

Une réforme majeure

Le GEMA considère qu'aux conditions arrêtées par le gouvernement -et commentées dans cette édition spéciale-, la fusion des autorités de contrôle de la banque et des assurances constitue un tournant majeur pour le secteur des assurances français.

Même si cette décision, depuis longtemps en gestation, n'a pas fait la une de la presse estivale, elle marque une nouvelle étape dans la voie de l'irrésistible attraction de l'assurance vers la banque.

Cette tendance lourde inquiète les mutuelles d'assurances (et probablement aussi de prévoyance) qui ont bâti leur modèle d'entreprise sur le lien direct, durable, personnel entre l'organisme qui assure et les sociétaires assurés.

“présentés comme purement administratifs et réglementaires, ces deux changements sont en réalité politiques”

Les assureurs français vont connaître deux chocs dans les années à venir : l'un est le passage à Solvabilité 2 qui va conférer aux autorités de contrôle de nouvelles et considérables marges d'appréciation sur la situation des entreprises d'assurances ; l'autre est le transfert à la Banque de France du contrôle des assurances avec les règles de Solvabilité 2.

Dans un secteur aussi technique et aussi encadré que l'assurance, ces deux changements présentés comme purement administratifs et réglementaires, sont en réalité politiques : ils vont influencer directement et rapidement sur la gestion des entreprises comme sur les rapports de force et d'influence en concurrence sur le marché français.

Au sommaire

- Chronique d'une réforme redoutée
- La nouvelle supervision financière
- Une inquiétante domination des banques
- Décryptage du succès de la Banque de France

EDITION SPÉCIALE

RÉFORME
DES AUTORITÉS
DE CONTRÔLE

septembre 2009

Chronique d'une réforme redoutée

Fin juillet 2009 : au terme d'âpres discussions, le gouvernement boucle sa réforme des autorités de contrôle du secteur financier. Rappel des faits.

L'origine de la réforme remonte à un article de la loi de modernisation de l'économie qui donne pouvoir au gouvernement de procéder au rapprochement des autorités de contrôle du secteur financier par voie d'ordonnance d'ici au 31 décembre 2009.

Le ministère des Finances s'est saisi du sujet et a demandé à un inspecteur des finances (du nom de M. Deletré) de faire un rapport sur les voies et moyens de rapprocher les autorités de contrôle de la banque et de l'assurance. Ce rapport a recommandé de fusionner la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle

des assurances et des mutuelles (ACAM) dans une nouvelle autorité, indépendante de la Banque de France, dotée de la personnalité morale et maintenant une stricte égalité de traitement entre la banque et les assurances.

Début 2009, Madame Lagarde a annoncé sa décision de suivre les préconisations du rapport Deletré et a demandé à ses services de préparer le texte de l'ordonnance sur ces bases.

Quelle ne fut pas la surprise des assureurs lorsqu'ils ont découvert, fin mai-début juin, que Bercy avait discrètement changé d'avis et que le texte en prépa-

ration n'avait plus grande chose à voir avec le rapport Deletré : point d'autorité administrative indépendante, mais une nouvelle autorité fusionnée réduite au

“ point d'autorité administrative indépendante mais une nouvelle autorité fusionnée réduite au rang de service de la Banque de France ”

rang de service de la Banque de France, comme l'est aujourd'hui

Arguments et contre-arguments : deux exemples-clés

L'indépendance juridique et financière

Les assureurs ont d'abord demandé que la réforme respecte les conclusions du rapport Deletré et notamment que l'autorité de contrôle à constituer soit distincte juridiquement et financièrement de la Banque de France. Comme un seul homme, la Banque de France et le secteur bancaire se sont opposés à cette demande au motif que la récente crise bancaire avait montré combien il était indispensable de garder dans la même main le contrôle et le refinancement des banques. **Bercy en a conclu que, puisque les banques ne voulaient pas quitter la Banque de France, les assureurs devraient y aller eux aussi.**

Le regroupement ACAM et CEA

Soucieux d'aider le gouvernement à trouver la bonne réforme du contrôle du secteur financier, les assureurs ont également proposé une autre organisation, directement inspirée du rapport Larosière de février 2009 sur les enseignements de la crise financière. Cet autre rapport fait le constat que le contrôle sectoriel sur les entreprises du secteur financier s'est révélé plutôt efficace mais qu'il faut d'urgence faire travailler entre elles les autorités sectorielles pour mieux identifier, prévenir ou corriger les risques de contagion qui peuvent conduire à des crises systémiques.

Dans cette logique –qui a été officiellement soutenue par le gouvernement français dans les enceintes européennes– les assureurs ont proposé que le gouvernement français regroupe l'ACAM et le CEA pour constituer un pilier de contrôle unique et renforcé pour les assurances. Au-dessus de cet organe de contrôle des assurances indépendant serait créée une structure d'échanges et de collaboration entre la Banque de France, l'autorité des marchés financiers et la nouvelle instance de contrôle des assurances pour surveiller les risques macro-prudentiels.

Cette proposition a également été rejetée par le secteur bancaire, et donc par l'administration, au motif qu'elle n'était pas assez ambitieuse.

Chronique d'une réforme redoutée (suite)

la Commission bancaire.

Et les services en charge du contrôle des assurances se retrouvaient placés sous la direction de l'état-major de la Banque de France.

Ce revirement a d'autant plus étonné les assureurs qu'il pouvait apparaître comme une sanction à l'égard de l'ACAM. Pourtant, la crise financière a plutôt sévi du côté des banques.

De plus, dans un récent arrêt Dubus, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'organisation de la Commission bancaire n'était pas un modèle du genre : l'arrêt prône même sa modification d'urgence, car elle ne respecte pas suffisamment les droits de la défense lorsqu'elle sanctionne des banques soumises à son contrôle.

Mobilisation générale des assureurs. La façon de procéder du ministère des Finances, et sa volonté d'imposer le modèle bancaire à des assureurs qui n'ont pas démérité, ont eu pour effet immédiat de rapprocher les quatre familles professionnelles du secteur (CTIP, FFSA, FNMF et GEMA) qui ont agi et réagi ensemble : article cosigné par les quatre présidents dans la presse économique, démarches communes auprès des décideurs publics...

Face à l'insistance, pour ne pas dire à la résistance des assureurs, Madame Lagarde a décidé de consacrer le mois de juillet à organiser des réunions de concertation associant ses services, la Banque de France, les banques et les quatre fédérations d'assureurs pour discuter de la réforme et pour soumettre le projet conçu et voulu par Bercy à la critique des parties concernées.

Très vite, les assureurs ont pu constater une grande connivence entre la Direction générale du Trésor, la Banque de France et le secteur bancaire, et ils ont appris que le cœur des banques balançait plus vers la Banque de France que vers les assureurs. Malgré leurs contre-propositions constructives (cf encadré ci-contre), les assureurs ont dû se résigner à accepter l'intégration pure et simple du contrôle des assurances à la Banque de France. Mais ils ont négocié pied à pied pour préserver le maintien d'une filière de contrôle des assurances distincte de la filière de contrôle des banques.

Aucune garantie de succès. Les quatre fédérations professionnelles ont ferrailé dur pour faire admettre par leurs interlocuteurs que le contrôle des assurances exige un minimum de connais-

sances du métier, des marchés, de la réglementation, des différents opérateurs et que la Banque de France, à la fois la maison et la banque des banques, ne peut pas, dans son organisation et avec ses compétences actuelles, prétendre contrôler le secteur des assurances. On voit en effet

“ les assureurs ont pu constater une grande connivence entre la Direction générale du Trésor, la Banque de France et le secteur bancaire ”

mal un superviseur des assurances tout ignorer du domaine contrôlé alors que la réglementation impose que la moindre petite société ou mutuelle soit dirigée par des dirigeants compétents et expérimentés.

Au final, les banques et la Banque de France ont fait plier les assureurs qui voient disparaître la spécificité de leur contrôle. Le fait que d'autres pays européens ont déjà engagé ce rapprochement est une maigre consolation : leurs performances en matière de contrôle ne garantissent nullement que demain l'assurance sera mieux supervisée qu'aujourd'hui. ●

La nouvelle supervision financière

Pas de muraille de Chine entre la banque et l'assurance mais le projet du gouvernement prévoit des structures et des procédures de contrôle semblables, pour ne pas dire parallèles, pour les deux secteurs. Retour sur le projet d'organisation.

Au sommet, un collège de seize membres composé des représentants de l'Etat et des professionnels de la banque et de l'assurance en nombre égal, le tout présidé par le gouverneur de la Banque de France. Ce collège aura à connaître des questions de principes et de risques macro-prudentiels.

En-dessous de cette instance sommitale, deux commissions (l'une pour la banque, l'autre pour l'assurance) seront en charge des décisions individuelles touchant la vie des entreprises : agrément, fusion, changement d'actionariat, surveillance prudentielle, validation des modèles internes...

La commission en charge des assurances reprendra les attributions de l'ACAM et du CEA. Elle comprendra une moitié de membres désignés pour leur connaissance et leur expérience du secteur. Elle sera présidée -en l'absence du gouverneur de la Banque de France- par un vice-président désigné par les ministres en

charge de la tutelle des assurances et des mutuelles, et ayant acquis une légitimité et une visibilité certaines dans le secteur.

Enfin, un corps d'agents rompus aux techniques d'assurance sera

“ le gouvernement exprimera sa vision et son ambition pour l'assurance française à travers le choix des hommes et des instances de contrôle ”

préservé dans la future organisation, de sorte que les sociétés d'assurance et les mutuelles resteront contrôlées par des personnes hautement qualifiées : il faut espérer que les agents de l'actuelle ACAM resteront dans la nouvelle organisation car ils détiennent la compétence et, sans eux, la réforme pourrait s'avérer excessivement hasardeuse.

L'inconnue de la gouvernance.

Beaucoup d'inconnues demeurent : les textes en préparation à Bercy permettront vraisemblablement de les élucider.

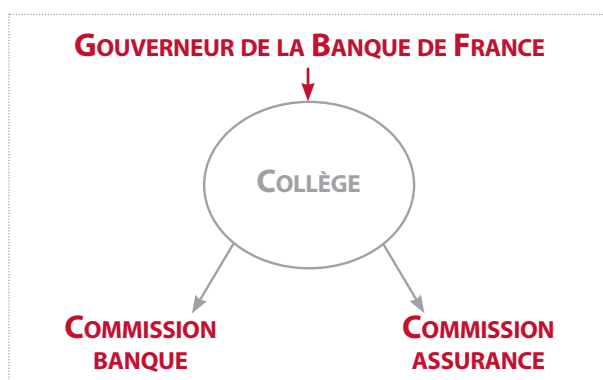
Les questions suivantes, notamment, restent en suspens :

- Quels seront le rôle et le statut du vice-président assurance ?

Madame Lagarde a annoncé son intention de désigner à ce poste un professionnel. Mais cette fonction sera-t-elle à plein temps ou un emploi occasionnel pour dirigeant aux multiples occupations et motivations ?

- La personne désignée sera-t-elle le vrai patron de la filière de contrôle des assurances ou seulement le porte-parole et le faire-valoir médiatique de la Banque de France ?

- Aura-t-elle un profil de financier ou sera-t-elle de sensibilité plus économie sociale ? Le gouvernement aura ainsi de multiples questions à trancher, sachant qu'au final il exprimera sa vision et son ambition pour l'assurance française à travers le choix des hommes et des instances de contrôle. ●



Une inquiétante domination des banques

Les mutuelles du GEMA n'étaient pas opposées au rapprochement des autorités de contrôle. Mais l'intégration du contrôle des assurances dans le vaste ensemble de la Banque de France les inquiète : elles y voient la marque d'une emprise croissante de la culture bancaire sur l'ensemble du secteur financier.

La séparation des autorités de contrôle permettait de faire émerger, et de porter au niveau gouvernemental, les questions de principe et les conflits d'intérêt qui surgissent régulièrement entre la banque et l'assurance. Désormais, les débats entre les deux secteurs seront traités dans les bureaux de la Banque de France, sans instance d'appel.

L'intégration du contrôle des assurances à la Banque de France est également un moyen supplémentaire donné au secteur bancaire pour surveiller et influencer le secteur des assurances. Lorsque des sujets d'intérêt commun (comme les questions comptables) seront

débatues, on peut craindre que le bloc Direction du Trésor/Banque

“ un moyen supplémentaire donné au secteur bancaire pour surveiller et influencer le secteur des assurances ”

de France/profession bancaire fasse pencher la balance toujours du même côté.

On peut même se demander si la réforme aujourd'hui engagée n'est pas destinée à renforcer les moyens d'intervention et de pres-

sion de la Banque de France en cas de crise systémique comme on en a connu il y a seulement un an.

Une forme de désengagement de l'Etat. Dotée de tels pouvoirs, il doit être clair pour tout le monde que la Banque de France devient désormais la seule et unique responsable de ce qui pourra arriver aux banques et aux assurances de notre pays. Le rôle conféré à la Banque de France marque aussi une certaine forme de désengagement de l'Etat du secteur des assurances. Il laisse les dirigeants de sociétés et de mutuelles régler leurs problèmes avec leurs futurs interlocuteurs de la Banque de France. ●

RETROUVEZ LA LETTRE ACTUALITÉ SUR www.gema.fr

Une réforme peut en cacher une autre...

La réforme du contrôle du secteur financier ne se limite pas à la fusion de l'ACAM et de la Commission bancaire. Le gouvernement a également mis en chantier une remise à plat du contrôle des conditions de commercialisation des produits bancaires, d'épargne et d'assurance, sur lequel il compte engager une concertation de place au cours du dernier trimestre 2009.

La crise financière a montré que les opérateurs financiers avaient largement diffusé dans le public des produits dont ils n'avaient pas suffisamment présenté les caractéristiques (souvent pour la bonne raison qu'eux-mêmes les ignoraient). Le gouvernement est donc à la recherche d'une organisation administrative et d'une législation qui obligent les autorités prudentielles de la banque et de l'assurance et les autorités de marché à coopérer, pour contrôler le contenu des produits financiers et protéger ainsi l'épargnant des mauvaises surprises.

Dans l'esprit des services du ministère des Finances, le terme de commercialisation désigne toutes les opérations qui entourent la vente d'un produit financier ou d'un contrat d'assurance, en commençant par la phase pré-contratuelle (publicité, mailing...) jusqu'au règlement du capital ou de l'indemnité.

C'est à nouveau M. Deletré qui a été chargé de produire un rapport sur ces questions de commercialisation des produits d'épargne et d'assurance : il devrait proposer un certain nombre de dispositions qui permettront d'éclairer et de nourrir les mesures en préparation.

Décryptage du succès de la Banque de France

De quels atouts la Banque de France a-t-elle pu se prévaloir pour convaincre le gouvernement -et certains dirigeants de grands groupes d'assurance- de sa capacité, voire de sa supériorité à contrôler le secteur des assurances ?

Passage en revue des principaux arguments.

Plus de moyens ? La Banque de France a des moyens, un maillage territorial, un prestige bien supérieurs à ceux dont dispose l'ACAM et qui devrait améliorer l'exercice du contrôle des assurances.

Au sujet des moyens : actuellement, les banques ne paient pas les services rendus par la Commission bancaire, qui sont en quelque sorte offerts par la Banque de France, alors que le fonctionnement de l'ACAM est financé par une taxe sur les entreprises et organismes d'assurance. Une des conséquences immédiates de la réforme est que la future autorité de contrôle commune aux banques et aux assurances sera alimentée par une taxe assise sur les entreprises des deux secteurs. Ainsi, les ressources couvriront les frais et l'autorité sera, financièrement au moins, indépendante de la Banque de France.

Plus internationale ? La Banque de France évolue dans un environnement beaucoup plus large, beaucoup plus mondialisé que l'ACAM, ce qui lui permettrait

d'avoir une vision des phénomènes financiers plus étendue et plus prospective. Elle est en prise avec toutes les instances et toutes les négociations internationales qui comptent pour le secteur financier. Elle serait ainsi en capacité de faire entendre la voix de l'assurance française avec la même efficacité qu'elle l'a fait jusqu'à présent pour le secteur bancaire : souhaitons seulement qu'il en aille ainsi et que la Banque de France ne profite pas de sa nouvelle position pour faire passer les intérêts de la banque avant ceux de l'assurance.

Plus d'expérience ? La Banque de France a acquis avec Bâle 2 l'expérience des modèles internes et de leur validation. Elle pourrait épauler les équipes de l'ACAM pour leur permettre d'appliquer les nouvelles règles de Solvabilité 2 : comme si Solvabilité 2 et le contrôle de la Banque de France allaient de pair.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, Bâle 2 a certes donné une certaine avance à la Banque de

France. Mais il convient aussitôt d'ajouter que les modèles internes développés dans Solvabilité 2 sont très différents de ceux expérimentés pour les banques dans Bâle 2. La modélisation des risques est plus complète, plus sophistiquée et basée sur des techniques différentes dans Solvabilité 2 ; elle repose sur une approche globale du bilan et sur les modèles internes développés par les sociétés d'assurance qui peuvent raisonner sur un horizon de temps beaucoup plus lointain qu'en banque ; elle fait beaucoup moins appel à la notation que Bâle 2...

L'approche de la solvabilité par l'analyse des modèles internes suppose, pour les banques comme pour les assurances, une connaissance pointue des pratiques et de la réglementation de chaque secteur. On peut douter de la capacité des services de la Banque de France à s'initier suffisamment rapidement aux métiers de l'assurance pour être capables de gérer l'entrée en vigueur de Solvabilité 2 au 1^{er} janvier 2012. ●

Un assureur mutualiste au collège de l'ACAM

En parallèle à sa réforme du contrôle de l'Etat sur le secteur financier, le gouvernement a dû, à la mi-juillet, procéder au renouvellement des membres du collège de l'ACAM dont le mandat venait à expiration le 16 juillet 2009. Ce nouveau collège, dont le président Philippe Jürgensen a été reconduit, devrait fonctionner jusqu'à la fin de l'année 2009, moment où la nouvelle Autorité de contrôle prudentiel intégrée à la Banque de France sera mise en place. Les mutuelles du GEMA ont noté avec grande satisfaction qu'un de leurs dirigeants avait été choisi par le ministre de l'Economie et des Finances pour participer à cette instance : il s'agit de M. Dominique Thiry, directeur de la MAIF. Il va de ce fait abandonner toutes les fonctions exécutives qu'il exerçait jusqu'à présent dans le secteur financier pour se consacrer exclusivement à cette mission. Sa désignation prouve, s'il en était encore besoin, la qualité et le professionnalisme des dirigeants des mutuelles du GEMA, et plus largement des mutuelles d'assurance.