risk and Solvency Assessment*), qui est là aussi une nouveauté, de même que l'ICAAP l'a été dans le système bancaire avec l'avènement de Bâle 2, l'évaluation quantifiée des risques par

les établissements eux-mêmes – on parle de modèle économique – est une nouveauté. C'est l'évaluation interne des risques et de la solvabilité, que ce soit le ratio ou la marge de solvabilité. Elle ne se traduit pas nécessairement par une exigence de capital supplémentaire.

Pour dire le vrai d'ailleurs, dans le monde bancaire, je n'ai pas encore vu de capital économique qui concluait qu'il fallait plus de capital que les modèles internes du pilier 1. Mais il est exact qu'il y a des systèmes de diversification des risques qui expliquent que les établissements aboutissent à des exigences en fonds propres qui seraient moins élevées que s'ils appliquaient directement le pilier 1. Mon intuition me dit que l'ORSA pourrait donner la même chose. Mais on est au début de l'histoire, rien n'est écrit, donc on verra.

D'ailleurs aujourd'hui, dans le système bancaire, nous n'avons pas encore homologué de système économique, ce fameux ICAAP. Je pense que la crise a diverti l'attention des équipes en charge du développement, et a peut-être amené à reconsidérer certains paramètres, certaines mesures. On n'est donc pas au bout du chemin pour ce qui est de l'ICAAP. C'est néanmoins très utile dans l'appréciation des risques.

Si on laisse de côté la conclusion opérationnelle sur l'éventuel besoin en capital, la façon dont les établissements tiennent compte des risques et les évaluent, y compris les risques qui ne sont pas dans le pilier 1, est un point extrêmement important. Et donc, ne serait-ce que pour ce dialogue auquel donne lieu l'examen de l'ORSA, c'est une bonne chose.

Comme dans le monde bancaire, l'ACP regardera cela de près et continuera le dialogue avec les établissements bancaires pour ce qui est de l'ICAAP.

Je reviens sur la question : est-ce qu'un pilier 2 se traduit par des exigences supplémentaires en fonds propres ? Les textes, la théorie disent non. Il y a bien d'autres moyens de tenir compte des risques. Je prends un exemple dans le monde bancaire. Le risque de liquidité n'est pas modélisé. Il pourrait donc figurer, à ce titre, dans le pilier 2. Mais on peut discuter du point de vue de savoir si un risque de liquidité nécessite du capital supplémentaire ou pas. Lorsqu'il y a un risque, il doit être pris en compte dans le pilier 2, quelque part, mais cela ne se traduit pas nécessairement par une demande de capital supplémentaire.

Autre exemple, dans le crédit. Lui, pour le coup, est modélisé au travers du pilier 1. Mais il est possible que la mesure à prendre par les établissements au travers de l'examen du pilier 2 ne se traduise pas par davantage d'exigences de capital, mais par quelque chose qui peut revenir au même (tout en n'étant pas techniquement la même chose), qui est la constitution de davantage de provisions.

Dans le cas des assurances qui nous occupe, il y a au moins trois cas répertoriés où il pourrait y avoir des exigences quantitatives supplémentaires :

1. Quand la formule standard n'est pas appropriée : En mettant en avant les particularités de telle ou telle activité, il est possible que la méthode standard – dont je dis au passage qu'elle est autrement plus complexe que la méthode standard dans le monde bancaire, qui n'est après tout, même si c'est long et compliqué, qu'une addition de taxations prudentielles forfaitaires – ne reflète pas nécessairement toutes les activités d'assurance. Il faut donc là se poser la question d'une éventuelle exigence supplémentaire en fonds propres.
2. De même – et là, c'est exactement la même chose dans le monde bancaire –, l'insuffisance des modèles internes. Si l'on pense – et on en a usé à l'endroit des établissements bancaires – que les modèles internes ne reflètent pas suffisamment le risque, soit parce que le modèle lui-même n'est pas conçu de façon pertinente, soit parce que la collecte des données souffre de quelques dysfonctionnements, on peut envisager alors de rajouter des exigences supplémentaires en fonds propres.

3. Et, pour faire le lien avec le sujet qui nous occupe, des insuffisances en matière de gouvernance pourraient, en théorie dit la directive, déboucher sur des exigences en fonds propres. Je n'engage que moi, encore une fois, connaissant mal le monde de l'assurance, mais comme je dirais la même chose dans le monde bancaire, je me lance : à un défaut de gouvernance, je ne suis pas sûr que la réponse la plus appropriée soit une exigence en capital.

Sur le principe de proportionnalité, il n'y a rien de très différent dans le monde de l'assurance, par rapport au monde bancaire. C'est l'adéquation à la nature des activités, les volumes et la complexité. Dans le cas de l'ORSA, la proportionnalité pourrait effectivement trouver à s'exprimer très facilement en ce que même la méthode standard, étant, comme je le disais, très compliquée, il n'est pas sûr que tous les paramètres de risque, les facteurs de risque pris en compte dans le modèle standard trouvent à s'appliquer. Et on ne demandera pas aux établissements de faire à tout prix entrer le modèle dans leur activité, on tiendra compte du fait que certains facteurs de risque ne sont pas pertinents pour telle et telle activité.

Et puis, pour des risques – je prends toujours cet exemple de la formule standard, encore une fois parce qu'elle est très compliquée –, on peut recourir (ce sera une application du principe de proportionnalité pour mesurer la sensibilité au risque) à des *stress tests*.

Sur le calendrier, pour ce qui concerne les mesures sur la gouvernance et l'ORSA, l'adoption est prévue en 2011, et je vous invite par avance à venir écouter mes collègues de l'ACP qui tiendront, en avril 2011, une conférence du contrôle sur le thème de la gouvernance dans Solvabilité 2.

J'en profite pour dire que voilà une tradition de l'ex ACAM que nous reprenons, nous, « ex » de la Commission bancaire, à notre compte. Dans les conférences du contrôle, de l'information est donnée à un public très large, et elles semblent très efficaces. Avant la fusion, il m'a été donné d'écouter mes collègues de l'ACAM. Ce sont généralement des manifestations dignes d'intérêt.

Louis VAURS

J'ai une question qui concerne la mise en œuvre de Solvabilité 2. J'ai lu dans la presse des informations très contradictoires, et je voudrais connaître votre point de vue. Dans les *Echos* du 10 novembre, je lis la chose suivante : « L'Autorité de contrôle prudentiel et la Commission européenne ont martelé hier que le passage à Solvabilité 2 se fera le 1er janvier 2013. » Et ceci est repris d'une manière très claire par le secrétaire général adjoint de l'ACP, Fabrice PESIN. C'est parfait.

Ce qui m'a troublé, c'est qu'hier, dans *L'Argus de l'assurance*, j'ai lu une déclaration de Jean-Philippe Thierry, vice-président de l'ACP, qui disait, en ce qui concerne la date d'entrée en application : « Ce qui serait possible, c'est de laisser aux régulateurs nationaux, si une entité a besoin d'un délai, la possibilité qu'elle soit encore contrôlée sur Solvabilité 1 pendant un ou deux ans. »

Je voudrais donc savoir quelle est votre position sur ce point.

Didier ELBAUM

Je pense que M. Thierry a voulu évoquer le cas des petites structures. Par ailleurs, pour les plus petits organismes, au-dessous d'un certain seuil – de mémoire, c'est 5 millions de total de primes –, les structures ne sont pas assujetties à Solvabilité 2.

La date d'application est bien le 1er janvier 2013. Et il y aura des inspections d'homologation, comme pour Bâle 2 ; comme pour Bâle 2, on demandera à l'audit interne ou à toute autre entité indépendante des équipes qui ont développé la modélisation, de valider, avant que les équipes de contrôle sur place n'aient à se prononcer.

Il faut préparer le terrain. Les validations internes demandent du temps. Il ne faut pas considérer que ces validations internes vont nécessairement se conclure de façon positive. Et une fois qu'elles auront conclu de façon positive, il faudra que nous soyons convaincus que cette conclusion est bien justifiée.

La lutte contre le blanchiment

Les nouvelles exigences de l'arrêté du 29 octobre 2009 modifiant le règlement 97-02 sur le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

Didier ELBAUM

A la suite de l'arrêté du 29 octobre 2009, le dispositif anti-blanchiment a fait l'objet d'une insertion importante dans le règlement 97-02 (article 11.7). Des textes ont été rénovés, des clarifications ont été apportées, des détails ont été ajoutés. Il est maintenant clair que le dispositif antiblanchiment doit faire l'objet d'un examen de conformité. Ce n'était pas le cas auparavant.

Le dispositif comporte trois niveaux. Quels sont-ils ?

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme concerne d'abord les personnels. Et se pose un problème clé qui est celui de la formation des agents. Au-delà de la procédure, il faut informer et former des agents, les nouveaux venus, et donner une formation continue sur cette matière qui est en réalité mouvante.

Le deuxième niveau dans la réflexion et dans l'édification du dispositif de lutte contre le blanchiment, concerne tout ce qui est centré autour de la notion d'analyse des relations d'affaires. C'est ce qui permet aux établissements de bâtir un système de détection des anomalies.

Le troisième niveau est celui du traitement de ces anomalies.

Il faut que les établissements possèdent une classification des risques de blanchiment, à l'instar des risques opérationnels et des risques de fraude. Il n'y a pas de périmètre qui doive être a priori exclu de cette classification. Doivent être prises en compte toutes les informations que les établissements reçoivent du GAFI, à commencer par les typologies de cas qui sont mises à jour régulièrement, ainsi que les communications, les informations données par TRACFIN. Il revient aux établissements de se poser un certain nombre de questions et d'évaluer le niveau de risque attaché à chaque produit. Il est important de suivre le développement des activités, des types de clientèle et des implantations pour être sûr que rien n'échappe au champ du contrôle. De cette classification devra naître une rédaction des règles internes. Cette classification doit être mentionnée dans le rapport de contrôle interne.

Un point important, que nous avons relevé au cours des missions de contrôle sur place : au sein d'un même groupe, et dans le respect des règles de confidentialité, il faut pouvoir échanger des informations utiles à telle ou telle entité.

Un point qui n'est pas nouveau, mais qu'il faut rappeler, c'est que ce dispositif doit faire l'objet de contrôles permanents et de contrôles périodiques. C'est clairement dit, une fois encore, dans le 97-02 pour ce qui relève du contrôle de la conformité ; et de même pour ce qui a trait au contrôle périodique.

Pour ce qui est du secteur de l'assurance, le rapport de contrôle interne devra décrire – mais c'est déjà le cas actuellement – les procédures et mesures de contrôle interne. Evidemment, en tenant informés l'organe exécutif et l'organe délibérant, cela va de soi.

Nous demandons que les anomalies significatives, comme pour le risque opérationnel, nous soient communiquées. Il reviendra au contrôle permanent et au contrôle périodique de s'assurer que ces anomalies sont bien détectées, et d'y apporter une vigilance particulière ; il y va du risque de réputation.

Question

Une des grandes difficultés pour les établissements, et évidemment pour les auditeurs, est de prouver les éléments de connaissance du client et surtout du bénéficiaire effectif. On se demande toujours jusqu'où doit-on aller, sachant par exemple qu'en France, les statuts d'une société ne suffisent pas à connaître les actionnaires actuels.

Didier ELBAUM

A cette question difficile, importante et bien réelle, il n'y a pas de réponse définitive à donner si ce n'est que, il faut vraiment que les établissements témoignent du fait qu'ils ont entrepris toutes les démarches pour aller au maximum de ce que permettent les procédures. Et ce n'est pas toujours le cas.

Question

Est-ce qu'un compte rendu est un élément de preuve ?

Didier ELBAUM

Je ne dirais pas que c'est un élément de preuve. Des comptes rendus peuvent ne pas être probants.

La liquidité

L'arrêté du 5 mai 2009 relatif à l'identification, la mesure, la gestion et le contrôle du risque de liquidité est-il adapté aux enjeux de la liquidité ?

Didier ELBAUM

Inutile de dire que le sujet des liquidités, pour qui l'aurait oublié – ce qui n'est le cas de personne ici, dans cette salle – s'est rappelé à notre bon souvenir collectif au moment de la crise.

Je dirais d'ailleurs qu'en France, il a une acuité particulière car, comme vous le savez, le mode de refinancement n'est pas exactement le même que celui pratiqué dans d'autres parties du monde. On a un recours à l'intermédiation élevé, à la différence d'autres pays, je pense évidemment aux Etats-Unis où l'appel au marché est prédominant.

Le sujet se pose donc avec une acuité évidente. J'en profite d'ailleurs pour signaler un sujet qui nous interpelle, et sur lequel ont discuté beaucoup d'établissements de la place, qui est la place importante de l'interbancaire dans les bilans des banques. Il suffit de regarder les statistiques, il y a là des volumes plus importants qu'ailleurs.

Ce sont des rappels dont, je pense, vous êtes tous conscients : le raccourcissement des délais de refinancement, alors qu'il faut justement que les établissements étendent les *durations* de leur refinancement ; des bilans bancaires exposés à des fluctuations, ne serait-ce que par implication de la *fair value* ; et un risque de liquidité qu'il est finalement difficile de mesurer.

Ce n'est pas un hasard si, dans la réglementation quantitative, la solvabilité a été traitée en priorité. Cela peut être complexe - Bâle 2, Bâle 3- mais on voit ce dont il s'agit et comment se mesurent toutes les imperfections, les aspects forfaitaires, ce qu'est un risque de solvabilité.

La liquidité, c'est beaucoup plus difficile à capter et à mesurer. Il n'y a d'ailleurs pas de réglementation internationale, ni même européenne. Tous les pays ne bénéficient pas d'un encadrement du risque de liquidité.

Depuis la survenance de la crise, les instances internationales s'en sont évidemment saisies, non pas que, dans le passé, elles oubliaient ce risque, mais force est encore une fois de constater qu'il n'y avait pas de réglementation internationale. Sous l'impulsion du G20, du Forum de stabilité financière, du Comité de Bâle et du CEBS, des principes régissant la liquidité ont été développés. Sur la place française, vous savez que, depuis le 30 juin 2010, il existe un nouveau régime de liquidité élaboré en concertation – que je n'hésiterais pas à qualifier d'étroite – avec la profession.

Le point important, mais vous le savez, est qu'**il y a maintenant en France deux approches de la liquidité** : une approche dite standard, pour simplifier, disons forfaitaire ; et une approche dite avancée. Je n'emploierais pas le terme de modélisation, mais c'est un développement… je dirais une appréciation, une quantification du risque de liquidité à la main de chaque établissement.

Sur **l'approche standard**, que faut-il retenir, globalement ? Que les pondérations ont été revues. Certaines ont été durcies : je pense, pris globalement, notamment à tous les besoins de refinancement naissant du hors-bilan. Mais en revanche, d'autres pondérations ont été réduites. Forts de l'expérience que l'on avait – notamment au passif, pour distinguer les dépôts des ménages et les dépôts des entreprises pour définir le coefficient de fuite, la pondération applicable à ces passifs – on s'est basé sur un historique.

L'autre élément majeur est que les fonds propres, qui entraient dans le calcul du ratio de liquidité, ne sont plus pris en compte. Ce n'est pas que le ratio précédent était entaché de raisonnements incorrects, mais l'idée à l'époque était que qui a des fonds propres trouve plus facilement des

ressources. C'est exact, mais pas au point, en tout cas, que cela se traduise dans un ratio de solvabilité de façon aussi prégnante que c'était le cas.

Il ne faut pas oublier que, finalement, le ratio de liquidité est calculé au terme d'un *stress test* à un mois. Quand on applique des pondérations aux exigibilités ou quand on ne retient qu'une fraction des actifs parmi les actifs éligibles, c'est que l'on fait des hypothèses à la fois sur ce qui sera disponible côté actif et ce qui sera demandé côté passif. En dehors du ratio lui-même, un certain nombre d'informations sont demandées, à un rythme trimestriel, qui est celui du coût de la liquidité. De même, un tableau de suivi de la liquidité prévisionnelle à une semaine est demandé. Ce n'est pas encadré par un ratio, mais on veut que les établissements, au travers de cet outil qui est le suivi de la trésorerie, mettent noir sur blanc leur méthodologie de quantification de ces besoins.

Dans le rapport de contrôle interne, il est demandé de préciser les hypothèses retenues dans les tableaux de prévision.

L'approche avancée. On n'emploie pas le terme de modèle, l'idée étant plutôt que les établissements, en fonction de leur complexité, de la manière dont sont gérés les activités et leur refinancement, peuvent adopter et quantifier leurs risques de façon plus adaptée qu'au travers de la formule standard. Ces formules, auxquelles les établissements peuvent avoir recours, doivent là aussi faire l'objet – comme Bâle 2, comme Solvabilité 2 – d'une validation, d'une homologation par les services de l'ACP.

Avant même de parler de la quantification, du calcul, il faut parler du périmètre de gestion du risque de liquidité.

Le ratio standard est calculé sur une base sociale. Dans la méthode avancée, on laisse aux établissements le soin – encore une fois en fonction de leur activité, de la structure de leurs liquidités, des actifs, des passifs – de définir le périmètre de gestion du risque de liquidité, en tenant compte des caractéristiques des entités faisant partie du périmètre de gestion, mais aussi (point extrêmement important dont on a vu les caractéristiques au cours de la crise) des éventuels obstacles qui existent, d'un pays à l'autre, dans le transfert des ressources.

Ce périmètre de gestion peut en outre inclure à la fois des entités bancaires et des entités non bancaires, pour autant qu'elles réclament de la liquidité. C'est donc un système *ad hoc* qui doit être traité.

Là aussi – je reviens sur les principes de gouvernance –, le sujet liquidité est complexe. Raison de plus pour le porter à l'attention du Comité d'audit et des organes dirigeants, j'entends par là délibérants et exécutifs.

Définir le périmètre de gestion, c'est capital.

Pour ce qui est des outils, il y a des minimas incontournables : ce sont toutes les mesures en termes de *gap* ou d'impasse ; l'utilisation des tests de sensibilité ou de *stress tests* ; *last, but not least*, et on l'a vu pendant la crise, la définition de plans de secours, éventuellement par pays ou par banque centrale.

Je termine ce résumé du cadre français en rappelant que ce cadre doit être validé par des équipes de contrôle sur place. On demandera même, à l'issue de ces contrôles sur place, le type de *reporting*, la nature, les caractéristiques du *reporting* qu'adresseront les établissements. Puisque modèle particulier et *ad hoc* il y a, il y a également un système de *reporting* qui doit être propre à chaque entité. Tout cela sera discuté avec les équipes de validation. C'est ce qui le différencie, entre autres, du modèle standard.

Vous me posez la question de savoir si l'arrêté relatif au risque de liquidité est adapté aux enjeux de la liquidité. S'agissant d'un texte qui est en application, je vous confirme que la réponse est « oui ». Néanmoins, on ne peut pas faire abstraction du fait qu'il y a des travaux qui se développent au niveau bâlois, à la fois sur la liquidité et la transformation. Le grand avantage est qu'il y aura une

réglementation internationale. Mais il y a des inconvénients, notamment pour les établissements français : par exemple, on n'a pas, au numérateur, le même ensemble d'actifs éligibles. Il est plutôt restreint par rapport à celui que nous prenons en compte, ne serait-ce que dans le modèle standard.

Concernant les exigibilités, on peut avoir différentes opinions sur la stabilité de l'ensemble des dépôts, des passifs, et les pondérations qui sont applicables dans le ratio ancien ne sont généralement pas les mêmes que celles qu'il y a dans notre ratio nouveau. On ne peut donc pas exclure des aménagements. Mais il est vraiment trop tôt pour les définir.

Le ratio français est donc entré en application. Ce ratio rénové s'impose. Pour les grands établissements, il est plutôt plus exigeant que l'ancien. Je crois que c'est une bonne chose.

Tout ce que je peux dire, pour conclure sur la liquidité et l'adéquation entre notre système actuel et celui qui verra le jour une fois que Bâle aura conclu ses travaux, c'est que tous les établissements ont, bien entendu, à la fois intérêt à accroître le volume des actifs éligibles et à augmenter la durée de leur financement. Je conçois que c'est plus facile à dire qu'à faire.

Question

S'agissant de la méthode avancée, elle suppose donc une autorisation préalable de la part de l'ACP qui, elle-même, suppose que soit réalisée une prévalidation, en interne, du dispositif proposé ou soumis à l'ACP.

Didier ELBAUM

Oui.

Question

Dans ce cadre, ma question porte sur l'interférence éventuelle qu'il peut y avoir entre le système de gestion avancée qu'un établissement veut développer et les conclusions qu'il donne sur l'évaluation du risque de liquidité et la façon de le gérer, avec ce que les nouveaux ratios issus du Comité de Bâle vont apporter comme information sur la gestion de ce risque de liquidité.

Ce que je veux dire c'est que, autant, par rapport à la réglementation française, entre le standard et la méthode avancée, si on est validé en avancé, cela se substitue au standard, nonobstant les informations que pourrait rendre le standard, autant, à l'égard de ces ratios du Comité de Bâle, la situation apparaît aujourd'hui beaucoup moins claire. Et lorsque certains établissements se préparent à présenter un dossier ou peuvent entrer en période de prévalidation, je me pose la question de savoir quelles seront vos attentes, lorsque vos équipes viendront faire la validation sur les informations éventuellement contradictoires que pourrait donner le système de gestion avancée de l'établissement avec les résultats des ratios avancés.

Dit autrement, si on est très bien par rapport au système de gestion avancée, mais très mal par rapport au coefficient Bâle 2, comment devons-nous l'intégrer dans la prévalidation que nous allons rendre, qui elle-même précédera celle que vous rendrez ?

Didier ELBAUM

Question effectivement tout à fait légitime et pertinente.

Je crois d'abord, et j'espère, qu'il n'y a pas de contradiction. Je veux dire par là qu'un bon ratio, une amélioration de ratio dans le cadre français ne va pas aboutir à une détérioration dans le cadre

bâlois, et vice versa. Ce n'est pas mécanique, et on peut dire que cela dépend de la structure des bilans. C'est vrai, on ne peut rien écarter.

Je n'ai donc pas de réponse à cette question, si ce n'est que, ce qui nous importe d'abord, avant le chiffre, c'est de bien appréhender les sources de refinancement des besoins de trésorerie. Et cela, quel que soit le système – c'est toute la question du périmètre de gestion – est à faire.

La façon dont les établissements et les sièges vont gérer la liquidité, quel que soit le ratio, est une question en suspens. Comment appréhender le sort de telle et telle filiale ? Les problèmes de *ring fencing*, les problèmes de pays dont la législation locale ne permettrait pas aisément de transférer des liquidités, les financements, tout cela peut s'appréhender.

Maintenant, sur la mécanique, je ne peux pas vous en dire plus. D'ailleurs notre calendrier n'est pas fixé définitivement pour tous les établissements qui nous invitent à aller les homologuer. Je pense donc qu'il y a effectivement du travail dans les établissements, avant même de considérer l'articulation avec le ratio bâlois.

Le calcul est une chose, l'appréhension des flux de liquidité, de refinancement, la gestion de la trésorerie en est une autre. Mais je suis conscient qu'on ne peut pas non plus raisonner totalement indépendamment de la structure du bilan, et donc la question de la taille relative des dépôts ou de la qualité des actifs éligibles a immanquablement un impact.

Quoiqu'il en soit, il faut que les établissements se mettent en situation de respecter le ratio.

Question

La crise récente, et en particulier la faillite de Lehman a alerté les régulateurs sur l'importance de maîtriser la liquidité sur les marchés nationaux.

Est-ce que, selon vous, la coordination actuelle qui est effectuée entre les régulateurs nationaux va permettre d'éviter un impact négatif sur la liquidité globale des institutions transfrontalières ?

Didier ELBAUM

Comme vous le savez, puisque vous posez la question, il y a effectivement des tentations de procéder à ce *ring fencing*. L'exemple provient – plusieurs établissements de la place le savent – de la politique de la FSA britannique. Mais il y a une solution.

La FSA – et on la comprend – ne veut pas voir se rééditer l'exemple des banques islandaises. C'est pourquoi elle dit qu'une entité installée à Londres, fût-elle une succursale, doit être autonome en liquidité. Cela ne va pas de soi dans la réglementation actuelle puisque, comme vous le savez, pour ce qui est d'une succursale installée à Londres, c'est la FSA qui suit les liquidités, mais sans imposer qu'elle dispose des ressources de financement.

D'ailleurs, les banques françaises ont surtout des activités de marché à Londres. En théorie, le problème ne devrait pas se poser avec la même acuité que pour une entité, même une succursale, où il y aurait des dépôts.

La politique de la FSA consistant à circonscrire le risque, c'est, à la clé, une fragmentation du marché de la liquidité. Et personne n'a à y gagner. Mais, il y a des accords possibles avec le régulateur britannique, puisque l'ACP a autorisé une gestion qui nous permette d'assurer, vis-à-vis de la FSA, la responsabilité du suivi de la liquidité.

En d'autres termes, et dit de façon plus concrète et prosaïque, au-delà de cette idée d'enserrer la liquidité de l'entité, la FSA est prête à reconnaître que, si le superviseur consolidé procède à un examen rigoureux de la liquidité du siège et qu'il est en mesure de lui dire qu'à aucun moment la

succursale ne sera privée de ressources, alors ses exigences de *ring fencing* sont atténuées ou disparaissent.

On essaie, au sein du CEBS, de développer un état de la liquidité qui permette de satisfaire, en théorie, tous les superviseurs, de manière à ce qu'ils aient une compréhension de la manière dont est quantifié le ratio de liquidité et dont est gérée la liquidité, et quelles sont les impasses. C'est cela qui est en cours de développement pour que l'on partage tous les mêmes informations et que le contrôle puisse se faire sur une base de coopération et non pas de fragmentation. Il y a un autre cénacle dans lequel ces échanges très concrets, très réels sont organisés, vous le savez également, ce sont dans les collèges qui réunissent, selon les configurations, les superviseurs européens ou les principaux superviseurs mondiaux. Cette question de la liquidité est donc essentielle, et il faut être très vigilant.

Louis VAURS

Monsieur ELBAUM, au nom de tous les auditeurs ici présents et au nom de l'IFACI, je voudrais vous remercier très sincèrement pour votre présentation particulièrement riche, qui vient bien à propos pour nous éclairer sur tout ce qui fait débat actuellement.