

“UN RISQUE DE BANALISATION DE L’ACTIVITÉ DE L’ASSURANCE”



Bertrand Labilloy

Directeur des affaires économiques, financières et internationales
FFSA

Dernier pays européen à ne pas avoir de supervision commune entre banque et assurances, la France réfléchit encore à l’opportunité de fusionner l’Acam et la Commission bancaire. Bertrand Labilloy, de la FFSA, revient sur une telle évolution qui n’est pas une fin en soi pour la profession.

INTERVIEW

■ Quelles leçons peut-on tirer de la crise actuelle en matière de supervision financière ?

Sans être exhaustif, je vois trois enseignements à ce stade.

– L’ensemble des activités financières doit être couvert par les systèmes de supervision financière. Depuis les crédits *subprime* jusqu’aux faillites d’AIG et de Lehman Brothers, cette crise montre que les problèmes trouvent le plus souvent leur origine dans une absence ou une insuffisance de règles et de contrôles dans un segment particulier de l’industrie financière ou dans certaines juridictions. À l’heure de la globalisation financière et de l’effacement des frontières entre les différents métiers financiers, de telles lacunes ne doivent plus être tolérées.

– L’efficacité commande d’avoir une réactivité et une coopération forte entre les autorités en charge de la supervision, les Banques centrales et les gouvernements

afin de préserver le fonctionnement des marchés et de maintenir un haut niveau de confiance entre les opérateurs. Un des objectifs prioritaires doit être d’éviter toute défaillance majeure tant les conséquences en chaîne potentielles sont redoutables.

– Il faudra nous pencher sur le caractère procyclique des normes comptables et prudentielles qui vient “ajouter la crise à la crise”. Il faut en particulier proscrire tout système dans lequel, en temps de crise, les institutions financières se trouvent simultanément confrontées à une baisse excessive de leur patrimoine du fait des sous-valorisations nées de l’illiquidité des marchés et à une hausse inattendue de leurs exigences réglementaires de capital liée à la volatilité des risques mesurée sur un horizon court.

■ La France est le dernier pays européen à ne pas avoir de supervision commune banque - assurances. Quelle est votre opinion sur un tel rapprochement ?

C’est la question de l’opportunité d’une “fusion” entre l’Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (Acam) et la Commission bancaire au-delà de la coopération étroite qui existe actuellement entre ces deux institutions... Pour la profession de l’assurance, une telle évolution n’est pas une fin en soi. L’objectif doit être la qualité et l’efficacité de la supervision de chacun des deux secteurs, dans le respect de leurs spécificités respectives. À cet égard, le périmètre et les modalités d’un éventuel rapprochement sont déterminants. En particulier, il ne faut pas que le rapprochement conduise à une dilution des compétences existantes ou une confusion entre la nature des risques bancaires et des risques qui pèsent sur les sociétés d’assurances. Rappelons en particulier qu’à l’inverse du secteur bancaire, il n’existe pas dans le secteur de l’assurance de risque systémique pouvant nécessiter l’intervention de la Banque centrale en qualité de prêteur en dernier ressort.

Par ailleurs, la perspective de la constitution d’une autorité unique chargée du contrôle des contrats, des intermédiaires et de la commercialisation des produits



pour tous les secteurs de la banque, de l'assurance et des services d'investissements appelle des réserves. Le champ de compétences d'une telle autorité serait en effet immense, avec des problématiques multiples et très hétérogènes, créant un fort risque de banalisation de l'activité de l'assurance.

En revanche, au-delà de l'objectif de bien coordonner les contrôles sectoriels en France, il convient aussi de ne pas perdre de vue l'objectif encore plus fort dans le contexte actuel : une vraie harmonisation des règles et pratiques de supervision des différents contrôleurs au niveau européen.

Sur l'ensemble de ces points, il convient d'analyser les propositions du rapport de Bruno Deletré [1] rendu public le 19 janvier.

■ Que pensez-vous d'une supervision de groupe pour le secteur des assurances ?

À ce jour, la supervision des groupes d'assurances se résume, pour l'essentiel, à l'addition des contrôles de leurs entités tels qu'effectués par les autorités compétentes des pays concernés. Outre le coût administratif qui en résulte pour les entreprises, ce morcellement ne

« Pour la profession de l'assurance, l'opportunité d'une « fusion » entre l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) et la Commission bancaire n'est pas une fin en soi. »

permet pas d'avoir une vision unifiée des risques et de la situation patrimoniale des groupes d'assurance (malgré l'approche consolidée), ni de prendre en compte la réalité de la diversification des risques qui leur est propre. Cette organisation de la supervision des groupes est de plus en plus en décalage par rapport à la réalité du marché. Les grands groupes paneuropéens ont développé des techniques modernes d'analyse des risques et de calcul de leurs besoins économiques de fonds propres très en avance sur les exigences réglementaires actuelles. L'actualisation de ces dernières est l'objet de la directive Solvabilité 2.

Le marché français est favorable à ce que la directive soit adoptée et, s'agissant de la surveillance des groupes, dans une version aussi proche que possible que le texte proposé initialement par la Commission. Si la coopération entre les superviseurs des différentes filiales d'un groupe est souhaitable, il doit néanmoins y avoir un partage clair des responsabilités avec une prééminence reconnue au superviseur de la tête de groupe. Par ailleurs, il importe que le soutien de groupe accordé par une société mère à sa fille soit reconnu au plan prudentiel afin d'avoir une prise en compte effective des bénéfices de diversification géographiques et une certaine flexibilité pour les groupes dans l'allocation de leurs fonds propres entre leurs différentes composantes. ■

[1] « Rapport de la mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières », établi par Bruno Deletré, Inspecteur des Finances. Disponible sur le site www.minefe.gouv.fr.

UNE RÉNOVATION ATTENDUE DU CONTRÔLE PRUDENTIEL

Au niveau national, le rapport Deletré propose une révolution de l'architecture financière de la supervision financière.

Dominique Lacoue-Labarthe en commente les principales dispositions.

■ Le rapprochement entre l'Acam et la Commission bancaire

La recommandation d'un rapprochement entre la supervision de la banque et celle de l'assurance, voire la fusion des organes de contrôle, entérine l'évolution du modèle de bancassurance développé depuis une vingtaine d'années et qui est maintenant bien implanté. La fusion de la Commission bancaire (CB) et de l'Acam, justifiée par le rapport, fait l'objet d'un large consensus et l'approbation du gouvernement semble d'ores et déjà acquise. Du reste, dans la crise actuelle, du point de vue de la stabilité financière, l'activité d'assurance des banques, apparemment moins engagée que l'activité bancaire dans la gestion pour compte propre et plus rigoureusement encadrée par sa réglementation, semble mieux



Dominique Lacoue-Labarthe

Professeur de sciences économiques
Université Montesquieu-Bordeaux IV

protégée contre les dépréciations d'actifs. L'assurance compense en partie dans les groupes les pertes provenant de la gestion d'actifs et de la banque de financement et d'investissement.

■ La suppression du CECEI

Au niveau des établissements, le CECEI avait compétence pour délivrer les agréments des établissements de crédit et des prestataires de services financiers. Il était aussi investi d'une mission partagée de superviseur général chargé de veiller au bon fonctionnement du système bancaire, c'est-à-dire de contribuer activement au maintien de la stabilité financière. Mais l'instrument dont il était doté, la délivrance des agréments, était insuffisant. D'autant que le CECEI était privé de l'autorité que confère le pouvoir de retrait des agréments. Pourquoi cette asymétrie ? Comment des questions aussi importantes que la supervision bancaire et le maintien de la stabilité financière pouvaient-elles être confiées à une instance aussi démunie de moyens et de notoriété que le CECEI ?

■ L'organisation administrative

Le rapport est aussi très précis sur l'organisation administrative de la supervision et du contrôle. Il analyse de manière approfondie la composition et le fonctionnement des organes :

- distinction entre collège de supervision qui décide et services qui instruisent et mettent en œuvre les décisions ;
- dissociation entre collège des superviseurs et instances disciplinaires chargées d'une autorité de sanction qui se doit d'opérer dans un environnement de sécurité judiciaire pénale garantie.

Une conclusion forte est la recommandation d'une uniformisation des règles et des pratiques qui est activement recherchée à travers un alignement sur les bonnes pratiques de l'AMF de préférence à celles de la CB et de l'Acam exposées à de redoutables contentieux. Peut-être faudrait-il aussi inclure dans les recommandations que la nouvelle Autorité de contrôle prudentiel (ACP) soit dotée, à la différence de l'actuelle CB, de la personnalité morale et, qu'à l'instar de l'Autorité de la concurrence modernisée par l'ordonnance n°2008-1161 du 13 novembre 2008, elle dispose d'un droit d'auto-saisine, une condition d'efficacité de ses interventions.

■ L'autorité de contrôle prudentiel

Au plan de l'architecture de la supervision, le rapport indique que le renforcement de la Commission bancaire et des autres organes de supervision, en

maintenant leur séparation organique et leur dissociation fonctionnelle ferait perdre une occasion de créer un véritable régulateur chargé de la stabilité financière. Une nouvelle Autorité unifiée ferait, au contraire, pendant au régulateur chargé de la stabilité macromonétaire. À la Banque de France la charge de la politique monétaire, à l'Autorité de contrôle prudentiel, fruit de la fusion de la Commission bancaire et de l'ACAM, la responsabilité de la politique macroprudentielle.

Cependant, on pourrait ne pas s'arrêter ainsi à mi-chemin et aller plus loin en intégrant entièrement la supervision financière au sein de la Banque de France, plutôt que se contenter d'un simple adossement à la Banque de la nouvelle ACP. Tant que la stabilité financière reste du ressort des États membres de l'UE, qui mieux que la Banque centrale nationale dispose de l'autorité suffisante pour assurer cette tâche nouvelle ?

■ le rôle du Trésor ne risque-t-il pas d'entraver l'indépendance de l'ACP ?

Le Trésor devrait réserver ses interventions aux seuls cas de crise systémique lorsque la recapitalisation ou la nationalisation d'établissements en détresse est la dernière issue pour échapper à l'effondrement du crédit.

Hors crise, le Trésor doit exercer son pouvoir réglementaire sans partage ni délégation (le Comité de la réglementation bancaire et financière était superflu). À lui le soin d'élaborer une réglementation vigoureuse de la commercialisation des produits, d'instaurer une concurrence effective dans la distribution des services financiers (contrôle des abus de domination, des concentrations et des aides d'État, ententes illégales sur les taux d'intérêt, refus de conversion de prêts), une protection étendue des consommateurs (commissions abusives, crédit rechargeable à taux usuraires, dégroupage des paquets de services, tarification unitaire des services, reconnaissance des actions collectives). Le Trésor a aussi vocation à contrôler les opérations de marché à travers l'AMF dont il convient absolument de renforcer les moyens d'enquête et de coercition.

C'est aussi le Trésor qui est chargé de transposer les directives européennes en droit national ; à cet égard un raccourcissement des délais est indispensable. Au delà, il conviendrait que le Trésor se décide à jouer un rôle plus actif de proposition (en anglais s'il le faut), d'élaboration et de suivi des propositions de réglementation harmonisée de la DG marché intérieur et de la DG concurrence à la Commission européenne, comme savent si bien le faire, très en amont des procédures, nos amis britanniques.



■ Suivre le modèle britannique ?

Faudrait-il réformer plus profondément l'architecture de la supervision et suivre le modèle britannique du régulateur unique et intégré comme la FSA ? Le rapport Deletré ne s'engage pas sur cette voie qui mérite pourtant réflexion [1]. Les difficultés que rencontre la BaFin allemande dans ses relations avec la Bundesbank, les ratés de coordination entre le Trésor, la Banque d'Angleterre et la FSA, ne plaident pas en faveur de l'agence spécialisée. Si l'Union européenne choisit de renforcer le rôle du Comité des contrôleurs bancaires (CEBS), et

éventuellement de le transformer en FSA européenne, la création d'une FSA française est sans doute contre-indiquée. L'intégration au sein de l'ACP adossée à la Banque de France des attributions trop dispersées que détiennent le CECEI, l'ACAM et la Commission bancaire paraît plus appropriée. Il faudrait toutefois veiller, pour compléter les recommandations du rapport Deletré, à inclure le Fonds de garantie des dépôts dans l'ACP car il joue un rôle important dans la surveillance de la liquidité et de la solvabilité des établissements et, par suite, dans la prévention des défaillances. ■

[1] Voir la version longue de l'article à paraître dans *Banque & Stratégie* n° 267, février 2009.

UNE RÉVISION COMPLÈTE DES MODES DE RÉGULATION

Un scénario en 5 points

Philippe Dessertine revient sur les recommandations du rapport Deletré sur une nouvelle architecture de régulation qui inclut – outre les missions de la Commission bancaire, de l'Acam et de l'AMF – le rôle des banques centrales, nationales et européennes et celui au niveau international du FMI.

■ **Réunion des organes de régulation sous un même ensemble.** Les rapprochements de l'Acam et de la Commission bancaire ne sont qu'une partie du mouvement général qu'il s'agit d'initier. Il conviendrait d'aller plus loin et de rassembler toute la régulation financière dans une structure unique. Cette régulation devrait inclure l'AMF et aurait un rôle normatif, notamment en termes d'information comptable et financière

■ **Plus de pouvoirs pour la Banque centrale.** L'organisa-

tion rassemblant l'ensemble de la régulation financière (y compris l'AMF) doit être la Banque centrale. D'une part, car il s'agit de la structure la plus appropriée pour contrôler les activités de marché et hors marché; d'autre part parce que cette régulation doit intégrer les politiques de création monétaire menées par les puissances publiques;

■ **Une vision globale de la régulation.** Compte tenu de ce qui précède, la recommandation majeure est de n'envisager une réforme de la régulation que dans la perspective d'un processus international. Il me paraît essentiel de considérer la régulation française dans le cadre européen au niveau de la BCE. De très grands états européens (la Grande Bretagne, l'Allemagne, l'Espagne) vont voir leurs systèmes financiers très lourdement affectés par la crise. L'eurozone (l'allusion à la Grande Bretagne est volontaire) doit, pour ne pas exploser, prendre les devants d'une

redéfinition harmonisée de sa régulation financière globale. Ce travail au niveau de la BCE doit déboucher ensuite sur une recherche de solution avec la Fed, et la Banque Centrale Japonaise, puis avec les autres grands organismes, incluant la Banque Centrale Chinoise. À terme, l'organisation la plus à même d'intégrer la régulation mondiale pourrait être un FMI rénové.

■ **Une autorité de sanction internationale.** La régulation, notamment à l'échelle mondiale, implique une autre réflexion essentielle: celle des sanctions à l'encontre des contrevenants. Il convient très vite de réfléchir à l'organisation internationale d'une puissance judiciaire permettant d'appliquer la régulation et d'intervenir à l'encontre de tout acteur en opposition avec les principes définis au préalable. Cette possible poursuite doit concerner les grandes entreprises internationales, ainsi que les états. C'est pourquoi,

le chantier de la régulation doit être international, et doit être conduite en parallèle d'un pouvoir judiciaire international économique, ce que l'Union Européenne n'avait pas encore abordé, et dont la loi Sarbanes Oxley avait révélé l'utilité.

■ **Faire vite.** Ces chantiers sont immenses. Ils doivent être entamés au plus vite. La gravité de la crise pendant le premier trimestre 2009 pourrait jouer le rôle d'un stimulus. Il est à craindre cependant, que les effets du plan Obama dans la deuxième partie de l'année 2009 atténuent le sentiment d'urgence d'une réforme profonde de l'architecture financière mondiale. Ce plan, par le déséquilibre monétaire qu'il impliquera dans un second temps, pourrait conduire à des bénéfices temporaires, à une relance de la crise dans l'année 2010 et à un retard dommageable dans la recherche de solutions qu'il aura contribué à rendre encore plus nécessaires.



Philippe Dessertine

Professeur à Nanterre, Directeur du Laboratoire Céros, Directeur de l'Institut de Haute Finance