

RAPPORT
SUR LA GOUVERNANCE
DES ORGANISMES D'ASSURANCE

SOMMAIRE

0. **L'activité du groupe de travail**
1. **L'organisation et le fonctionnement des pouvoirs**
2. **Le contrôle interne et la conformité**
3. **La transparence et le contrôle externe**

Annexe

0 - L'ACTIVITE DU GROUPE DE TRAVAIL

0-1 - LA MISSION CONFIEE PAR LA CCAMIP¹

Considérant que de bonnes pratiques de gouvernance sont essentielles pour garantir le bon fonctionnement des organismes d'assurance, la CCA² avait créé en décembre 2003 un groupe de travail présidé par un de ses membres, chargé de réfléchir aux problèmes posés par l'extension de son rôle à la surveillance de la gouvernance des sociétés d'assurance. Ce groupe a rendu un rapport d'étape en mai 2004, au moment où la CCAMIP a succédé à la CCA.

Le 14 mars 2005, la CCAMIP a relancé cette étude, en l'étendant aux problèmes de gouvernance des institutions de prévoyance et des mutuelles. La responsabilité de vérifier le bon fonctionnement des organes dirigeants et délibérants des entreprises soumises à son contrôle a été inscrite en effet non seulement dans l'article L 310-12 du code des assurances, mais aussi dans les articles L 951-2 du code de la sécurité sociale et L 510-3 du code de la mutualité.

La mission du groupe de travail, ainsi réactivé, et dont la composition a été élargie, comportait trois axes : la formulation, si nécessaire, de propositions de textes réglementaires ; l'établissement de recommandations à destination du marché ; l'encouragement des organisations professionnelles à construire leurs propres recommandations en la matière.

0-2 - L'ENVIRONNEMENT REGLEMENTAIRE DE LA GOUVERNANCE DES ORGANISMES D'ASSURANCE

La nouvelle mission de la commission de contrôle³ a été introduite par la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 et figure :

- dans l'art. L 310-12 du code des assurances : « (...) *l'Autorité veille à ce que les modalités de constitution et de fonctionnement des organes délibérants et des organes dirigeants des organismes soumis à son contrôle soient conformes aux dispositions qui les régissent.* »

- dans l'art. L 510-3 du code de la mutualité : « (...) *l'Autorité de contrôle s'assure en outre que les modalités de constitution et de fonctionnement des organismes soumis à son contrôle sont conformes aux dispositions qui les régissent.* »

- dans l'art. L 951-2 du code de la sécurité sociale pour les institutions de prévoyance : « (...) *l'Autorité de contrôle s'assure également que les modalités de constitution et de fonctionnement des organes délibérants et dirigeants des organismes soumis à son contrôle sont conformes aux dispositions qui les régissent.* »

¹ Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance

² Commission de contrôle des assurances

³ Désormais l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), depuis la loi n° 2005-1564 du 15/12/05.

Ce nouveau champ d'observation s'inscrit par ailleurs dans la filiation des principes adoptés par l'Association internationale des contrôles d'assurance (AICA ou, en anglais, IAIS) le 3/10/03, dans ses « Insurance core principles ». L'ICP 9 indique à cet égard : *« Les mécanismes du gouvernement d'entreprise identifient et protègent les droits de toutes les parties intéressées. L'autorité de contrôle exige leur conformité à toutes les normes en vigueur de gouvernement d'entreprise. (...) Les règles de gouvernement d'entreprise doivent être prévues dans la législation générale des sociétés ou dans celle des assurances. Elles doivent tenir compte de la taille de la société (...) »*

Ce texte oriente l'objet de la surveillance vers la sécurité des opérations vis-à-vis des assurés.

Un important corpus législatif et réglementaire est déjà constitué en matière de gouvernance, dont le concept complexe peut se décliner en trois éléments complémentaires : l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs ; le contrôle interne ; la transparence. De manière générale, la loi a posé des principes généraux, complétés par des dispositions réglementaires.

Ainsi, pour le secteur des assurances, les principes généraux posés par la loi concernent le contrôle interne (art. L 310-7), la surveillance de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs (art. L 310-12), la transparence (art. L 310-14) et les deux sujets importants que sont la capacité des dirigeants et la surveillance complémentaire des groupes (art. L 322-2 et L 334-3). Pour les sociétés d'assurance mutuelles, plusieurs textes d'application, dont le décret du 3 janvier 2005, ont été pris pour mettre en œuvre ces principes généraux (affirmation des pouvoirs du conseil ; comités du conseil ; formation des administrateurs ; administrateurs non sociétaires dans les sociétés d'assurance mutuelles professionnelles ; nouveaux quorums en assemblée générale) et pour leur transposer certaines des règles des sociétés anonymes (SGAM ; sociétés à conseil de surveillance ; cumuls de mandats ; durée de mandat du président et sa rémunération ; publication des indemnités ou rémunérations des mandataires sociaux ; responsabilité des dirigeants).

De même pour la Mutualité, la loi a posé un certain nombre de principes de base (pour la surveillance de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs : l'art. L 510-3 ; pour la capacité des dirigeants et la surveillance complémentaire des groupes : les art. L 114-21 et L 212-7-2). Et le nouveau code issu de l'ordonnance n° 2001-350 du 19 avril 2001 relative au code de la mutualité et transposant les directives 92/49/CEE et 92/96/CEE des 18 juin et 10 novembre 1992, a complété ces principes (affirmation des pouvoirs du conseil ; rôle et responsabilité des administrateurs ; formation des administrateurs ; limitation de l'âge des administrateurs ; nouveaux quorums en AG ; attributions de l'AG ; commissaire aux comptes dans les mutuelles pratiquant des opérations d'assurance).

Pour les institutions de prévoyance, on trouve de même dans la loi des principes généraux (pour la surveillance de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs : l'art. L 951-2 ; pour la transparence : l'art. L 951-5 ; pour le contrôle interne : l'art. L 931-15 ; pour la capacité des dirigeants et la surveillance complémentaire des groupes : respectivement les art. L 931-9 et L 933-3). Des dispositions complémentaires sont prévues par décret au chapitre R 931-3 (affirmation des pouvoirs du conseil ; durée des fonctions d'administrateur ; commissions du conseil ; commission paritaire et assemblée générale ; composition de l'AG).

0-3 - L'EXPERIENCE DES COMMISSIONS SUCCESSIVES

L'autorité de contrôle peut également s'appuyer sur son expérience des problèmes rencontrés, tant au cours de son activité que de celle des commissions qui l'ont précédée : les CCA et CCMIP⁴. Elle dispose de ce fait d'une position d'observateur privilégié.

Elle a pu se convaincre notamment de la nécessité d'un bon équilibre des pouvoirs entre le CA⁵ et le DG⁶. Elle a ainsi relevé que des conseils d'administration n'avaient pas pu jouer pleinement leur rôle, à cause d'une information insuffisante ou, dans certains cas, du manque d'implication de certains administrateurs, et que le poids du DG s'est révélé parfois excessif, ne ménageant pas les temps de réflexion nécessaires au mûrissement des décisions.

Elle a pu se rendre compte aussi des conséquences nocives du « suivisme » de certaines AG⁷ composées de délégués insuffisamment indépendants du CA.

Dans les groupes, l'autorité de contrôle a pu observer des cas manifestes de déficit de contrôle interne, avec une opacité du réseau de filiales, des sous-estimations du hors-bilan et une concentration excessive de risques à long terme.

Elle a enfin constaté des cas où la compétence des commissaires aux comptes a été insuffisante pour déceler à temps la dégradation de la situation des sociétés.

0-4 - LA DEMARCHE DU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail a cherché à fonder sa réflexion sur le dialogue avec les fédérations d'organismes d'assurance. L'ACAM a notamment mis en ligne une consultation publique reprenant les propositions et questions issues des premiers travaux du groupe de travail.

Lors de rencontres avec le groupe de travail, les organisations professionnelles ont pu exposer en détail leurs propres réflexions en matière de gouvernance, et ces échanges ont ainsi été complétés par les réponses reçues à cette consultation publique.

Les recommandations figurant dans le présent document sont regroupées en trois chapitres : d'une part, la gouvernance stricto sensu, c'est-à-dire **l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs** ; d'autre part, **le contrôle interne**, dont la mise en place et l'efficacité sont au cœur d'une bonne gouvernance; et en troisième lieu **la transparence**. Ces recommandations concernent les sociétés d'assurances (anonymes et mutuelles), les institutions de prévoyance, ainsi que les mutuelles relevant du livre II du code de la mutualité⁸. Il va sans dire que, par définition, ces recommandations n'ont pas le caractère contraignant d'une réglementation. Par ailleurs, un certain nombre de ces recommandations n'ont pas fait l'objet d'une unanimité au sein du groupe de travail.

En ce qui concerne les institutions de prévoyance, le groupe de travail a pris note qu'une réflexion active de leur organisation professionnelle et des partenaires sociaux est en cours sur

⁴ Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance

⁵ Conseil d'administration

⁶ Directeur général

⁷ Assemblée générale

⁸ On peut signaler toutefois que certaines propositions de ce rapport pourraient utilement s'appliquer aux mutuelles du livre III.

l'organisation des groupes paritaires de protection sociale auxquels elles appartiennent, et notamment sur les missions de leurs associations sommitales.

1 - L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS

1-1 - LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le groupe de travail croit nécessaire de réaffirmer le rôle central du conseil d'administration dans la conduite de l'organisme d'assurance, quelle qu'en soit la forme juridique.

1-1-1 - La composition du conseil

- Si le nombre d'administrateurs est élevé, utilité d'un bureau

1. RECOMMANDATION Le conseil d'administration confie parfois certaines attributions à son bureau, composé d'un groupe restreint d'administrateurs autour du président et du vice-président.

Le groupe de travail considère que cette pratique peut être recommandée dans le cas d'un conseil d'administration composé de plus de douze administrateurs. La composition du bureau et son rôle devraient alors figurer dans les statuts, notamment son rôle principal qui est de fixer l'ordre du jour des réunions du CA et d'en préparer les délibérations. Il est bien entendu toutefois qu'en aucun cas le bureau ne saurait se substituer au conseil.

- Sélection des administrateurs

2. RECOMMANDATION Quel que soit le mode de désignation des administrateurs, fixé ou non par les différents codes, leur choix devrait garantir qu'ils puissent d'une part représenter les actionnaires, sociétaires, adhérents ou participants et d'autre part remplir leur mission dans de bonnes conditions. Les candidats administrateurs devraient ainsi se présenter à l'assemblée générale, en précisant à l'avance quelles fonctions ils exercent ou ont exercées.

- Formation des administrateurs

3. RECOMMANDATION Une qualification parfois insuffisante des administrateurs, notamment en matière d'assurance, est susceptible d'empêcher le conseil d'exercer efficacement ses pouvoirs de contrôle et d'orientation. L'offre de formation des administrateurs mériterait donc d'être renforcée et proposée tout au long de leur mandat.

- Indépendance des administrateurs

4. RECOMMANDATION⁹ La connaissance des liens des administrateurs avec le groupe est indispensable; ces liens devraient être encadrés par une charte des administrateurs, précisant leurs droits, obligations, responsabilités. En particulier ces liens avec le groupe devraient donner lieu à communication dans le rapport de contrôle interne.

Par ailleurs il serait souhaitable que les administrateurs fournissent chaque année la liste des mandats qu'ils exercent au sein du groupe et dans d'autres organismes extérieurs à celui-ci.

1-1-2 - Le fonctionnement du conseil d'administration

- Le conseil d'administration est au centre du pouvoir

Une bonne gouvernance d'entreprise exige que le conseil d'administration assume pleinement ses responsabilités, telles qu'elles résultent des dispositions légales et des principes généraux de gouvernance. Ce problème revêt une acuité particulière dans le domaine de l'assurance, en raison des compétences techniques nécessaires pour une bonne compréhension des enjeux et des risques propres à ce secteur.

- Règlement intérieur du CA

5. RECOMMANDATION Dans tout organisme, quelle que soit son importance, le conseil d'administration devrait se doter d'un règlement intérieur, prévoyant notamment la fréquence minimale de ses réunions et la liste des sujets devant obligatoirement être l'objet d'une délibération une fois par an.

- Qualité de l'information des administrateurs

6. RECOMMANDATION Préalablement aux réunions du conseil, les administrateurs devraient recevoir en temps utile une information suffisante ainsi que les compléments dont ils souhaiteraient disposer.

1-1-3 - Sujets pouvant faire l'objet d'une délibération au moins annuelle

7. RECOMMANDATION Le groupe de travail considère que les sujets suivants devraient faire l'objet d'une délibération au moins annuelle du conseil :

- décisions stratégiques et leur suivi (notamment lancement de contrats d'assurance à très long terme) ;
- analyse des principaux risques d'assurance (engagement maximum, risque de tarification, fixation des principes de réassurance, garanties à long terme, règles de provisionnement) ;
- politique de placement et gestion actif-passif ;
- identification des risques généraux;
- suivi des résultats techniques ;
- définition et application des règles de contrôle interne ;
- dans le cas où il y a une société de tête de groupe, suivi des filiales, de leur valorisation et de la situation consolidée.

1-1-4 - Les comités du conseil

8. RECOMMANDATION Il appartient au conseil d'administration de décider la création des comités, composés d'administrateurs, qui reçoivent mandat de préparer ses décisions les plus importantes. Le conseil définirait le rôle de ces comités et en fixerait la composition. Le groupe de travail souligne que ces

⁹ Pour les mutuelles et les institutions de prévoyance, cette recommandation devrait naturellement s'adapter aux spécificités de la notion de groupe dans ce secteur.

comités ne peuvent avoir aucun pouvoir décisionnel : seul le conseil d'administration, collégalement, peut en effet prendre des décisions. Cependant l'existence de ces comités paraît de nature à permettre, par l'examen préparatoire détaillé qu'il rend possible, l'exercice éclairé par le conseil d'administration de son pouvoir décisionnel.

En outre les comités du conseil pourraient décider, au cas par cas, de demander l'assistance technique de personnes qualifiées extérieures à l'organisme.

- L'existence d'un comité d'audit est indispensable

9. RECOMMANDATION Le groupe de travail recommande que, pour toutes les entreprises, à l'exception de celles de très petite taille où il pourrait être remplacé par un audit externe, un comité d'audit soit constitué. Parmi ses missions celles d'examiner les comptes avant leur soumission au conseil, de suivre le travail de l'audit interne (qui reste placé sous l'autorité du DG) et de participer au processus de désignation des commissaires aux comptes. Il serait composé de 3 administrateurs au moins. Ni le président, ni le DG ne devraient être membres du comité d'audit ; toutefois celui-ci peut naturellement décider de les auditionner.

- D'autres comités peuvent être utiles selon la taille de l'organisme

10. RECOMMANDATION En fonction des besoins identifiés par le conseil d'administration, des comités de sélection et de rémunération, des risques, des placements, de suivi des filiales pourraient entre autres être mis en place.

La constitution d'un comité des risques est notamment à encourager. Il permettrait d'éclairer le conseil sur ses décisions stratégiques, en matière de règles de souscription, de provisionnement technique, de définition des cessions en réassurance ou de politique de placements et de gestion actif-passif. Dans les entreprises de taille plus modeste ces sujets pourraient être examinés par le comité d'audit.

11. RECOMMANDATION Dans les groupes d'assurance, l'existence d'un comité de suivi des filiales paraît nécessaire.

1-2 - LE DIRECTEUR GENERAL

L'équilibre des pouvoirs entre le conseil d'administration et le directeur général est l'un des problèmes cruciaux de la gouvernance d'entreprise. Le groupe de travail considère d'abord qu'il faudrait rappeler aux administrateurs la responsabilité pleine et entière, civile et pénale, qui est la leur. En ce qui concerne les choix stratégiques de l'entreprise, même quand ils nécessitent des débats techniques, les administrateurs ne peuvent en déléguer les conclusions au seul directeur général.

1-2-1 - Sélection

La règle dite « *fit & proper* »¹⁰, figurant dans les standards normatifs internationaux relatifs aux entreprises du secteur financier, reprise dans notre droit interne à l'art. L 322-2 du code des assurances, à l'art. L 114-21 du code de la mutualité et à l'art. L 931-9 du code de la sécurité sociale, impose des conditions de compétence, de qualification, d'expérience et d'honorabilité dans le choix du haut encadrement.

1-2-2 - Répartition des pouvoirs entre Conseil d'administration et Directeur Général

Dans les sociétés anonymes les dispositions du code de commerce permettent le plus souvent de réaliser un équilibre entre le conseil et le directeur général. Dans les autres organismes il est plus fréquent que le directeur général exerce une influence prépondérante sur les délibérations du conseil. Le risque est alors que les décisions stratégiques soient prises sans avoir fait l'objet au préalable d'une discussion suffisamment approfondie au sein du conseil.

12. RECOMMANDATION Il paraît nécessaire, en concertation avec les organisations professionnelles, d'établir une liste de décisions que le conseil d'administration ne devrait pas déléguer et les modalités de formalisation et de révision de cette liste.

1-2-3 - Faut-il séparer les fonctions de président et de DG ?

13. RECOMMANDATION L'exercice par une même personne des responsabilités de président et de directeur général peut induire un risque de déséquilibre des pouvoirs entre celle-ci et le conseil. Les organismes concernés devraient donc s'interroger périodiquement sur l'opportunité de nommer un directeur général.

1-2-4 - Rémunérations

14. RECOMMANDATION Dans les sociétés d'assurance mutuelles et les mutuelles, le code des assurances et le code de la mutualité proscrivent les rémunérations directes liées à l'activité. Il appartient au conseil d'administration de veiller à ce que cette interdiction ne soit pas contournée par le biais de filiales. De manière générale, les conseils d'administration des organismes d'assurance devraient ainsi être informés de l'ensemble des rémunérations allouées à leurs dirigeants.

1-2-5 - Succession

15. RECOMMANDATION Pour garantir la continuité de l'activité, le groupe de travail recommande l'établissement en temps opportun d'un plan de remplacement en cas de carence des dirigeants, permettant de désigner des personnes responsables par intérim en attendant de nouvelles nominations.

1-3 - L'ASSEMBLEE GENERALE

L'assemblée générale doit être mise en mesure d'exercer pleinement ses attributions : approbation des comptes, nomination des administrateurs et autorisation des évolutions majeures. Le cas de sociétés anonymes d'assurance non cotées à actionnariat dispersé ne se présentant que

¹⁰ Compétent et honorable.

très rarement en pratique, le groupe de travail s'est principalement intéressé aux assemblées générales composées de sociétaires, délégués des sociétaires, adhérents ou participants.

1-3-1 - L'information des sociétaires, adhérents et participants

- Une lettre diffusée dans un délai raisonnable avant l'AG

16. RECOMMANDATION Dans le cas où il n'y a pas de désignation de délégués, le groupe de travail considère qu'il faudrait améliorer l'information préalable des sociétaires et faciliter leur participation aux assemblées générales. Dans cette voie, le groupe de travail préconise l'envoi à tous les sociétaires, adhérents et participants, dans un délai raisonnable avant l'assemblée générale, d'une lettre, comme le font déjà de nombreux organismes de chacune des familles. S'y trouverait une présentation synthétique des résultats, de la situation et des perspectives, accompagnée d'une description des enjeux de l'assemblée, afin de permettre aux sociétaires de les apprécier.

- Un site internet par organisme

La modernisation des conditions de diffusion de l'information paraît nécessaire. A l'exception des plus petits d'entre eux tous les organismes devraient se doter d'un site internet.

17. RECOMMANDATION L'information des sociétaires, adhérents et participants pourrait utilement être diffusée par voie électronique.

1-3-2 - Le statut des délégués

Devant la difficulté de réunir leurs sociétaires en assemblée générale extraordinaire, un certain nombre de sociétés d'assurance mutuelles et de mutuelles ont instauré une représentation à deux degrés, avec des délégués élus par les sociétaires pour les représenter à l'assemblée générale.

Cette évolution, intervenue dans un cadre réglementaire très souple, induit des risques d'autocontrôle : les délégués sont en effet souvent sélectionnés par l'organisme avant d'être proposés aux suffrages des sociétaires ou adhérents, leur mandat est de plusieurs années sans qu'ils aient à en rendre compte, et ils peuvent recevoir des indemnités de l'organisme tout au long de ce mandat.

18. RECOMMANDATION Le groupe de travail préconise que dans les sociétés d'assurance mutuelles et les mutuelles, les statuts fixent les modalités de fonctionnement du système des délégués¹¹, notamment :

- Conditions de candidature et d'élection ;
- Nombre de mandats successifs des délégués ou durée d'exercice ;
- Formation ;
- Compte rendu de leur action aux sociétaires ;
- Indemnités ;
- Incompatibilité éventuelle avec le statut de salarié ou de prestataire de service.

¹¹ De son côté, le Centre Technique des Institutions de Prévoyance organise une réflexion sur ce sujet.

1-3-3 - Les pouvoirs réservés à l'AG

19. RECOMMANDATION Certaines décisions ne peuvent pas réglementairement être prises en dehors de l'assemblée générale (transfert de portefeuille, fusion...). Plus généralement, il serait souhaitable que soient systématiquement soumises à l'assemblée toutes les décisions revêtant une importance exceptionnelle : par exemple lorsqu'il y a modification significative de la structure du groupe, réorientation de l'activité, ou prise d'engagements dans des risques nouveaux et mal connus.

2 – LE CONTROLE INTERNE ET LA CONFORMITE

Le présent document a pour objet de proposer une adaptation au secteur de l'assurance des règles de contrôle interne applicables à l'ensemble des entreprises. Présentant des suggestions sur l'organisation et les modalités du contrôle interne, il intervient en complément des dispositions réglementaires qui viennent d'être adoptées pour les sociétés d'assurance visant à imposer la production d'un rapport sur le contrôle interne et à en définir le contenu (décret n° 2006-287 du 13 mars 2006 modifiant le code des assurances), ainsi que de celles pouvant être préconisées à un niveau plus général et en cohérence avec elles.

2-1 - DEFINITIONS

Le contrôle interne est un ensemble de règles de sécurité du fonctionnement des services, associées à des procédures de contrôle de leur application et de leur efficacité. Elles sont fixées par le directeur général sous le contrôle du conseil d'administration.

Les méthodes et procédures mises en place au titre du contrôle interne doivent permettre à l'entreprise de s'assurer de la bonne conduite de ses opérations, et en particulier de :

- la qualité de l'information comptable et financière¹² ;
- l'application de la stratégie générale fixée par le conseil d'administration et la réalisation des opérations qu'il a décidées ;
- la surveillance et l'évaluation des risques ;
- la conformité aux dispositions légales, réglementaires, contractuelles et aux normes professionnelles ou déontologiques

20. RECOMMANDATION Les organismes devraient disposer à cette fin de mécanismes de contrôle permanent dans les services opérationnels, et mettre en œuvre des inspections périodiques relevant d'une fonction d'audit interne.

L'audit interne est la fonction qui mène les contrôles périodiques et qui vérifie l'efficacité et la cohérence du dispositif de contrôle permanent. Elle est confiée à une ou plusieurs personnes affectées uniquement à cette tâche, pour garantir leur indépendance vis-à-vis des services, ou à un cabinet extérieur, pour autant qu'il dispose d'une compétence suffisante en matière d'assurance.

Le contrôle de conformité des opérations vise à prévenir le risque de sanction judiciaire, administrative ou disciplinaire, d'atteinte à la réputation et de perte financière qu'engendre le non-respect de dispositions légales, réglementaires, de normes professionnelles ou déontologiques.

¹² Cf. R. 336-1 2° g) : « les procédures d'élaboration et de vérification de l'information financière et comptable. »

2-2 - PRINCIPES DE CONTROLE INTERNE

2-2-1 - Le contrôle interne doit être adapté à l'activité de l'organisme d'assurance

Le dispositif de contrôle interne d'un organisme d'assurance doit être adapté à :

- la nature, l'importance et la complexité de ses activités ;
- la structure et l'organisation du groupe auquel elle appartient, le cas échéant ;
- sa diversification géographique ;
- son exposition au risque.

21. RECOMMANDATION Le périmètre du contrôle interne comprend l'organisme, ses filiales et participations, et, le cas échéant, ses délégataires. Lorsque l'organisme d'assurance externalise tout ou partie de ses opérations d'assurance ou de gestion d'actifs, le niveau de contrôle interne qui s'exerce chez le délégataire devrait être au moins équivalent à celui qui est exigé en interne.

2-2-2 - Le contrôle interne doit reposer sur un environnement favorable et un corps de procédures écrites

22. RECOMMANDATION Un corps de règles internes explicite, cohérent et complet, est nécessaire au bon fonctionnement de la gouvernance d'entreprise et à son contrôle. Le groupe de travail considère qu'il s'agit là d'une responsabilité du conseil d'administration, qui devrait veiller à ce que l'entreprise dispose toujours de procédures écrites satisfaisantes et faisant l'objet de la diffusion appropriée.

L'organisation même de l'organisme d'assurance est un élément essentiel du contrôle interne dans la mesure où ce dernier requiert :

- un organigramme nominatif de l'entreprise fixant les délégations de signature et les délégations de pouvoirs ;
- un corps de procédures écrites précisant notamment la séparation des tâches, les responsabilités et les pouvoirs, dont la cohérence est assurée par l'existence d'une procédure de coordination et de centralisation (la « procédure des procédures »).

23. RECOMMANDATION La séparation des tâches est essentielle au bon fonctionnement du contrôle interne. Elle devrait reposer, d'une part, sur le principe d'une stricte séparation entre les personnes ou fonctions chargées de l'engagement des opérations et les personnes chargées de leur validation (notamment ordonnancement et paiement) et, d'autre part, sur une grille précise des pouvoirs d'engagement définis par profil de fonction voire par collaborateur de l'entreprise d'assurance.

Un dispositif adéquat de contrôle interne devrait comporter :

- un environnement favorable au contrôle : cet environnement se construit par un engagement clair et constant de la direction générale dans la mise en place, le suivi régulier, l'évaluation périodique du dispositif de contrôle interne de l'entreprise et l'allocation des moyens nécessaires ;
- des instruments adaptés pour l'identification et l'évaluation des risques¹³ : tableaux de bord, indicateurs détaillés ou agrégés, procédures d'alerte et de suivi des incidents ;

¹³ Cf. R 336-1 2° e) du code des assurances : « *les procédures et dispositifs permettant d'identifier, d'évaluer, de gérer et de contrôler les risques liés aux engagements de l'entreprise et de détenir des capitaux suffisants pour ces risques,*

- la mise en place de méthodes et de procédures de contrôle ;
- un système comptable adéquat ;
- une circulation interne et externe de l'information adéquate ;
- une revue périodique du respect des méthodes et procédures de contrôle.

2-2-3 - L'efficacité du contrôle interne doit être évaluée périodiquement par des missions d'audit interne

La fonction d'audit interne est un instrument essentiel de la gouvernance d'entreprise : elle doit vérifier en effet l'application des procédures de l'entreprise, dans tous les domaines d'activité, et relever les manquements éventuels.

Le groupe de travail considère en premier lieu que cette mission ne peut être pleinement exercée que pour autant qu'un corps de procédures complet et cohérent existe dans l'entreprise, au moins pour les activités les plus porteuses de risque.

24. RECOMMANDATION Nommé par le directeur général, l'auditeur interne devrait cependant avoir libre accès au comité d'audit et au conseil d'administration. Le comité d'audit devrait être destinataire des rapports établis sous la responsabilité de l'auditeur.
25. RECOMMANDATION Le conseil devrait évaluer l'efficacité du dispositif de contrôle permanent, proposer le cas échéant des évolutions nécessaires et apprécier les conséquences, notamment en termes de risque, des choix stratégiques de l'entreprise. Il arrête le programme annuel des missions de l'audit interne sur proposition du directeur général, qui peut, en cas d'urgence, compléter ce programme.
26. RECOMMANDATION Les missions menées par les auditeurs devraient faire l'objet de rapports écrits, faisant figurer de manière explicite, le cas échéant, les observations, leur gravité, et les recommandations. L'audit interne devrait disposer d'un outil de suivi des recommandations.

2-2-4 - Le rôle du conseil d'administration est central

Le conseil d'administration ou le conseil de surveillance doit notamment s'assurer que le haut encadrement met en œuvre les principes généraux de contrôle interne.

27. RECOMMANDATION En particulier, le conseil d'administration devrait effectuer une revue périodique des résultats et de l'efficacité d'ensemble du dispositif de contrôle interne

2-2-5 - Conformité à la réglementation et aux bonnes pratiques

28. RECOMMANDATION Il convient qu'existe une fonction (interne ou externe) de surveillance de conformité des opérations à la réglementation et à un code de bonnes pratiques, qu'il soit établi par l'organisme ou par les organisations professionnelles. Cette fonction devrait s'adapter à la taille et à la complexité de chaque organisme, qui décidera aussi s'il est nécessaire de désigner un responsable de la fonction (« compliance officer »).

ainsi que les méthodes utilisées pour vérifier la conformité des pratiques en matière d'acceptation et de tarification du risque, de cession en réassurance et de provisionnement des engagements réglementés à la politique de l'entreprise dans ces domaines, définie dans les rapports mentionnés à l'article L 322-2-4 et à l'article R 336-5 »

29. RECOMMANDATION Il devrait y avoir une indication publique de l'existence d'un code de bonnes pratiques que l'organisme s'engage à observer et qui lui serait alors opposable (conflits d'intérêt, transactions sur titres du groupe, confidentialité, conditions de commercialisation)¹⁴.

3 - LA TRANSPARENCE ET LE CONTROLE EXTERNE

La question de transparence est indissociable de celle de bonne gouvernance. Une information suffisante du public et de l'Autorité de contrôle ne peut que renforcer le comportement responsable et la bonne gouvernance des entreprises d'assurance. La diffusion publique d'une information large est un facteur d'autodiscipline particulièrement utile dans le secteur de l'assurance, qui supporte l'inversion du cycle de production et contracte des engagements à long terme. Par ailleurs, la complexité croissante des opérations paraît exiger une amélioration des instruments de gouvernance, de leur suivi, et notamment des différents rapports soumis au conseil. Enfin, certaines difficultés au sein de groupes, portées à la connaissance du grand public, ont pu être imputées à une insuffisante transparence de ces groupes et de la situation financière de leurs filiales.

3-1- VIS-A-VIS DU PUBLIC

3-1-1 - Le rapport de gestion annuel

Comptes annuels : les articles R 341-8 du code des assurances et R 931-11-8 du code de la sécurité sociale font obligation aux organismes concernés de communiquer les comptes sociaux à toute personne qui le demande.

Les organismes régis par le code de la mutualité doivent de même déposer-auprès du préfet de région- un certain nombre de documents comptables, auxquels toute personne peut avoir accès (art. R 414-6).

Le groupe de travail considère que ces informations ne sont pas suffisantes et que le rapport annuel devrait être accessible à tous sous forme d'une plaquette standardisée. Son contenu devrait comporter au moins la liste des membres du conseil et de la direction, les mandats et fonctions exercés hors de l'entreprise par les administrateurs, ou qu'ils ont exercés les dernières années avant leur retraite, le rapport de gestion du conseil à l'assemblée générale, les comptes (bilan, compte de résultat et annexe), les rapports des commissaires aux comptes et les projets de résolutions à l'assemblée générale. La diffusion de cette plaquette devrait être assurée, moyennant une somme modique, à toute personne en faisant la demande.

30. RECOMMANDATION *Site internet* : chaque organisme devrait y présenter, à l'intention du public, notamment la plaquette annuelle, mais aussi toutes les informations à caractère non confidentiel permettant de situer l'organisme et notamment, s'il y a lieu, au sein de son groupe.

3-1-2 - Des commissaires aux comptes qualifiés en assurance

Il faut souligner l'importance du rôle des commissaires aux comptes dans le processus de validation des résultats annuels, dans l'appréciation des conventions réglementées et celle des

¹⁴ Il est à noter que l'Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance, dont l'ACAM est membre, recommande, dans ses principes généraux, l'existence d'un tel code, dont la vérification de l'application pourrait être confiée à l'audit interne.

nouveaux contrats et du dispositif de contrôle interne. A cet égard, il convient de rappeler que l'Autorité de contrôle donne désormais un avis sur le choix des commissaires aux comptes.

31. RECOMMANDATION Il importe que le commissaire aux comptes ait accès à toutes les expertises nécessaires, notamment actuarielles, et qu'il dispose d'une expérience professionnelle suffisante en matière d'assurance.

3-2 – VIS-A-VIS DE L'AUTORITE DE CONTROLE

L'amélioration de l'information de l'Autorité de contrôle mériterait de passer par un enrichissement et une mise en cohérence des différents rapports présentés au conseil (rapports de solvabilité, de politique de placement et de réassurance et rapport sur le fonctionnement du conseil et le contrôle interne) et par la tenue sur place d'une information sur le curriculum vitae des dirigeants à disposition du contrôle.

Le rapport de solvabilité prévoit désormais une partie relative aux placements, mais reste distinct du rapport sur la politique de réassurance.

3-2-1 - Rapports

32. RECOMMANDATION L'unification des rapports de solvabilité et de réassurance serait un moyen d'assurer une meilleure cohérence entre ces éléments qui contribuent à l'appréciation de la solvabilité globale, et améliorerait l'information de l'Autorité de contrôle. Les organismes d'assurance devraient en outre s'efforcer d'enrichir l'information transmise, notamment dans le sens d'une description plus précise des conditions de provisionnement technique et d'un jugement plus prospectif de leurs résultats et de leur solidité financière.

De manière générale, il est nécessaire que tous ces rapports conduisent le conseil d'administration à une réflexion approfondie sur ces sujets essentiels.

3-2-2 - Tenue du cursus des dirigeants à disposition du Contrôle

33. RECOMMANDATION Pour l'Autorité de contrôle, l'appréciation de la capacité des dirigeants est devenue un élément central de la surveillance qu'elle doit exercer sur les organismes d'assurance¹⁵. Dans cette optique, la tenue à jour par l'organisme d'assurance du cursus du haut encadrement devrait contribuer à une meilleure appréciation des compétences, des qualifications et de l'expérience des personnes qui les conduisent.

3-3 - AU SEIN DES GROUPES

3-3-1 - Des sociétaires au conseil d'administration des filiales des sociétés d'assurance mutuelles

¹⁵ Les principes de l'AICA (ICP7 : suitability of persons) prévoient de telles vérifications de compétence et d'honorabilité.

34. RECOMMANDATION Lorsqu'une société d'assurance mutuelle filialise son portefeuille de contrats, cette opération ne devrait pas avoir pour conséquence de faire perdre aux sociétaires tout contrôle sur la gestion de leurs contrats. Dans cet esprit, l'Autorité de contrôle pourrait préconiser que la société d'assurance mutuelle s'efforce de constituer les conseils d'administration de ses filiales avec ses propres sociétaires. En tout état de cause, les représentants de la mutuelle devraient rester majoritaires.

Dans la plaquette annuelle de la filiale, la liste des membres de son conseil pourrait être accompagnée, le cas échéant, de leur qualité de sociétaire.

35. RECOMMANDATION En outre, il paraît indispensable que la situation de la filiale d'assurance fasse l'objet d'un compte rendu annuel à l'assemblée générale de la société d'assurance mutuelle, même si cette information prend place dans un rapport plus général.

3-3-2 - Valorisation des actifs stratégiques

L'expérience des dernières années a mis en évidence le risque que la fragilité de certains groupes à la structure complexe ne se révèle que tardivement, en raison d'une insuffisante transparence des filiales. Actuellement, l'examen par le commissaire aux comptes de l'évaluation des actifs stratégiques dans le cadre de l'arrêté des comptes ne donne pas lieu à l'expression d'un avis spécifique distinct du rapport sur les états financiers.

36. RECOMMANDATION Une visibilité satisfaisante de la situation financière pourrait exiger que soit périodiquement établie, en interne, une valorisation des actifs stratégiques détenus.

L'émission d'un avis spécifique du commissaire aux comptes sur la valorisation des actifs stratégiques paraît souhaitable.

ANNEXE

à la partie 2 : Le contrôle interne et la conformité

SUJETS POUVANT ENTRER DANS LE CHAMP D'APPLICATION DU CONTROLE INTERNE

A - INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

- Procédures d'évaluation, d'enregistrement, de conservation et de disponibilité de l'information comptable et financière ;
- Existence et fiabilité de la piste d'audit.

Ces règles s'appliquent également aux engagements reçus et donnés (hors-bilan).

B - RISQUES D'ASSURANCE

B-1 - FORMULES DE CONTRATS

- Identification des obligations contractées envers les assurés, ce qui suppose l'existence d'un dossier technique pour chaque famille de contrat, faisant figurer notamment les conditions générales du contrat, les variantes, les plages de numéros de polices correspondantes, la période de leur diffusion, une analyse technique des risques associés à ce contrat, particulièrement pour les engagements de longue durée (tarification et provisionnement notamment).

B-2 - CONDITIONS TECHNIQUES DE LA SOUSCRIPTION

En vue de s'assurer que la souscription est en adéquation avec la stratégie générale d'acceptation des risques fixée par le conseil d'administration :

- Existence et bonne application de procédures de souscription, fixant notamment de manière explicite les plafonds d'engagement ;
Pour les risques de masse, existence et application d'une grille de tarification, convenable au regard d'une analyse technique fondée sur des informations disponibles tant au sein de l'entreprise (données historiques, liquidation) que sur le marché ;

Pour les grands risques, existence et application d'une méthodologie de tarification techniquement adaptée et de limites de souscription ;

Existence et application de procédures et d'outils de surveillance du portefeuille ainsi que des procédures et des outils de suivi du résultat ;

Existence de procédures de validation des nouveaux contrats reposant notamment sur une analyse des risques, de leur sensibilité à l'évolution de la sinistralité, de l'environnement juridique, fiscal et des conditions financières et la vérification qu'ils ne recèlent pas d'options non prises en compte dans leur tarification ;

Cohérence de l'évaluation des engagements avec les stipulations contractuelles ;

Archivage et disponibilité des conditions générales et particulières des contrats.

B-3 - RELATION AVEC LES ASSURES

- Existence et application de procédures et de méthodes relatives à l'information et au conseil fournis aux souscripteurs, assurés et adhérents de contrats d'assurance ;
- Existence et l'application de procédures de traitement des réclamations, la gestion des sinistres devant être effectuée séparément du traitement des autres réclamations.

B-4 - GESTION DES SINISTRES

- Exactitude et exhaustivité de l'inventaire des sinistres ;
- Prise en compte dans leur évaluation de la meilleure information disponible et révision suffisamment fréquente de ces évaluations ;
- Règles d'enregistrement et de suivi des déclarations de sinistres et procédures d'ordonnement et de paiement des sinistres.

B-5 - REASSURANCE ET AUTRES INSTRUMENTS DE TRANSFERT DU RISQUE

- Souscription effective du plan de réassurance adopté par le conseil d'administration ;
- Cohérence de ce plan avec les plafonds et limites de souscription des risques ;
- Existence et respect de règles de sélection et de dispersion des réassureurs fixées par le conseil d'administration ;
- Suivi périodique du risque de contrepartie sur les réassureurs ;
- Garanties obtenues (nantissement, caution, garantie bancaire) en application des directives du conseil d'administration, au regard notamment de la durée des engagements ;
- Conformité des autres instruments de transfert du risque souscrits à la politique générale du conseil.

B-6 - LE PROVISIONNEMENT

- Existence d'une procédure fixant les principes, les règles de provisionnement et de revue périodique des provisions avec documentation des hypothèses utilisées pour leur détermination et s'assurant de leur décomposition pour la piste d'audit ;
- Dispositif de suivi de la liquidation des provisions et de l'analyse de leur liquidation défavorable.

B-7 - INTERMEDIATION

- Tableaux de bord et outils de suivi des intermédiaires ;
- Existence de délégations convenablement formalisées et sécurisées, conformes à la stratégie fixée par le conseil d'administration, notamment en matière de souscription des risques.

B-8 - ÉQUILIBRE DES CONTRATS ET PARTICIPATION DES ASSURES AUX RESULTATS

- Existence d'outils de suivi de l'équilibre des contrats d'assurance ;
- Mise en œuvre de règles de calcul et d'attribution de la participation contractuelle ou réglementaire des assurés aux bénéfices.

C - CONTROLE INTERNE DES PLACEMENTS

- Respect de la stratégie d'investissement fixée par le conseil d'administration notamment au regard de la sécurité et du rendement ;
- Procédures de contrôle de l'adéquation des investissements avec les règles de dispersion des placements représentatifs des engagements ;
- Procédures de contrôle de la gestion des placements, de la sélection des dépositaires et du recours aux prestations d'intermédiaires financiers ;
- Respect des limites et objectifs fixés par le conseil d'administration en matière de mise en œuvre d'instruments financiers à terme.

D - RISQUES GENERAUX

D-1 - SYSTEME D'INFORMATION, FISCALITE ET ASSURANCES DE L'ENTREPRISE

- Fiabilité du système d'information et existence d'un plan de sauvegarde et de secours adapté ;

- Conformité des opérations à la législation fiscale ;
- Souscription de toutes les assurances nécessaires à l'exploitation de l'entreprise ;
- Existence d'un plan de continuation d'activité en cas de sinistre majeur.

D-2 - LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE ET LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

- Existence et application d'un corps de procédures de prévention contre le blanchiment des capitaux conforme à la réglementation et adapté à l'activité de l'entreprise.

D-3 - CONFLITS D'INTERET

- Existence de procédures de prévention, de détection et de résolution des conflits d'intérêt non traitées par la réglementation des conventions réglementées.

E - SOLVABILITE PROSPECTIVE

- Existence d'outils d'évaluation de la solvabilité prospective, reposant sur des simulations comportant des scénarios d'activité et d'évolution des principaux postes de bilan, ainsi que des scénarios de stress adaptés aux risques souscrits et mise à disposition du conseil d'administration ;
- Existence d'instruments appropriés de simulation actif/passif et cohérence des opérations d'investissement avec les résultats de ces simulations.

DOCUMENTS ET LIENS UTILES

- Arrêté du 31 mars 2005 modifiant le règlement du Comité de la réglementation bancaire et financière n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement
Document disponible en ligne à l'adresse
<http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Décret n° 2006-287 du 13 mars 2006 relatif au contrôle interne des entreprises d'assurance et modifiant le code des assurances
Document disponible en ligne à l'adresse
<http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Rapport du groupe de travail présidé par Daniel Bouton, « Pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées » (2002).
Document disponible en ligne à l'adresse
http://www.medef.fr/staging/site/page.php?pag_id=303
- AICA : « Principes de base en matière d'assurance et méthodologie » (Octobre 2003)
Document disponible en ligne à l'adresse
http://www.iaisweb.org/_temp/Principe_de_base_en_matiere_d_assurance_french.pdf
- Rapport du GEMA : « La démocratie, principe de gouvernement des mutuelles du GEMA » (Octobre 2004)
Document disponible en ligne à l'adresse
http://www.gema.fr/media/pdf/DOC107_rapportandreckcomplet.pdf
- Rapport Myners sur la gouvernance des mutuelles d'assurance-vie du Royaume-Uni (Décembre 2004).
Document disponible en ligne à l'adresse
<http://www.hm-treasury.gov.uk/myners>
- Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des assureurs (Avril 2005).
Document disponible en ligne à l'adresse
<http://www.oecd.org/dataoecd/19/11/34799905.pdf>
- Rapport AMF 2005 sur le gouvernement d'entreprise et le contrôle interne (Janvier 2006)
Document disponible en ligne à l'adresse
http://www.amf-france.org/documents/general/6448_1.pdf
- Rapport de l'IFA : « Coopératives et mutuelles : un gouvernement d'entreprise original » (Janvier 2006).
Document disponible en ligne à l'adresse
http://www.ifa-asso.com/actualites/actualites.php?actualite_id=52
- Rapport du groupe de place AMF sur le contrôle interne : « Le dispositif de contrôle interne : cadre de référence » (Mai 2006).
Document disponible en ligne à l'adresse
<http://www.ifaci.com/>
- Rapport de la FNMF : « La Gouvernance en Mutualité, bilan et perspectives » (sept 2006)
- Rapport sur la gouvernance des groupes paritaires de protection sociale (Philippe Laigre et Philippe Langlois nov 2006)