

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, en application de l'article L. 612-5 du code monétaire et financier, de M. Jean-Paul FAUGÈRE, personnalité pressentie pour exercer les fonctions de vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, puis vote sur cette nomination 2
- Présences en réunion 8

Mercredi
1^{er} juillet 2020
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 84

SESSION EXTRAORDINAIRE 2020

Présidence de

M. Éric Woerth,
Président



La commission entend, en application de l'article L. 612-5 du code monétaire et financier, M. Jean-Paul FAUGÈRE, personnalité pressentie pour exercer les fonctions de vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, puis vote sur cette nomination.

M. le président Éric Woerth. Je suis heureux d'accueillir M. Jean-Paul Faugère, dont la nomination à la vice-présidence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a été proposée par le Premier ministre le 9 juin. Avant de lui poser quelques questions et d'exprimer un avis sur sa nomination, conformément à ce que prévoit l'article L. 612-5 du code monétaire et financier, nous allons entendre M. Jean-Paul Faugère.

M. Jean-Paul Faugère. Lorsque je suis sorti de l'école Polytechnique, je suis entré dans le corps de contrôle des assurances, au ministère des Finances. Ce choix avait deux significations pour moi : le service de l'État et le choix d'un secteur d'activité, l'assurance. Au terme de ma formation à l'Institut d'Études Politiques, je suis entré à l'ENA, puis au Conseil d'État. J'ai ensuite connu des expériences diverses, au Commissariat à l'énergie atomique, au ministère de l'Intérieur, puis en cabinet ministériel. Je suis revenu dans les assurances il y a huit ans en devenant président du conseil d'administration de CNP Assurances.

Je suis candidat à la vice-présidence de l'ACPR parce que je veux me rendre utile. J'ai en effet acquis à la fois une culture des affaires publiques et une culture de l'entreprise, en particulier des entreprises d'assurances. Les hasards de la carrière m'ont donné la double expérience du droit et de la finance, qui me permet, je crois, de traiter les sujets qui incombent à l'ACPR.

Mon expérience au sein de CNP Assurances me prépare tout particulièrement aux fonctions de vice-président de l'ACPR car CNP est une très belle entreprise, forte d'une tradition d'entreprise publique mais aussi pleinement engagée dans la compétition de marché. CNP a développé une méthode d'actuariat qui fait référence et met en pratique les valeurs d'une entreprise publique en servant toutes les clientèles. Cette familiarité avec les enjeux de l'assurance vus du côté des entreprises me paraît utile pour exercer les missions de supervision.

Pour autant, je sais la nécessité d'éviter toute ambiguïté dans l'exercice des fonctions de supervision. Si je suis nommé, je démissionnerai de la présidence du conseil d'administration de CNP Assurances et je m'abstiendrai de toute implication dans les relations et les décisions qui concerneront de près ou de loin CNP Assurances.

Il n'est pas indifférent au candidat que je suis de garder en mémoire ce que j'ai expérimenté à la CNP en étant assujéti aux contrôles de l'ACPR, qui portaient sur des sujets aussi divers que la gouvernance, l'intégration des taux négatifs dans les modèles, les décisions de gestion dans l'évaluation des besoins globaux de solvabilité. J'ai vu à cette occasion combien les contrôles nous faisaient progresser. Les équipes de CNP ont toujours reconnu la qualité et l'intérêt d'un dialogue technique approfondi avec l'ACPR. Parfois, l'informatique est vue comme quelque chose de lourd et la pureté doctrinale est obscurcie par la complexité des règles. Mais grâce à ces contrôles, nous avons changé de méthode sur certains sujets et débloqué des budgets informatiques parce qu'il fallait répondre aux demandes de l'ACPR. Il y a toujours une dynamique constructive dans le contrôle, ce qui tient pour beaucoup à la compétence et à l'intelligence des personnes.

Le gouverneur de la Banque de France, en tant que président de l'ACPR, a présenté en mai dernier les orientations pour l'année en cours. Je ne saurais mieux dire, mais je me risque à évoquer quelques sujets de fond, dont le premier est la crise sanitaire. L'impact de celle-ci sera lourd et le secteur de l'assurance sera touché. Le suivi des conséquences de la crise sur les entreprises est nécessaire et c'est la vocation première de l'ACPR que de garantir la stabilité du système financier.

La persistance des taux bas, voire très bas, constitue un défi pour les assureurs. La baisse des taux est synonyme de baisse des provisions, des fonds propres, de la solvabilité, du rendement des placements, des bénéfices aux assurés. L'ACPR a vocation à garantir la rigueur dans l'exercice du conseil, la qualité des informations aux clients, la pertinence des démarches commerciales. La protection de la clientèle est pour moi un impératif catégorique dans la période à venir.

Le secteur de l'assurance a produit un grand nombre d'évolutions technologiques. L'omniprésence de l'informatique et ses potentialités quasi infinies ont trois conséquences : la confrontation avec des enjeux éthiques ; la mutation rapide des métiers de l'assurance et des offres produits ; la vulnérabilité accrue aux risques cybernétiques.

Le dernier enjeu est celui des évolutions de la directive Solvabilité II et des évolutions réglementaires en général. L'ACPR participe aux réflexions en amont et les décisions prises dans le cadre de la révision de la directive Solvabilité II auront des conséquences majeures sur le secteur et sur l'économie.

M. le président Éric Woerth. Pensez-vous que des évolutions réglementaires dans le secteur de l'assurance sont encore souhaitables ? Peut-on considérer que la concurrence entre les banques américaines et les banques européennes, entre les assureurs européens et les assureurs d'autres pays pourrait être remise en cause par des règles prudentielles très complexes ?

Le rôle des assureurs a été très controversé pendant la crise. Nombreux sont les assurés qui découvrent que leur contrat ne les couvre pas, ce qui donne lieu à des contentieux. L'ACPR a-t-elle un rôle à jouer dans la clarification de clauses ambiguës ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Avant la crise sanitaire, le secteur assurantiel demandait la révision de Solvabilité II pour prendre plus de risques et gagner en efficacité dans l'investissement direct dans les entreprises. À présent, quelle est la faculté liée à Solvabilité II pour amortir les crises pour le secteur assurantiel ?

Comment évaluez-vous les effets de la crise sur le secteur assurantiel ? Peut-on aller plus loin pour répondre à la crise, et si oui, de quelle manière ?

Je pense qu'une réflexion doit être menée sur l'utilité des assureurs-crédit en temps de crise. Quelle est votre position sur ce sujet ?

La crise a-t-elle accéléré le recours aux cryptoactifs ? Le périmètre de l'ACPR est-il suffisant pour couvrir ce champ ?

Les binationaux américains sont redevables de l'IRS (*Internal Revenue Service*). Depuis la mise en application de la loi FACTA et de l'accord intergouvernemental qui a suivi, ces personnes sont traquées par leur établissement bancaire pour qu'elles donnent des informations. Or, la plupart ont à peine vécu aux États-Unis et ne savent même pas qu'elles

sont redevables de l'IRS. Il est totalement injuste de leur demander de grosses sommes d'argent, et il est injuste que le système bancaire français leur fasse subir une pression quotidienne. Une solution doit être trouvée pour eux.

M. Jean-Paul Faugère. La directive Solvabilité II constitue un progrès en termes d'approche par les risques mais comporte des défauts. Le calcul des exigences de capital est basé sur une règle selon laquelle il ne doit pas y avoir une probabilité de défaut à échéance d'un an de plus de 0,5 %. Cet horizon d'un an est problématique car il ne correspond pas au rythme de vie des compagnies d'assurances. C'est ce qui explique que l'investissement en actions est relativement bridé. Le ministre des finances plaide pour une révision de Solvabilité II sur ce sujet, mais il ne faut pas négliger les autres sujets, dont la courbe des taux et l'ajustement de la volatilité. De nouveaux standards ont été établis en 2019, mais les Américains ont annoncé qu'ils n'entendaient pas se couler dans ce moule. Il existe un vrai sujet de compétition mondiale, mais il ne faut pas pour autant abandonner la régulation.

Il est indispensable que les assureurs soient clairs vis-à-vis de leurs assurés. C'est le sens du communiqué du 23 juin de l'ACPR, qui exige également de vérifier que le niveau de provisions dans les comptes est correct. Bien sûr, l'on ne peut pas reprocher aux assureurs de ne pas couvrir des risques sur lesquels ils ne se sont pas engagés.

S'agissant de l'assurance-crédit, je comprends les difficultés de certaines entreprises, mais le Gouvernement a fait un gros effort et a fait en sorte que les lignes d'assurance-crédit soient maintenues. De plus, les assureurs-crédit ont pris l'engagement de maintenir les couvertures et de ne pas les dénoncer. L'occurrence des sinistres change complètement. L'assurance-crédit est tarifée en prenant en compte une occurrence de risque de 0,5 %, alors que l'anticipation faite par les assureurs-crédit serait une multiplication du risque par 10 ou plus. Comme après la crise de 2008, le Gouvernement a renforcé les crédits et introduit une réassurance publique pour maintenir la sécurité du secteur.

Il existe maintenant un cadre juridique pour les prestataires de services d'actifs numériques. Un examen est effectué par l'ACPR pour vérifier que la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme est garantie.

Pour ce qui est des binationaux, je partage votre perplexité, monsieur Saint-Martin, mais les accords conclus imposent certaines obligations, et la loi fiscale, qu'elle soit américaine ou européenne, doit être appliquée. Il s'agit d'un sujet très délicat.

M. Joël Giraud. Le ministre a installé un groupe de travail sur le développement d'une couverture assurantielle des événements exceptionnels en faveur des entreprises. Il s'agit de définir un cadre assurantiel qui couvre des risques d'une grande intensité et permette aux acteurs économiques de faire face à une baisse du chiffre d'affaires. Que pensez-vous des premières propositions du secteur, qui pourraient concerner les acteurs les plus vulnérables, avec le versement automatique d'un « capital résilience » financé par une sur-cotisation sur les contrats existants ? Quelles seraient vos pistes de propositions concernant la nature de ce dispositif, la limitation des franchises et la durée d'indemnisation ?

M. Gilles Carrez. Êtes-vous candidat à la vice-présidence de l'ACPR de votre propre chef ? Il s'offre à vous un défi extraordinaire : la réussite de la fusion entre la Banque Postale et la CNP. J'aimerais comprendre votre motivation. Vous est-il demandé de quitter votre fonction ou est-ce par goût du service public que vous souhaitez vous orienter vers l'ACPR ?

Il est essentiel que la pondération sur les fonds propres soit révisée. Une grande partie des entreprises devront être recapitalisées. Les assureurs auront un rôle très important et il ne faudra pas qu'ils soient bloqués par la pondération.

Que pensez-vous du concept de banque-assurance ? Ne risque-t-il pas de multiplier les problèmes ?

M. Bruno Duvergé. Le réchauffement climatique met en péril la stabilité du système financier, en raison notamment de l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements climatiques. Faut-il modifier le cadre légal pour mieux intégrer ce risque dans le cadre macroprudentiel et microprudentiel ? Qu'entendez-vous faire en la matière à l'ACPR ?

M. Charles de Courson. La CNP est une filiale de La Poste, qui est une filiale de la Caisse des dépôts et consignations. Vous êtes donc en conflit d'intérêts avec l'ensemble de ce conglomérat, dans la composante bancaire comme dans la composante assurances. Votre déport ne doit-il pas être plus large que vous ne l'avez dit ?

Comment voyez-vous l'articulation entre l'ACPR et les autres organismes européens et mondiaux équivalents ?

La chute des taux d'intérêt a d'énormes conséquences. Comment envisagez-vous l'évolution de la réglementation pour éviter l'effondrement des banques et des assurances ?

M. Jean-Louis Bricout. Nous partageons l'interrogation qui a été formulée sur votre parcours et votre future fonction.

L'ACPR est en charge de la protection des clients et des assurés, mais pas des conflits individuels, qui sont renvoyés vers le médiateur de l'assurance. Comment voyez-vous les relations de l'ACPR avec ce médiateur ?

Mme Émilie Cariou. Vous allez devoir vous déporter sur de nombreux dossiers : ceux de la CNP, mais aussi ceux d'autres filiales de la Banque Postale, ainsi que les dossiers de conflits entre assurances, les dossiers de fusions, d'acquisitions, etc. Nous sommes dubitatifs sur la manière dont on peut passer d'un poste de président de conseil d'administration d'une des plus grosses sociétés d'assurances françaises au poste de vice-président de l'autorité de régulation qui doit agir en toute indépendance. Pourriez-vous nous préciser comment vous voyez votre fonction et comment vous comptez l'exercer au quotidien ?

La crise du Covid a entraîné une sous-sinistralité dans un certain nombre de secteurs. Avez-vous une vision de l'état des lieux des sous-sinistralités et des sur-provisionnementnements qui existent aujourd'hui, notamment en assurance incendie, accidents et risques divers (IARD) en France ?

M. Xavier Paluszkiwicz. J'aimerais vous interroger sur l'appréciation juridique que vous portez sur le système de régulation bancaire, à l'aune de la crise du Covid. Estimez-vous que de nouvelles mesures pourraient permettre de renforcer davantage cette régulation ? Le projet Bâle IV est-il adapté à la dimension contemporaine de cette crise économique et financière ?

Dans quelle mesure votre expérience et votre expertise vous seront-elles utiles pour exercer vos fonctions à l'ACPR ? Pourquoi, au regard de ce CV fort élogieux, vouloir être vice-président de cette autorité ?

M. Julien Aubert. Seriez-vous favorable à un élargissement du champ de l'ACPR aux litiges individuels ?

Ressortissez-vous de la compétence de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ? Avez-vous eu un avis de cette instance sur votre nomination à l'ACPR ?

M. Jean-Paul Faugère. S'agissant de l'assurance perte d'exploitation, je rappelle que l'assurance ne joue en principe qu'en cas de dommage. Un groupe de travail va rendre ses conclusions, et une consultation aura lieu, mais toutes les réflexions tournent autour d'un système à plusieurs étages : l'entreprise, l'assureur, le réassureur, et l'État, qui est la clé de voûte du système. Tant que la preuve par les chiffres n'a pas été faite, le sujet n'est pas clos.

M. le président Éric Woerth. Dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, nous avons demandé un rapport qui donne une vision claire de ce qu'a fait le secteur de l'assurance pendant la crise. Il ne peut y avoir de perte de confiance entre les assurés et les assureurs.

M. Jean-Paul Faugère. Je n'ai pas senti chez les actionnaires de CNP la volonté de changer de président. Je suis honoré de la confiance qu'ils m'ont accordée pendant huit ans. Je crois avoir apporté tout ce que j'ai pu pendant ces années. Le poste de vice-président de l'ACPR donne un regard général sur le secteur et il est inséré dans un système de supervision qui appréhende les enjeux économiques de la France. Je retrouve – un peu plus peut-être – le fil de l'intérêt général, qui a été le fil rouge de ma carrière.

Je partage la conviction que les assureurs devraient pouvoir investir davantage en fonds propres dans les entreprises. Je crois qu'ils y sont bien décidés. Si la crise économique et la solvabilité ne s'aggravent pas, il n'y a pas de raison qu'ils ne le fassent pas.

Les banques-assurances ont pris des parts de marché importantes. Ce système est efficace sur le plan opérationnel. Je n'ai pas le sentiment que l'ACPR ait manifesté d'inquiétude à l'égard de la solvabilité et de la résilience des groupes de banques-assurances.

En ce qui concerne le climat, je suis convaincu que le chantier est devant nous. L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) a réalisé des travaux très approfondis et l'ACPR a mis en place une commission sur le sujet. Le risque climat est à la fois au passif et à l'actif. La question prospective qu'il faut se poser est la suivante : comment le monde de 2 100 sera-t-il assurable ? Je ne suis pas sûr qu'il faille intégrer une charge en capital liée au risque climatique, mais il est certain que le *reporting* climat sera de plus en plus indispensable.

Pour répondre à M. de Courson, je rappelle que l'ACPR compte un déontologue. Si j'éprouve le moindre doute concernant une décision à prendre, je m'en remettrai à lui. Comptez sur moi pour ne pas prendre le moindre risque.

S'agissant de la relation de l'ACPR avec les autres autorités de régulation, une sorte d'internationale d'expertises s'est constituée, mais l'élaboration des réglementations ne peut pas être laissée aux seuls experts. L'ACPR doit faire en sorte que le génie mathématique des experts soit toujours en rapport avec le réel.

La question des taux d'intérêt est majeure pour l'avenir du secteur. Au Japon, les assureurs ont réussi à adapter leur offre aux caractéristiques de l'environnement économique. Les assureurs doivent réinventer l'offre aux épargnants. Sur ce point, les Japonais ont au moins une décennie d'avance sur nous.

Les litiges individuels sont suivis par le système de médiation. Je ne suis pas sûr qu'il soit légitime que l'ACPR s'en charge. En revanche, elle a vocation à vérifier que le système de médiation, d'examen des réclamations, fonctionne dans des conditions convenables. Le système actuel est bien piloté.

Si j'ai choisi le Conseil d'État à la sortie de l'ENA, c'est que j'ai choisi une certaine forme d'indépendance. Je ne crois pas l'avoir quittée. Le texte relatif à l'ACPR fait référence à la nécessité de choisir comme vice-président quelqu'un qui a une expérience dans le domaine de l'assurance. Le pouvoir législatif a voulu qu'il y ait dans la régulation une appréhension *in concreto* des enjeux de l'assurance, et non que le régulateur soit coupé des réalités.

Il est trop tôt pour faire un point sur la sinistralité aujourd'hui. Il y a moins de sinistres payés que l'année dernière à la même date, mais les sinistres provisionnés sont probablement supérieurs.

Tout le monde s'accorde à dire que la régulation des banques a fait d'énormes progrès, que les banques sont résilientes et se trouvent dans une situation saine. L'application des nouvelles réglementations doit pouvoir se faire, même si des aménagements ont été concédés compte tenu de la crise.

J'estime que la vice-présidence est une très belle responsabilité. De plus, j'ai le plus grand respect pour le gouverneur de la Banque de France, qui est le président de l'ACPR. Si je suis nommé, j'entends travailler avec lui en toute loyauté.

S'agissant de la saisine de la HATVP, il ne m'appartient pas de répondre, mais je suppose que s'il y avait eu un problème, il aurait été détecté.

Après le départ de M. Jean-Paul Faugère, la commission émet un avis favorable à sa nomination aux fonctions de vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 1^{er} juillet à 9 heures 30

Présents. - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. Julien Aubert, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, M. Bruno Duvergé, Mme Sarah El Haïry, Mme Sophie Errante, M. Joël Giraud, M. Romain Grau, Mme Nadia Hai, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Michel Lauzzana, M. Marc Le Fur, Mme Patricia Lemoine, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Hervé Pellois, Mme Christine Pires Beaune, M. Xavier Roseren, Mme Claudia Rouaux, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Damien Abad, Mme Aude Bono-Vandorme, M. Fabrice Brun, Mme Jennifer De Temmerman, M. Nicolas Forissier, M. David Habib, M. Christophe Jerretie, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva, M. Benoit Simian

Assistait également à la réunion. - M. Pierre Cordier