



Juillet 2020

Mise en place des nouvelles règles de gouvernance dans le secteur de l'assurance : bilan et perspectives



SOMMAIRE

Introduction	3
La gouvernance : les principales évolutions de l'après-crise financière de 2008	6
Le rôle et la composition de l'organe de surveillance	6
Une définition plus précise des fonctions exécutives	7
Un renforcement des fonctions de contrôle interne et de la gestion des risques	8
Constats et améliorations attendues en matière de gouvernance	10
La composition et le rôle de l'organe de surveillance	10
Une définition plus précise des fonctions exécutives	12
Du contrôle interne et de la gestion des risques	13
Conclusion	17
Annexe : Méthode et objectifs de la revue gouvernance	19

Introduction

Depuis 2015, les règles de gouvernance applicables aux établissements supervisés par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ont été profondément modifiées. La directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités d'assurance et de réassurance et leur exercice (directive « Solvabilité II »), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, a fixé un cadre précis et détaillé pour l'organisation et le fonctionnement des organes de direction des organismes d'assurance.

Parallèlement, les autorités de régulation européennes ont publié des orientations/textes visant à préciser les attentes des superviseurs en la matière.

Dans ce contexte, la présente publication a pour objet de revenir sur ces changements et sur le bilan que l'ACPR en tire cinq ans après la mise en œuvre de ces nouvelles règles.

Les constats s'appuient sur l'analyse d'une importante documentation collectée auprès des établissements concernés ainsi que sur des entretiens tenus avec des dirigeants et des responsables de fonctions de contrôle des établissements supervisés et avec des membres de leur organe de surveillance (président du conseil d'administration et/ou président du comité des risques). La méthode utilisée est exposée en annexe de cette publication.

Cette revue ne constitue pas un inventaire exhaustif et détaillé de toutes les dispositions réglementaires, de droit européen et de droit national, relatives à la gouvernance des organismes d'assurance. Son objectif est de souligner les points de rupture les plus importants par rapport aux dispositions antérieures et de rappeler les efforts qui ont été déployés par

les organismes d'assurance pour se conformer à ces nouvelles règles. Elle permet également, à la lumière de cas concrets auxquels l'ACPR a été confrontée, de recommander de bonnes pratiques qui permettront aux entités supervisées d'améliorer leur dispositif de gouvernance.

Les principaux points d'attention et orientations à retenir de cette revue sont les suivants.

- Le nouveau cadre réglementaire en matière de gouvernance est fixé par une directive qui s'impose à tous les assureurs européens quel que soit l'environnement juridique et culturel dans lequel ils développent leurs activités. Or les situations sont à cet égard très différentes d'un pays membre de l'Union européenne (UE) à l'autre. Cette diversité, observée au niveau européen, existe aussi au sein du marché français. Les organismes supervisés par l'ACPR présentent ainsi des profils très divers qui varient fortement en fonction de leur taille, de la nature de leurs activités ou du code auquel ils sont soumis (Code des assurances, Code de la mutualité ou Code de la sécurité sociale).
- Les sujets de gouvernance sont un domaine où le principe de proportionnalité trouve particulièrement à s'appliquer. Si la réglementation et les bonnes pratiques de gouvernance concernent tous les établissements, elles revêtent une importance particulière dans les groupes complexes ou de grande taille. C'est pourquoi, l'ACPR s'attend à ce que les groupes les plus importants, qu'ils appartiennent au secteur capitaliste, au secteur mutualiste ou à celui des institutions de prévoyance, se réfèrent dans le choix de leur système de gouvernance aux standards de marché les plus exigeants.

INTRODUCTION

- La réglementation prudentielle met l'accent sur les nouvelles missions de l'organe de surveillance dans la gestion des risques. Elles ont été considérablement élargies et renforcées, mais il est important de rappeler que ces nouvelles responsabilités ne diminuent en rien le rôle essentiel, même s'il est plus ou moins étendu selon les formes de société, que les conseils d'administration ou les conseils de surveillance doivent continuer de jouer pour fixer les orientations stratégiques de l'entreprise et prendre les décisions de gestion qui leur incombent.
- La séparation des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de l'entreprise est une bonne pratique de gouvernance de plus en plus répandue dans les grandes entreprises. Si la séparation est obligatoire dans le secteur bancaire européen, il n'existe pas de règle formelle dans le secteur de l'assurance qui interdise le cumul des fonctions de président de l'organe de surveillance et de celles de directeur général. Ainsi, même si le principe de la séparation est inscrit dans les orientations internationales et européennes, tous les pays membres de l'UE, comme la France, n'en ont pas fait une obligation réglementaire.
- En l'absence de textes contraignants, l'ACPR recommande la séparation à tous les organismes qu'elle supervise et s'attend à ce qu'elle soit la norme dans les sociétés cotées et dans les groupes d'assurance de grande taille. La séparation doit alors être mise en œuvre au niveau de la société de tête du groupe et ce quelle que soit sa forme juridique : société anonyme (SA), société d'assurance mutuelle (SAM), union mutualiste de groupe (UMG), société de groupe d'assurance de protection sociale (SGAPS) ou société de groupe d'assurance mutuelle (SGAM).
- Dans le Code de la mutualité, les dispositions réglementaires imposent même le cumul des fonctions dans la mesure où le président du conseil d'administration est de droit dirigeant effectif. Si l'on peut comprendre les raisons historiques et culturelles qui expliquent cette situation, force est de constater qu'elle ne permet pas d'organiser de façon efficace et optimale le système de gouvernance des groupes prudentiels rassemblant des entités relevant de codes différents. L'ACPR estime qu'une adaptation de la réglementation sur ce point est nécessaire.
- La réglementation souligne l'importance du critère de l'expérience et de la compétence tant pour le choix des administrateurs et membres des organes de surveillance que pour celui des dirigeants effectifs et des responsables de fonctions clés. Lorsque le superviseur juge insuffisante ou inadaptée l'expérience professionnelle d'un candidat à une fonction exécutive, il s'oppose à la nomination ou la conditionne à un programme de formation complémentaire. S'agissant des membres de l'organe de surveillance, le critère retenu est celui de la compétence collective. L'efficacité du système de gouvernance d'un organisme d'assurance dépend très largement de la manière dont l'organe de surveillance joue son rôle. Ainsi, il sera mieux préparé à prendre les décisions qui sont de son ressort si ses membres disposent d'une bonne compréhension des métiers de l'entreprise et de la réglementation. De la même façon, il exercera mieux ses fonctions si ses membres disposent de la légitimité que leur confère la clarté du processus de sélection qui a conduit l'assemblée générale à approuver leur nomination. Dans la pratique, il n'existe toutefois ni définition du niveau optimal de la compétence collective de l'organe de surveillance, ni de façon objective d'apprécier la légitimité de ses membres. Cela dépend de la forme sociale des organismes, de la nature de leurs activités et des spécificités de leur mode de fonctionnement. C'est pourquoi le superviseur n'est pas, dans ces domaines, normatif. Il s'attend par contre à ce que les organismes supervisés déterminent leurs objectifs et les moyens de les atteindre et décident comment ils souhaitent organiser et formaliser le processus de sélection, de nomination et de formation de leurs administrateurs.
- Le respect des procédures prévues par les textes pour l'approbation par les organes sociaux des politiques écrites, du niveau d'appétence aux risques, de l'ORSA (*own risk and solvency assessment* ou évaluation interne des risques et de la solvabilité) ou des rapports des responsables de fonctions clés, est nécessaire. Mais ce respect ne doit pas être purement formel. Les décisions prises en matière de gestion des risques sont très engageantes. Elles doivent par conséquent être prises par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance après un vrai débat et des échanges avec les dirigeants effectifs. Il est en effet essentiel que

l'organe de surveillance se forge sa propre opinion et mesure les véritables enjeux pour l'entreprise des orientations qu'il arrête.

- Pour faire face à une concurrence accrue et améliorer leur compétitivité, de nombreux organismes (mutuelles du Code de la mutualité, institutions de prévoyance ou sociétés d'assurance mutuelle) se sont engagés dans des processus de rapprochement. Ils ont besoin d'atteindre la taille critique sur leur marché et ont constitué à cet effet des groupes prudentiels (UMG, SGAM ou SGAPS). Au sein de ces groupes, les entités affiliées se donnent pour objectif, tout en conservant une certaine autonomie, de rationaliser et d'intégrer progressivement leurs systèmes d'information et de gestion ainsi que les moyens humains sur lesquels elles s'appuient.

L'efficacité et le bon fonctionnement de leur système de gouvernance est un élément clé pour le succès de ces groupes prudentiels. Les défis qu'ils ont à relever sont nombreux car l'organisation de

ces groupes est souvent complexe. Un équilibre doit être trouvé entre des impératifs qui peuvent paraître contradictoires. Pour conduire les restructurations nécessaires, les organes dirigeants de ces nouveaux ensembles doivent disposer d'une légitimité et d'une autorité suffisantes. Mais les structures de gouvernance de chacune des entités qui les composent doivent aussi jouer pleinement leur rôle et être associées à la fixation de la stratégie, des politiques et des objectifs car les orientations arrêtées par le groupe les engagent. Ils doivent s'y conformer tout en continuant de prendre, au niveau de l'entité qu'ils dirigent, les responsabilités qui sont de leur ressort.

Le choix du système de gouvernance de ces groupes prudentiels est par conséquent un enjeu majeur qui doit à la fois répondre aux exigences du cadre réglementaire prudentiel, et contribuer à la cohésion des différentes composantes du nouvel ensemble. C'est pourquoi les dispositions à adopter pour se conformer à la réglementation doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie en concertation étroite avec les services de l'ACPR.

La gouvernance : les principales évolutions de l'après-crise financière de 2008

Les trois points suivants seront plus particulièrement développés :

- le rôle et la composition de l'organe de surveillance (le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou autre organe avec des fonctions similaires),
- une définition plus précise des fonctions exécutives,
- un renforcement des fonctions de contrôle interne et de la gestion des risques.

1 Le rôle et la composition de l'organe de surveillance

L'entrée en vigueur de « Solvabilité II » a renforcé de manière significative les exigences relatives au rôle et à la composition de l'organe de surveillance (c'est-à-dire le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou autre organe avec des fonctions similaires), et a confié le soin au superviseur de vérifier la bonne mise en œuvre de ces règles.

Au-delà des missions qui lui sont confiées par le Code de commerce, ou les autres textes qui régissent les entités autres que les sociétés commerciales (Code de la mutualité, par exemple), telles que la nomination et la révocation des dirigeants et le contrôle de la gestion de l'organisme concerné, l'organe de surveillance s'est vu confier des missions spécifiques par les textes applicables au secteur de l'assurance.

Ainsi, l'organe de surveillance doit jouer un rôle éminent dans le contrôle des risques, la conformité, l'audit interne de l'établissement ainsi qu'en matière de nomination et de rémunération. Les entités les plus importantes doivent par ailleurs se doter de

comités spécialisés, émanation de l'organe de surveillance auquel ils rendent compte : comité des risques, comité des rémunérations, comités des nominations et comité d'audit.

À titre illustratif, l'organe de surveillance porte désormais la responsabilité ultime de l'efficacité du système de gestion des risques, en fixant l'appétence au risque et les limites de tolérance générale au risque de l'entreprise en approuvant les stratégies et politiques principales de gestion des risques. Il doit à ce titre approuver les politiques écrites de l'organisme, son rapport d'évaluation interne des risques et de la solvabilité (ou ORSA), ou encore le cas échéant, le dossier de candidature à un modèle interne.

Pour s'assurer que l'organe de surveillance puisse remplir de manière adéquate son mandat, des critères ont été fixés par la réglementation au regard de sa composition.

Compétence individuelle

Tout d'abord, le profil de chacun des membres de l'organe de surveillance doit répondre à certains critères fixés par la réglementation. Ces critères portent sur :

- l'honorabilité,
- les compétences,
- l'expérience,
- les connaissances,
- la disponibilité,
- les conflits d'intérêts,
- l'honnêteté, l'intégrité et l'indépendance d'esprit.

Compétence collective

Outre l'analyse individuelle, l'organe de surveillance doit également justifier de sa

compétence et de son expérience d'un point de vue collectif pour remplir correctement ses missions. Cela lui permet d'avoir la hauteur de vue et le recul nécessaires pour contrôler la gestion et prendre les décisions relevant de sa compétence en toute connaissance de cause.

Indépendance et absence de conflit d'intérêts

Pour contribuer à ce que les intérêts de l'ensemble des parties prenantes internes et externes soient pris en compte et qu'un jugement indépendant soit exercé lorsqu'il existe un conflit d'intérêts réel ou potentiel, l'organe de surveillance doit par ailleurs comprendre des membres indépendants. Néanmoins, ce principe général ne fait pas l'objet d'obligations réglementaires dans le domaine de l'assurance.

Efficacité dans la prise de décision

Un dernier point, qui n'est pas explicitement mentionné par la réglementation, mérite enfin d'être évoqué : le nombre de membres de l'organe de surveillance. Les codes qui régissent les formes sociales des entreprises en France (Code de commerce, Code de la mutualité, Code de la sécurité sociale, Code monétaire et financier) peuvent fixer pour chaque forme juridique un nombre minimum et/ou maximal de membres de l'organe de surveillance (dix-huit pour une SA, par exemple). En dehors de ces contraintes, les organismes sont libres de déterminer le nombre de représentants au sein de l'organe de surveillance. Or la taille de l'organe de surveillance résulte de nombreux paramètres qui peuvent parfois paraître contradictoires : le conseil doit disposer de toutes les compétences nécessaires, doit être suffisamment divers en ce qui concerne le genre, l'âge, le profil, etc., mais il ne doit pas non plus être composé de trop de membres pour permettre à la collégialité de s'exprimer avec la meilleure efficacité possible.

Le respect des critères portant sur les qualités individuelles et collectives de l'organe de surveillance est d'abord et avant tout de la responsabilité de l'établissement. Il lui revient ainsi de formaliser sa démarche à cet égard dans des documents écrits et de la mettre en œuvre.

Il incombe ensuite au superviseur de s'assurer que ces critères sont bien respectés. Si aucune

procédure de confirmation *ex post* n'est prévue par la réglementation dans le secteur de l'assurance, contrairement à ce qui est prévu dans le secteur bancaire, l'ACPR peut néanmoins s'opposer, dans le cadre de ses missions de contrôle permanent, à la poursuite du mandat des membres de l'organe de surveillance.

Ces nouvelles exigences en matière de gouvernance visent ainsi à s'assurer d'un organe de surveillance capable de contrôler les décisions prises par l'organe de direction afin de garantir « *une gestion saine et prudente de l'activité* ». Pour ce faire, des règles supplémentaires ont été mises en œuvre afin d'assurer une séparation claire entre le rôle de l'organe de surveillance et celui de l'organe de direction dont les fonctions ont été précisées.

2 Une définition plus précise des fonctions exécutives

« Solvabilité II » dispose que les établissements du secteur de l'assurance doivent être dirigés effectivement par au moins deux personnes.

À l'instar du directeur général dans une société anonyme qui dispose « *...des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société...* » (article L. 225-56 du Code de commerce), les personnes qui assurent la direction effective d'un établissement régulé doivent disposer des pouvoirs les plus larges.

La plupart des formes juridiques retenues par les entités régulées permettent de désigner au moins deux dirigeants effectifs. Par exemple, les SA à conseil d'administration peuvent désigner, aux côtés du directeur général, des directeurs généraux délégués.

Pour celles qui ont un conseil de surveillance, tous les membres du directoire sont des dirigeants effectifs en tant que membre de l'organe collégial en charge de la gestion exécutive. Les textes ou la doctrine (cf. la notice ACPR du 2 novembre 2016 sur la désignation des dirigeants effectifs et des responsables de fonctions clés dans le régime Solvabilité II) rappellent ou précisent, pour chacune des formes sociales utilisées, les fonctions qui relèvent de la direction effective des entités régulées.

Les textes permettent également de désigner un cadre dirigeant (généralement un directeur général

LA GOUVERNANCE : LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE L'APRÈS-CRISE FINANCIÈRE DE 2008

adjoint) en tant que dirigeant effectif. Pour ce faire, ce dernier doit néanmoins se voir confier les pouvoirs nécessaires par l'organe compétent : il doit disposer d'une vision suffisamment large de l'activité et des risques et doit pouvoir se substituer entièrement en cas de besoin à l'autre dirigeant effectif.

Un autre principe essentiel de la réglementation porte sur la séparation des fonctions de président de l'organe de surveillance de celles de directeur général. Si l'organe chargé de contrôler l'action de ceux qui exercent les plus hautes fonctions exécutives est dirigé par un de ces derniers, on conçoit aisément que cela crée une situation de conflit d'intérêts d'autant plus difficile à résoudre que les pouvoirs exercés sont importants.

Il n'existe pas de règles dans le secteur de l'assurance qui interdise de manière formelle le cumul des fonctions de président de l'organe de surveillance de celles de directeur général. Pour autant, les bonnes pratiques, notamment le Code Afep-Medef (Association française des entreprises privées-Mouvement des entreprises de France) pour les entreprises cotées ainsi que les dispositions réglementaires déjà applicables dans le secteur bancaire devraient inciter les organismes d'assurance les plus importants à s'y conformer. La notice de l'ACPR du 2 novembre 2016 sur la désignation des dirigeants effectifs et responsables de fonction clé soulève d'ailleurs un point d'attention à ce sujet :

« Lorsqu'un président du Conseil d'administration est nommé dirigeant effectif d'un Organisme relevant du Code des assurances, une attention particulière doit être apportée à l'articulation entre son rôle de dirigeant effectif et le rôle du Conseil d'administration dans sa fonction de surveillance. Notamment, les missions exécutives dont disposera obligatoirement le président dirigeant effectif devront être assorties de dispositifs garantissant l'efficacité du Conseil d'administration dans ses missions de contrôle de la gestion de la direction effective. Toutefois, dans le cas d'un groupe de grande taille, d'autant plus s'il est coté, l'importance du rôle dévolu au président du Conseil d'administration dans les fonctions de contrôle et surveillance paraît difficilement compatible avec les fonctions exécutives d'un dirigeant effectif à la tête du groupe, dès lors qu'il n'est pas explicitement nommé directeur général. »

La réglementation assurancière donne au superviseur la possibilité de s'opposer à la désignation des dirigeants effectifs, ou à la poursuite de leur mandat, si elle constate qu'ils ne se conforment pas, ou plus, aux critères posés par les textes et qui sont fondamentalement les mêmes que ceux évoqués *supra* pour les administrateurs (honorabilité, expérience, connaissances, compétence, disponibilité, absence de conflit d'intérêts).

Le niveau attendu au regard de ces différents critères, à l'exclusion de l'honorabilité, est ajusté en application du principe de proportionnalité. Par exemple, s'agissant des dirigeants effectifs, une expérience significative dans un poste similaire ou dans des postes les ayant préparés à exercer de telles responsabilités est requise.

3 Un renforcement des fonctions de contrôle interne et de la gestion des risques

Partant du constat que certains risques ne peuvent être convenablement maîtrisés qu'au moyen d'exigences concernant la gouvernance intrinsèque de l'établissement, l'efficacité du système de gouvernance est devenu un point critique lors de l'adoption des cadres réglementaires applicables aux secteurs de la banque et de l'assurance d'après la crise financière de 2008.

Outre les fonctions de pilotage et de suivi des risques et de la gestion des risques confiées à l'organe de surveillance comme rappelé précédemment, Solvabilité II a identifié des fonctions critiques relatives au cadre de gestion des risques et du contrôle qui doivent être assurées par des personnes clés sur lesquelles pèsent ainsi des attentes particulières.

Ainsi, les organismes d'assurance doivent nommer quatre responsables de fonctions clés en charge respectivement de la vérification de la conformité¹,

¹ La fonction de vérification de la conformité a pour mission principale de veiller au respect, par l'organisme ou le groupe, de la réglementation relative aux activités d'assurance. Son responsable élabore une politique de conformité et un plan de conformité. Cette fonction doit également jouer un rôle de conseil auprès des organes dirigeants et de surveillance quant au risque de non-conformité résultant d'éventuels changements de l'environnement juridique en s'assurant que les implications qui en découlent pour l'organisme soient identifiées.

de la gestion des risques ², de la fonction actuarielle ³ et de l'audit interne ⁴.

Comme pour les membres de l'organe de direction, les responsables de fonctions clés doivent répondre aux critères de compétence et d'honorabilité donnant l'assurance raisonnable qu'ils pourront remplir de manière adéquate leur mandat. Le respect des critères portant sur les qualités individuelles et collectives des responsables de fonctions clés est avant tout de la responsabilité de l'établissement. Mais il revient ensuite au superviseur de s'assurer que ces critères sont bien respectés.

Dans le domaine de l'assurance, le cadre réglementaire français prévoit l'évaluation par l'ACPR de l'aptitude des titulaires de postes clés à chaque nomination ou renouvellement conformément aux dispositions de l'article L. 356-18 du Code des assurances.

Par ailleurs, dans le domaine de la gestion des risques, le recours à l'externalisation, y compris sur des prestations essentielles, s'est particulièrement développé au cours des dernières années dans un contexte de digitalisation croissante des services financiers. L'externalisation est même dans certains cas un élément intrinsèque du modèle d'affaires des établissements au regard des nombreux avantages potentiels : réduction des coûts, flexibilité, accès ou utilisation des nouvelles technologies (fintech).

Pour autant, un recours trop important à l'externalisation fait peser des risques supplémentaires aux établissements en cas de difficulté du prestataire. Solvabilité II rappelle à ce titre que les organismes d'assurance demeurent entièrement responsables du respect de leurs obligations légales et réglementaires lorsqu'elles ont recours à l'externalisation, y compris en cas de sous-traitance intragroupe. En particulier, l'externalisation d'activités « importantes ou critiques » ne doit pas conduire à un affaiblissement du système de gouvernance, de la maîtrise du risque opérationnel, de la capacité de contrôle du superviseur ou de la continuité de l'activité.

Une obligation d'information au superviseur de l'intention de sous-traiter les activités importantes ou critiques est à ce titre imposée. L'ACPR a précisé dans une instruction les informations requises pour cette information préalable ainsi que le délai de notification.

Ainsi, comme rappelé ci-dessus, les règles de gouvernance applicables aux établissements supervisés par l'ACPR ont été profondément modifiées depuis 2015. Après cinq ans de mise en œuvre de ces nouvelles règles, il est apparu utile pour l'ACPR de tirer le bilan des évolutions qu'elle a pu constater en la matière et communiquer vis-à-vis des établissements supervisés sur des bonnes pratiques afin d'améliorer leur conformité à la réglementation.

² La fonction de gestion des risques, au travers du système de gestion des risques qu'elle anime, vise à déceler, mesurer, contrôler, gérer et déclarer en permanence les risques auxquels est soumis l'organisme ou le groupe. Le système de gestion des risques couvre l'ensemble des risques significatifs pour l'organisme ou le groupe, puisque sont couverts la souscription, le provisionnement, la gestion actif-passif, les risques liés aux placements, le risque opérationnel ainsi que la réassurance et les autres techniques d'atténuation du risque. En cas de recours à un modèle interne, la majeure partie de la conception, du pilotage et de la maintenance du modèle revient à la fonction de gestion des risques. Enfin, cette fonction aide le conseil et lui rend compte en matière de gestion des risques.

³ La fonction actuarielle doit permettre d'analyser la cohérence, les forces et les faiblesses (ou points d'incertitude) du pilotage technique de l'organisme ou du groupe dans toutes ses dimensions (tarification, souscription, provisionnement, réassurance). Ces analyses sont communiquées au moins annuellement au conseil sous la forme d'un ou plusieurs rapports actuariels.

⁴ L'audit interne a pour mission d'évaluer l'adéquation et l'efficacité de l'ensemble du système de contrôle interne. Il communique au conseil son plan d'audit et lui soumet au moins une fois par an un rapport écrit avec ses constatations, ses recommandations et l'état d'avancement des plans d'action visant à répondre à celles-ci.

Constats et améliorations attendues en matière de gouvernance

Le présent chapitre résume les principaux enseignements tirés par l'ACPR de ses contrôles effectués auprès des établissements supervisés au regard des trois évolutions principales relatives au rôle et à la composition de l'organe de direction dans sa fonction de surveillance, à la définition plus précise des fonctions exécutives et au renforcement des fonctions de contrôle interne et de la gestion des risques au sein des établissements supervisés.

1 La composition et le rôle de l'organe de surveillance

Les constats

Pour la majorité des organismes sous revue, on note l'existence d'un processus formalisé visant à s'assurer de la compétence et à l'honorabilité des membres des conseils lors de leur nomination, s'appuyant pour certains sur la politique générale relative à la compétence et l'honorabilité exigée par Solvabilité II. Pour autant, cette vérification de la compétence et de l'honorabilité des membres des conseils ne fait pas l'objet d'une réévaluation régulière.

L'ACPR relève également que les organismes mutualistes ne sont pas toujours dotés de procédures entourant les différentes étapes de l'élection des administrateurs, et lorsqu'elles existent, le processus entourant l'élection de ces derniers apparaît insuffisamment formalisé.

Suite à l'analyse des profils de compétence des membres des conseils, complétée le cas échéant par des entretiens individuels, l'ACPR a conclu que le niveau de compétence collective des membres du conseil devait être renforcé au sein de certains organismes. Dans certains cas les plus critiques, l'ACPR a constaté que le niveau de la compétence

collective du conseil était même insuffisant pour permettre un contrôle efficace de l'organisme. À cet égard, une formation des membres apparaît nécessaire, notamment pour les profils ayant une expérience limitée dans le secteur de l'assurance ou, dans le secteur mutualiste, pour ceux qui sont peu familiers aux exigences propres des organismes mutualistes.

Les procédures d'encadrement des conflits d'intérêts concernant les membres des conseils n'ont par ailleurs pas été établies dans tous les établissements.

Afin de pouvoir exercer son rôle de contrôle et de supervision de l'organisme, le conseil a besoin d'une information pertinente de la part de l'organe de direction. L'ACPR constate que c'est majoritairement le cas même si dans certains cas, l'ACPR estime que cette information est parfois trop dense et/ou n'est pas disponible suffisamment en avance pour permettre aux membres du conseil de s'approprier les sujets lors de leur séance.

L'ACPR constate par ailleurs que les propositions soumises à décision du conseil ne sont pas toujours accompagnées d'un rappel des obligations réglementaires applicables le cas échéant, ni d'une mise en perspective de la proposition au regard des objectifs de développement, d'appétence aux risques et de solvabilité fixés en amont par l'entité.

Dans le cadre d'un groupe, l'ACPR rappelle enfin qu'il est nécessaire que le conseil débattre de la stratégie, du développement et de la situation prudentielle des entités solos. Pour les groupes complexes, ceci justifie donc une compétence collective du conseil sur les aspects techniques prudentiels.

Au regard de la gestion des risques, l'ACPR relève que la majorité des conseils d'administration

ont mis en place des comités spécialisés, tels que les comités des risques, d'audit ou de la conformité, composés d'administrateurs experts qui étudient des problématiques spécifiques de manière approfondie pour en restituer la synthèse en réunion du conseil d'administration.

À ce titre, l'ACPR constate que la répartition des rôles entre les comités est dans la majorité des cas satisfaisante et le niveau de granularité de l'information transmise au conseil d'administration par ses comités spécialisés paraît globalement adapté. Toutefois certaines lacunes ont parfois été identifiées quant à la composition et/ou au rôle de ces comités (nombre insuffisant de membres composant le comité d'audit, absence de compte-rendu exhaustif, couverture insuffisante des sujets relatifs à la gestion des risques).

En outre, si la majorité des conseils des organismes capitalistiques sous revue comptent des membres indépendants, il arrive cependant que leur nombre apparaisse limité.

Bien que, pour certains organismes, le conseil s'implique dans la revue de l'ORSA à travers de nombreux échanges, le conseil n'a pas toujours un rôle actif dans ce processus pour un nombre important d'organismes sous revue ; or c'est ce que requiert la réglementation, rappelée par la notice de l'ACPR du 2 novembre 2016.

Pour de nombreux organismes d'assurance, les politiques de rémunération approuvées par les conseils d'administration n'étaient par ailleurs pas suffisamment détaillées et/ou adaptées pour répondre aux exigences de Solvabilité II. Notamment la part variable de la rémunération au sein de certains organismes apparaît trop importante.

Ainsi, bien que des bonnes pratiques puissent être observées s'agissant du fonctionnement des organes de surveillance, ces derniers ont encore des marges d'amélioration pour exercer pleinement le rôle de surveillance que leur confère la réglementation.

Améliorations attendues

Le fonctionnement des organes de surveillance pourrait être encore amélioré notamment sur les trois aspects suivants :

- le conseil doit formaliser les rôles qui lui sont dévolus, ses règles de fonctionnement, notamment au regard de l'encadrement des conflits d'intérêts, ainsi que les pouvoirs qu'il délègue aux dirigeants opérationnels ;
- les organismes doivent évaluer régulièrement la compétence collective des conseils et mettre en place des dispositifs de formation appropriés ;
- l'honorabilité individuelle de chaque membre du conseil doit également faire l'objet d'une évaluation régulière, conformément aux conditions prévues par la position 2019-P-01 de l'ACPR⁵.

Au regard du processus de prise de décision, la documentation transmise aux membres du conseil doit être mise à disposition suffisamment en amont des séances pour permettre à ces derniers de s'appropriier les sujets.

La clarté des informations transmises au conseil au moment de la prise de décision mériterait par ailleurs d'être améliorée, notamment sur les sujets les plus techniques. À ce titre, il conviendrait que chaque proposition de décision soit systématiquement accompagnée, quand cela est applicable, d'un rappel des obligations réglementaires et d'une mise en perspective de la proposition au regard des objectifs de développement, d'appétence aux risques et de solvabilité fixés en amont par l'entité.

Dans le cadre d'un groupe, il est nécessaire que le conseil débattenne de la stratégie, du développement et de la situation prudentielle des entités solos.

Lorsque des comités spécialisés sont mis en place pour étudier les aspects les plus techniques, le conseil doit s'assurer de la bonne composition et du bon fonctionnement de ces comités.

Le conseil doit par ailleurs davantage s'impliquer dans la revue de l'ORSA conformément à la réglementation rappelée par la notice de l'ACPR du 2 novembre 2016, et conformément aux attentes formulées ci-après.

⁵ Cf. https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/12/24/201912_position_2019-p-01.pdf

CONSTATS ET AMÉLIORATIONS ATTENDUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Le conseil doit enfin veiller à ce que les politiques de rémunération approuvées soient suffisamment détaillées et/ou adaptées pour répondre aux exigences de Solvabilité II.

2 Une définition plus précise des fonctions exécutives

Les constats

En l'absence d'un régime juridique prescriptif⁶, un nombre significatif d'organismes présente un cumul d'une fonction de dirigeant effectif avec la présidence de l'organe de surveillance. Ainsi, parmi les 279 organismes relevant du Code des assurances à fin 2018, 116 organismes, dont une proportion significative de taille moyenne ou importante, avec un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros, cumulait la fonction de dirigeant effectif avec la présidence de l'organe de surveillance.

Ce recensement couvre à la fois les cumuls de dirigeant effectif et de président du conseil d'administration (53 %) ou président-directeur général (PDG, 47 %).

Il apparaît primordial, compte tenu de l'influence dominante exercée par la structure de tête, y compris dans les groupes non capitalistiques, que la gouvernance des têtes de groupe soit assurée en dissociant les fonctions de surveillance et d'exécution, donc avec un président du conseil d'administration (PCA) non positionné en tant que dirigeant effectif (DE), tel qu'un directeur général (DG).

Sur ce sujet, bien que le collègue de l'ACPR ait déjà demandé, et obtenu, la dissociation des fonctions au sein de plusieurs têtes de groupes ou organismes de taille importante, des progrès restent à faire puisque :

- la dissociation n'est pas effectuée au sein de huit têtes de groupe qui ne peuvent pas bénéficier du principe de proportionnalité compte tenu de leur taille ;
- au sein des groupes dans lesquels la gouvernance de la tête de groupe n'est elle-même pas dissociée, environ cinquante organismes filiales ou organismes affiliés présentent un cumul d'une fonction de dirigeant effectif avec la présidence de l'organe de surveillance, dont cinq organismes dépassent un milliard de chiffre d'affaires ;

- au sein des groupes dans lesquels la gouvernance de tête de groupe respecte la dissociation des fonctions exécutives et celles de surveillance, environ dix entités avec un chiffre d'affaires de plus d'un milliard d'euros présentent un cumul d'une fonction de dirigeant effectif avec la présidence de l'organe de surveillance.

Il est enfin à souligner que dans le Code de la mutualité, le président du conseil d'administration est de droit dirigeant effectif. C'est une disposition spécifique qui paraît bien adaptée aux spécificités et à l'histoire des mutuelles historiques dites « Mutuelles 1945 ». Pour autant, l'ACPR constate que cette spécificité perd de sa pertinence dans les groupes d'une certaine taille et, tout particulièrement, lorsque ces groupes se sont constitués à partir d'entités relevant de codes différents.

Enfin, l'ACPR relève que dans les grands groupes, des dirigeants effectifs cumulent un nombre élevé de mandats exécutifs (dépassant dix dans certains cas) au sein de ces groupes, ce qui peut soulever des doutes quant à la disponibilité des dirigeants pour diriger les entités en question sur le plan opérationnel, notamment si elles sont de taille importante. Ce cumul peut certes concourir à la cohésion du groupe mais la disponibilité effective doit être démontrée.

Améliorations attendues

À défaut d'une évolution des textes réglementaires, l'ACPR estime nécessaire de renforcer le principe d'une séparation claire et précise des fonctions exécutives et des fonctions de surveillance afin de garantir « une gestion saine et prudente de l'activité » en rappelant les principes suivants.

- La dissociation des fonctions exécutives et de surveillance est un principe de bonne gouvernance. Elle doit être privilégiée ; à l'inverse, la non-dissociation (PCA-DE ou PDG) doit être l'exception et l'organisme doit justifier des raisons pour lesquelles ce choix est fait ;

⁶ L'article R. 322-168 du Code des assurances prévoit que le directeur général (DG), le ou les directeurs généraux délégués (DGD) et les membres du directoire dirigent effectivement l'entreprise. Est ajoutée à ces dispositions, la possibilité de désigner comme dirigeant effectif une ou plusieurs personnes physiques, notamment le président du conseil d'administration, sous certaines conditions (disposer d'un domaine de compétence et de pouvoirs suffisamment étendus sur les activités et les risques de l'entreprise, faire preuve d'une disponibilité suffisante, etc.).

CONSTATS ET AMÉLIORATIONS ATTENDUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

- La non-dissociation paraît particulièrement peu acceptable dans certains cas, compte tenu de l'impact majeur, en matière de risques : têtes de groupe, sociétés cotées.
- La non-dissociation peut être envisagée dans certains cas pour des raisons de proportionnalité (organismes satisfaisant les critères de proportionnalité définis dans la notice ACPR de novembre 2016, ou filiales à 100%, à l'exclusion de celles de taille très importante, même lorsque la tête de groupe fait l'objet d'une dissociation des fonctions exécutives et de surveillance); pour autant, ces situations devront être assorties de mesures visant à garantir l'indépendance des organes de surveillance (par exemple, administrateurs indépendants, administrateurs référents, etc.).
- Enfin, la compétence du PCA peut constituer, particulièrement dans les organismes mutualistes de grande taille, un point d'attention compte tenu du rôle primordial joué par ce dernier dans les fonctions de contrôle et surveillance de l'organisme.
- des critères précis d'application du principe de proportionnalité à l'aune desquels certains cumuls peuvent être envisagés, sous certaines conditions, et avec une attention particulière sur la responsabilité de la fonction clé audit interne;
- enfin, la possibilité pour les organismes non sujets au principe de proportionnalité de déroger au schéma de référence, si l'organisation et les procédures mises en œuvre (notamment absence de conflit d'intérêts, possibilité pour les responsables de fonction clé d'accéder directement au conseil d'administration, disponibilité, etc.) permettent d'atteindre les objectifs décrits dans la notice, notamment ceux décrits dans le chapitre I.

Le Secrétariat général de l'ACPR (SG ACPR) a régulièrement suivi la situation du marché français.

Ainsi, à fin 2017, sur les 519 organismes soumis à Solvabilité II, environ 159 d'entre eux présentaient des situations de cumul. Si dans la majorité des cas, ces cumuls pouvaient être considérés acceptables au regard des critères définis de proportionnalité, l'ACPR relevait plus d'une cinquantaine d'organismes pour lesquels les cumuls ne correspondaient pas à ces critères (organismes non éligibles au principe de proportionnalité ou cumuls incluant la responsabilité de la fonction audit interne).

Ces situations ont donné lieu systématiquement à un dialogue avec l'organisme, l'engageant à y mettre fin. À mi-2019, l'analyse des organismes montre que la situation tend à s'améliorer, avec une réduction de moitié des cas problématiques.

L'ACPR relève par ailleurs que, s'agissant des situations de cumul considérées acceptables au titre du principe de proportionnalité, l'exigence de dispositifs spécifiques propres à éviter les conflits d'intérêts reste dans la majorité des cas mal comprise et fait encore l'objet d'échanges avec les services de l'ACPR.

Par ailleurs, l'ACPR constate que pour certains organismes, l'accès des RFC aux conseils n'est pas toujours garanti ou effectif.

Évaluation interne des risques et de la solvabilité (ORSA)

La réglementation a par ailleurs défini, dans le système de gestion des risques, le cadre d'appétit

3 Du contrôle interne et de la gestion des risques

Les constats

Les responsables de fonction clé (RFC)

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les organismes d'assurance ou de réassurance relevant du régime dit « Solvabilité II » ainsi que les groupes au sens de l'article L. 356-1 du Code des assurances (ci-après « Groupes »), disposent, en leur sein ou au sein du groupe, d'un responsable unique, personne physique, pour chacune des quatre fonctions clés « audit interne », « gestion des risques », « fonction actuarielle » et « vérification de la conformité ».

La notice ACPR publiée le 2 novembre, « notice sur la désignation des "dirigeants effectifs" et des "responsables de fonctions clés" dans le régime "Solvabilité II" » établit notamment, s'agissant des quatre responsables de fonction clé :

- un schéma de référence, exempt de tout cumul et prévoyant un rattachement direct du responsable de fonction clé au dirigeant effectif;

CONSTATS ET AMÉLIORATIONS ATTENDUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

au risque ainsi que le processus d'évaluation interne des risques et de la solvabilité, ou ORSA, afin que les organismes pilotent leur solvabilité au vu des spécificités de leur profil de risque et des orientations stratégiques qu'ils souhaitent prendre.

Toutefois, sur ces deux exigences, des insuffisances ont été relevées et ce, quelle que soit la taille des organismes, ce qui ne leur permet pas de jouer pleinement ce rôle.

L'appétence au risque est suivie par la grande majorité des organismes, de manière plus ou moins approfondie ; elle est exprimée systématiquement en référence au niveau de solvabilité et parfois de résultat et de notation financière. Il apparaît, toutefois, qu'elle n'est pas suffisamment prise en compte à des fins de pilotage par une minorité d'organismes : le non-respect des niveaux d'appétit au risque tels qu'exprimés par l'organe de surveillance ne conduit pas à un plan de remédiation. Par ailleurs, dans la grande majorité des cas, la cohérence entre les niveaux d'appétit aux risques (en particulier aux risques techniques) et les limites opérationnelles n'est pas vérifiée *a priori*. Dès lors, le respect de ces limites ne garantit pas *a priori* le respect des niveaux d'appétit au risque, conduisant à un positionnement rétrospectif et non prospectif de la grande majorité des organes de surveillance. Cette pratique ne permet ainsi pas de prendre en compte l'impact sur les niveaux d'appétit au risque lors de la prise de décision stratégique.

Il a également été relevé que des dépassements de limites opérationnelles ou de niveaux d'appétit au risque n'étaient pas systématiquement rapportés à l'organe de surveillance.

L'ACPR estime que le processus ORSA reste encore insuffisamment intégré aux processus de définition de la stratégie et de prise de décision des organismes de l'échantillon comme expliqué ci-après.

- Sur la base des rapports ORSA analysés sur les organismes sous revue, dont la préparation est coordonnée par la fonction gestion des risques, l'information présentée à l'organe de surveillance n'est pas apparue généralement suffisante pour permettre à l'organisme d'exercer ses responsabilités de manière éclairée. Le besoin global de solvabilité

n'est, par exemple, pas toujours évalué lors d'un ORSA *ad hoc* relatif à une acquisition modifiant pourtant significativement le profil de risque de l'acquéreur. S'agissant des évaluations de la capacité à satisfaire aux exigences réglementaires de capital à l'horizon du plan stratégique, certains organismes se sont fondés sur des scénarios de projection peu conservateurs sans les accompagner des justifications nécessaires. D'autres apparaissent ne pas avoir étudié suffisamment de scénarios défavorables au regard de leur profil de risque, et d'autres encore ne se sont pas reposés sur la dernière version de leur plan de développement financier. Il est par ailleurs noté que, d'une manière générale, il y a peu d'échanges avec les membres des conseils (tant dans les comités spécialisés qu'au conseil) sur le choix des scénarios stressés et sur les résultats qui restent à la main des opérationnels. C'est ainsi que des scénarios appliqués aux entités bancaires ont été dupliqués par des entités d'assurance, sans qu'aucune critique n'ait été faite par les membres du conseil sur le caractère peu adapté de ces scénarios à l'assurance. Ainsi, bien que les rapports ORSA se soient améliorés depuis l'entrée en application de Solvabilité II, les revues gouvernance de certaines têtes de groupe ont, par exemple, identifié que leur appropriation des trois évaluations de l'ORSA reste incomplète et que leur suivi des travaux des filiales sur l'ORSA est insuffisant.

- La politique ORSA reste insuffisamment documentée pour la majorité des organismes. Cette proportion comprend des organismes pour lesquels la politique n'était pas encore finalisée au moment des revues gouvernance. En particulier, il est observé chez certains organismes qu'elle ne met pas assez clairement en exergue le rôle actif que doit avoir l'organe de surveillance. De plus, les modalités relatives à l'ORSA *ad hoc* (les situations nécessitant sa réalisation, son contenu) ne sont pas précisément décrites pour certains organismes. Enfin, l'articulation des rôles et des responsabilités entre la tête de groupe et ses filiales apparaît parfois insuffisamment formalisée.
- La cartographie des risques mise en place et sur laquelle s'appuie l'exercice ORSA n'apparaît pas suffisamment fiable pour plus de la moitié des organismes en raison

de l'absence d'exhaustivité, d'homogénéité et/ou d'évaluation de la gravité des risques. Son articulation avec le dispositif de contrôle interne est lacunaire pour certains d'entre eux. Les groupes mettent tous en œuvre des actions de remédiation.

L'organe de surveillance et en particulier le comité d'audit des organismes surveillent par ailleurs la mise en œuvre des politiques écrites et des procédures, principalement à travers les contrôles périodiques de la fonction audit interne, dont le fonctionnement est généralement satisfaisant. L'ACPR a toutefois relevé que des missions d'audit dans des entités au sein d'un groupe, bien que prévues dans le plan d'audit, ont été abandonnées par manque de temps et/ou de ressources dédiées aux entités, sans que le conseil de l'organisme concerné en soit informé.

Le dispositif de contrôle permanent d'une majorité d'organismes, dont l'efficacité du dispositif a été évaluée, est considéré comme lacunaire (absence de cartographie des risques par exemple), voire très insuffisant pour certains organismes, et ne leur permet pas de s'assurer de la bonne mise en œuvre de leurs politiques écrites. S'agissant de certaines têtes de groupe, ces insuffisances sont observées tant au niveau du contrôle interne de leurs exigences minimales vis-à-vis des entités qu'à celui relatif à leurs propres procédures. Ces dernières se sont toutefois engagées dans d'importants projets de renforcement du contrôle interne. Par ailleurs, pour plusieurs organismes sous revue, l'information remontée à l'organe de surveillance sur le dispositif de contrôle permanent est insuffisante pour lui permettre d'exercer son rôle de surveillance de manière appropriée.

Enfin, comme le soulignent plusieurs organismes, la contribution de la fonction de vérification de la conformité dans le dispositif de contrôle interne est généralement insuffisante alors que le rôle que lui confère la réglementation en fait un acteur de première et de seconde ligne. Certains organismes n'ont toujours pas formalisé leur plan de conformité ou se sont contentés, au niveau du groupe, de compiler les plans de conformité des différentes entités avec un résultat qui ne reflète pas forcément les risques propres au groupe. Par ailleurs, les résultats des contrôles de conformité ne sont pas toujours formalisés et présentés au conseil d'administration.

De manière générale, les pratiques observées pour l'ensemble des organismes sous revue ne sont pas en ligne avec les exigences définies par la réglementation et les meilleures pratiques en matière de suivi du dispositif de contrôle interne.

Enfin, les rapports actuariels ne respectent pas l'ensemble des exigences réglementaires et/ou ne sont pas considérés de qualité suffisante pour la quasi-totalité des organismes où le rapport actuariel a été analysé au titre de la revue gouvernance. Par ailleurs, lorsque la fonction actuarielle se situe au niveau de la tête de groupe, il a été constaté une sous-allocation du temps dédié par le RFC groupe aux entités et une remontée d'informations insuffisante des entités vers le RFC groupe ne permettant pas à ce dernier d'exercer pleinement son rôle de supervision notamment sur la fiabilité des calculs de provisions et le respect des règles de souscription et de réassurance.

Concernant les petits organismes, la compétence des RFC actuariat sur les sujets prudentiels reste insuffisante pour apprécier les travaux souvent externalisés dans des cabinets de conseil.

Externalisation

Les défaillances observées sur des acteurs étrangers dans le domaine de la construction, notamment liées, outre la complexité du domaine d'assurance de la construction, au modèle d'affaires du courtier grossiste, appellent à la vigilance de l'ACPR au regard des dispositions de la directive distribution assurance mais aussi au regard de celles qui découlent de Solvabilité II sur les activités externalisées.

L'ACPR constate un pilotage insuffisant de l'externalisation par les organismes d'assurance. Ainsi, pour la quasi-totalité des organismes, le suivi des activités externalisées tant par le dispositif de contrôle interne que par l'organe de surveillance apparaît insuffisant, et dans certains cas très insuffisant. En particulier, l'ACPR a identifié un manque de suivi des délégataires de gestion et des distributeurs au sein de quelques organismes.

Les déclarations à l'ACPR des activités externalisées critiques ou importantes, sont plus ou moins réalisées selon le type et la taille des organismes et la définition que chacun se fait d'une activité critique ou importante. Les politiques

CONSTATS ET AMÉLIORATIONS ATTENDUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

écrites sont souvent incomplètes sur ce sujet en ne les catégorisant pas en standard, critiques ou importantes. De manière générale, la méthodologie encadrant l'analyse préalable à la décision de sous-traiter, l'identification d'une activité critique, l'évaluation et la surveillance continue des sous-traitants ne sont pas toujours suffisamment détaillés (définition d'indicateurs, vérification de l'existence de plans de continuité de l'activité, possibilité de mener des audits sur place, etc.). Les lignes directrices diffusées par les groupes à leurs entités ne permettent pas toujours d'assurer une convergence des pratiques au sein du groupe, ni de prévenir les défaillances. Il est noté, par ailleurs, que le formulaire de déclaration mis à la disposition des organismes n'est pas toujours utilisé, et que le contenu de ces déclarations est donc hétérogène. En outre, les exigences relatives à la sous-traitance dans les reportings narratifs (RSR – *Regular supervisory report*, Rapport régulier au contrôleur, et SFCR – *Solvency and financial condition report*, Rapport sur la solvabilité et la situation financière) ne sont pas toujours respectées (liste des activités critiques externalisées, description de la politique de sous-traitance, etc.).

Améliorations attendues

Le positionnement et le rôle des responsables de fonctions clés demeurent un point d'attention, même si les situations de cumul de responsables de fonction clé non acceptables tendent à se résorber.

La qualité des dispositifs de gestion des conflits d'intérêts doit par ailleurs constituer un point d'attention au sein des organismes maintenant des situations de cumul, au titre du principe de proportionnalité.

De plus, la disponibilité et le dimensionnement des moyens mis à disposition des RFC pour exercer leur mission de contrôle restent un sujet notamment au sein des groupes qui ont tendance à nommer un RFC commun pour l'ensemble des entités du groupe. À l'instar du cumul des fonctions de dirigeant effectif, si cette situation permet d'assurer une cohésion au sein du groupe, la disponibilité suffisante des RFC à l'égard de chacune des entités doit être démontrée. Il s'agit d'un point sur lequel les organismes doivent être vigilants de manière continue, et pas uniquement lors de la nomination.

Les organismes doivent davantage s'appropriier le dispositif ORSA comme outil d'aide à la décision stratégique par l'organe de surveillance d'une part, et en faire l'objet de déclinaison opérationnelle permettant un pilotage des activités d'autre part.

Par ailleurs, l'élaboration des hypothèses et scénarios de *stress tests* doit également être améliorée afin de mieux prendre en compte le profil de risque des organismes.

L'externalisation demeure enfin un point de fragilité, et doit faire l'objet de davantage d'attention de la part des organismes, depuis sa conclusion jusqu'à son pilotage et son contrôle. Les organismes doivent s'efforcer de catégoriser leurs activités externalisées et de notifier les activités critiques et importantes externalisées en suivant les instructions et modèles disponibles sur le site de l'ACPR. À ce titre, une meilleure documentation et mise en œuvre du suivi des sous-traitants tout au long de l'externalisation est attendue par l'ACPR.

Conclusion

Toutes les dispositions rappelées dans la présente publication portent, d'une part, sur des questions d'organisation de la gouvernance (la séparation des fonctions, la composition des organes de surveillance et des fonctions exécutives en particulier), d'autre part, sur des critères mesurables qui constituent des conditions nécessaires d'une gouvernance efficace (compétence, expérience, disponibilité, etc.).

Pour autant, la gouvernance ne se réduit évidemment pas à ces éléments. L'efficacité de l'organe de direction dans ses composantes exécutives et de surveillance repose sur l'éthique, les valeurs, la culture et les comportements de ses membres, tant sur le plan individuel que sur le plan collectif. C'est pourquoi, l'attention, notamment celle des superviseurs, se porte de plus en plus vers ces thèmes, dont l'appréhension reste néanmoins délicate.

Dans le prolongement du rapport du Groupe des trente (G30) *Toward effective governance of financial institutions* et d'une « guidance » du Conseil de stabilité financière d'avril 2014⁷, les orientations du Comité de Bâle de juillet 2015⁸ sur les principes du gouvernement d'entreprise pour les banques, mais qui peuvent également inspirer des évolutions dans le domaine de l'assurance, insistent sur l'importance des valeurs et de la culture d'entreprise.

Le document propose une définition, en introduisant une relation entre la culture d'entreprise et les risques pris par la banque :

« **Risk culture** :

A bank's norms, attitudes and behaviours related to risk awareness, risk taking and risk management and controls that shape decisions on risks. Risk culture influences the decisions of management

and employees during the day-to-day activities and has an impact on the risks they assume ».

Une des missions du conseil d'administration et des dirigeants doit être de mettre en harmonie la culture d'entreprise, ses activités et les comportements de ses employés en vue d'assurer une gestion saine, prudente, intègre et conforme aux lois et règlements en vigueur.

Les bonnes pratiques en matière de gouvernance sont déclinées en treize principes, dont neuf citent expressément les concepts de culture et de valeurs.

La culture d'entreprise va bien au-delà des règles écrites qui définissent la gouvernance d'entreprise. Pour autant, une bonne gouvernance est une condition nécessaire à une bonne culture d'entreprise.

L'organe de surveillance est la dernière ligne de défense dans la lutte contre les défaillances de décision. Mais il ne faut pas oublier qu'il y a trois autres lignes de défense tout aussi importantes. La première est constituée par les lignes métier elles-mêmes. La deuxième est principalement constituée de la fonction de gestion des risques et de la conformité, c'est-à-dire les deux responsables de fonctions clés qui évaluent les décisions prises dans les domaines d'activité, et proposent des mesures d'atténuation des risques. Enfin, l'audit interne – ceux qui évaluent l'efficacité des contrôles internes, de la gestion des risques et de la gouvernance. Il est donc crucial que l'efficacité complète de cette gouvernance soit évaluée de manière globale et revue régulièrement par l'organe de surveillance.

⁷ *Guidance on supervisory interaction with financial institutions on risk culture*, avril 2014.

⁸ *Corporate governance principles for banks*, Basel Committee on Banking Supervision, juillet 2015.

CONCLUSION

La rémunération est un autre domaine ayant une influence directe sur les bonnes incitations et la culture d'entreprise. Les incitations financières sont en effet extrêmement importantes sur la prise de décision au niveau des acteurs individuels.

En Europe, les règles mises en place après la crise financière de 2008 cherchent à soutenir cet objectif en donnant plus de poids à une gestion de long terme.

Pour autant, ces règles laissent encore de grandes marges de manœuvre aux établissements qui ne répondent pas toujours aux attentes des superviseurs.

Des travaux en la matière sont donc à prévoir, que ce soit dans le cadre de la révision du cadre réglementaire européen ou dans le cadre des travaux des autorités européennes de supervision en faveur d'une harmonisation des pratiques dans ce domaine.

Annexe

Méthode et objectifs de la revue gouvernance

La revue a consisté en l'analyse d'une importante documentation collectée auprès des établissements soumis à la supervision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), complétée au moyen d'entretiens tenus avec les dirigeants et des responsables de fonctions de contrôle des établissements, ainsi qu'avec des membres de leur organe de surveillance (président du conseil d'administration et/ou président du comité des risques).

En outre des représentants de l'ACPR ont participé, dans le cadre des contrôles de gouvernance, en tant qu'observateur, à des réunions de l'organe de surveillance d'établissements supervisés.

La revue thématique sur la gouvernance conduite par le Secrétariat général de l'ACPR (SG ACPR) a porté sur un échantillon d'organismes de tout type (compagnies d'assurances, institutions

de prévoyance, mutuelles, holdings, etc.), majoritairement de taille importante.

Pour les organismes de l'échantillon de dimension plus modeste, le principe de proportionnalité prévu dans Solvabilité II a été pris en compte dans le cadre des contrôles effectués.

Des représentants du SG ACPR ont assisté à des réunions de conseil d'administration et des membres du conseil d'administration de certains organismes ont été rencontrés individuellement.

Les conclusions de chacun des contrôles ont fait l'objet d'un échange contradictoire avec les organismes, permettant d'établir un rapport de contrôle définitif. Sur ce fondement, un plan d'action validé par le conseil d'administration est exigé pour remédier aux manquements réglementaires qui auraient pu être identifiés.

Directeur de publication : Dominique Laboureux

Conception et réalisation : Banque de France
Direction de la Communication