

Bruxelles, 6 Juillet 2007,

La réforme de la solvabilité
et de la gestion des risques des assureurs : une réforme nécessaire
dans un monde plus complexe et risqué

L'approche qui sous tend la nouvelle réglementation prudentielle des assurances s'appuiera sur une évaluation économique des risques. Le niveau « acceptable », niveau de risque contre lequel on cherche à se couvrir, a été fixé à une probabilité de ruine à un an de tout acteur de l'assurance, inférieure à 0,5%. Cette approche constitue pour de très nombreux pays une rupture profonde dans la supervision des assurances. Dans un tel contexte, un pilotage politique de cette réforme est nécessaire.

Celui-ci doit permettre de sécuriser le fait que la profession, au moment de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, gagnera dans des délais précis, à la fois en fiabilité prudentielle et en dynamisme économique. Ce pilotage doit garantir que l'évolution envisagée ne produira pas de manière inattendue, des ruptures macroéconomiques dommageables : diminution massive des fonds propres excédentaires de la profession, dégradation de la rentabilité des professionnels, contraction du rôle économique des assureurs, aujourd'hui central en particulier dans le financement de la vie économique, renchérissement des offres ou dégradation de leurs performances, avec par voie de conséquence, la reprise en charge par les citoyens, directement ou par l'intermédiaire des budgets des Etats, du poids d'une partie des risques que l'on ne parviendrait pas à assurer.

Le pilotage politique devra également vérifier que les outils mathématiques mobilisés pour évaluer les risques permettent un traitement approprié tant des petits acteurs, des acteurs spécialisés que celui de chaque type significatif de risque à assurer (vie, non vie, santé...). De tels outils doivent en outre démontrer leur capacité à rendre compte des diverses techniques de couverture des risques ou de gestion actif passif lesquelles constituent la contre partie indispensable d'une approche prudentielle par l'appréciation des risques effectifs.

Enfin, un pilotage politique est nécessaire pour permettre le déploiement d'une organisation intégrée de la supervision au niveau de chaque groupe transfrontalier, à même de dégager effectivement les marges de manœuvre prudentielles qui seraient mise en évidence. Il conviendra en particulier s'assurer que ce nouveau dispositif de supervision permettra de matérialiser les bénéfices tant de la diversification géographique que de l'expertise technique que développent certains acteurs, tout en garantissant bien entendu, à chaque pays de l'UE la solvabilité des établissements opérant sur leur territoire dans des conditions de compétition équilibrée.

Seul un ECOFIN d'orientation politique consacré à ce sujet est à même de fournir les cadrages et les clarifications nécessaires et d'éviter l'inclusion dans la législation européenne d'options ouvertes aux états membres. Seul un accord politique fort et explicite permet de donner l'impulsion et la cohésion requises et d'assurer le moment venu des transpositions nationales homogènes.

1. Pourquoi moderniser la supervision des assurances ?

Le monde globalisé dans lequel nous vivons est générateur de « nouveaux » risques qu'il faut savoir reconnaître, évaluer et gérer et que ne permet pas l'approche forfaitaire Solvabilité I :

- Les risques terroristes et de prolifération nucléaire : ils sont plus graves depuis la fin de la guerre froide, période au cours de laquelle chacun des « Grands » faisait régner un certain ordre dans son camp ; les risques d'épidémie sont amplifiés du fait de l'intensité des migrations et du tourisme, elle-même favorisée par les transports de masse ; les risques liés aux recours judiciaires -de plus en plus nombreux et massifs (« class action »)- notamment sur la plan médical et sur celui des conséquences de la dégradation de l'environnement et des changements climatiques ;
- Les risques climatiques et de catastrophe naturelle : ils deviennent plus fréquents et se produisent également dans les pays industrialisés avec pour conséquence des coûts en accroissement constant et très significatif ; dans un tel contexte les réassureurs sont conduits à développer des outils nouveaux et variés - cession de risques, titrisation - pour optimiser de manière très dynamique leur exposition aux risques et leur rentabilité, et que l'approche réglementaire d'évaluation de leur solvabilité doit savoir prendre en compte.
- Les risques sociétaux. Ceux-ci mettent de plus en plus fréquemment en cause la responsabilité civile : des entrepreneurs dans le cadre de la garantie décennale, des médecins pour défaut de diagnostic et de manière générale celle des experts et des conseils (comptables...). On peut y ajouter la montée des risques produits par les progrès technologiques qui viennent s'ajouter aux risques connus au même rythme que celui de l'innovation ; on pense aux OGM, aux nano technologies mais aussi le nucléaire... Ce sont les risques de pollution.
- Les risques financiers. Au-delà des risques de marché usuels, ces risques méritent un développement spécifique. L'évolution, depuis une quinzaine d'années, des marchés financiers tend à multiplier les mécanismes destinés à « sortir » les risques de crédit des institutions bancaires qui étaient, autrefois, les grands preneurs de risques (risques de contrepartie, de change, de taux). A cet égard, la titrisation des créances bancaires, qui est un de ces mécanismes, a pris une ampleur considérable. Dans la mesure où les créances sont titrisées sans recours à la banque prêteuse, les risques sont effectivement sortis du bilan et définitivement acquis par des investisseurs. Ces investisseurs (hedge funds, fonds d'investissement...) comprennent également les compagnies d'assurance. Or, il faut comprendre que si l'acquisition à des conditions rémunératrices de ces « asset backed securities » par des investisseurs répartit le risque global et allège, de ce fait, ceux supportés par les banques, elle fait aussi courir -en cas de changement brutal de conjoncture et de chute de la valeur des actifs- un risque accru aux acheteurs de ces créances (et, donc, en particulier, aux compagnies d'assurance).

On peut dire, d'une manière plus générale, que l'abondance des liquidités qui prévaut depuis quelques années et la course vers les actifs risqués mais profitables (dans un contexte de taux d'intérêts faibles et de marges réduites) sont des facteurs de risque accrus. Certes, ces risques sont plus largement répartis du fait de la prolifération des titrisations, des instruments dérivés et des financements structurés, mais ils sont néanmoins présents dans les marchés.

A cet égard, il existe un risque d'aggravation « procyclique ». En effet, si les investisseurs ayant placé leurs fonds dans les instruments risqués venaient, en cas de crise, à perdre la valeur de leur capital investi, il est probable que l'exercice de la supervision prudentielle ne faciliterait pas le retour des banques dans leur rôle classique d'intermédiation, et les crises de liquidité pourraient bien se transformer en crises de la solvabilité tant des banques que des compagnies d'assurance.

2. L'apport de Solvabilité II en matière de gestion des risques :

Compte tenu de ces données, on comprend mieux le nouveau défi des superviseurs tant en matière bancaire qu'au matière d'assurances.

Alors que le principe de contrôle traditionnel consistait à évaluer de façon forfaitaire la probabilité de défauts (banques) ou de la survenance de sinistres (assurances), la complexité et la diversité des risques dans la réalité d'aujourd'hui requièrent des méthodes plus sophistiquées et axées sur la qualité intrinsèque des créances et des engagements.

C'est un mouvement général auquel on assiste : la diversité des risques, le caractère de plus en plus complexe des instruments financiers, la réduction du rôle des banques dans le financement direct de l'économie (part croissante du recours aux marchés financiers par les entreprises) ont incité les régulateurs à se centrer davantage sur la réalité des risques et sur leur évaluation. Ce même mouvement s'est aussi traduit par les nouvelles règles comptables IFRS dont le trait général est de mettre l'accent sur les valeurs de marché. Certains pays - Suisse, Royaume Uni, Canada par exemple ont déjà adopté au moins partiellement des approches prudentielles appuyées sur une évaluation économique des risques.

L'idée centrale de cette modernisation de la supervision - dont Bâle II et la directive Solvabilité II sont une illustration - est de demander aux établissements de mettre en place des méthodes internes d'évaluation des risques afin de permettre de mieux adapter leurs fonds propres à la réalité des risques encourus par chaque établissement. Ceci requiert la mise en œuvre de systèmes d'évaluation et de gestion des risques ainsi que des modèles internes que les autorités prudentielles doivent valider. Cette nouvelle approche constitue un progrès dans la mesure où les méthodes forfaitaires du passé sont clairement dépassées et ne rendent plus compte de la complexité du monde actuel.

Le ratio Cooke et la marge de solvabilité mis en œuvre respectivement dans les banques et les compagnies d'assurance en 1987/88 et en 1973, ont constitué une étape majeure dans l'homogénéisation des contraintes prudentielles et la création d'un « level playing field » en matière des fonds propres. Mais un pourcentage unique et des règles très forfaitaires (par exemple, créances souveraines prises à zéro dans le numérateur) n'étaient évidemment pas adaptés à la diversité croissante des risques dans un monde de plus en plus intégré. C'est donc un exercice d'analyse des réalités -plus que la survenance de difficultés ou de faillites- qui a amené les régulateurs à affiner les systèmes prudentiels comme on le voit avec Bâle II et Solvabilité II.

L'expérience du monde de la banque est de ce point de vue instructif. Jusqu'à l'arrivée de approches quantitatives d'évaluation des risques, les emprunteurs rémunéraient inégalement les risques qu'ils représentaient. En particulier, les grands groupes (dont certains n'étaient guère de bonnes signatures), accédaient à des conditions de financement toujours beaucoup plus favorables que celles accessibles aux PME. Les nouvelles approches assurent un rééquilibrage et permettent en outre de fonder un dialogue utile entre l'emprunteur et le bailleur de fonds, ce dernier pouvant mieux désormais expliquer sa décision et les tarifications proposées.

On peut s'attendre à ce que dans l'assurance également les offres connaissent un évolution des tarifs dans la direction d'une plus juste rémunération du risque ce qui doit concourir à une responsabilisation accrue des comportements des assurés.

On peut remarquer que le développement des opérations transfrontalières ajoute une dimension supplémentaire à la complexité du problème. Le fait, pour un groupe d'assurance à caractère international d'avoir à répondre à des obligations prudentielles différenciées de

Note d'enjeux

pays à pays¹ ne ferait que compliquer les choses et risquer de surcharger, inutilement, le montant des capitaux propres des institutions considérées. Au contraire, l'adoption d'approches harmonisées d'évaluation de l'a solvabilité des professionnels est de nature à faciliter l'accès des marchés domestiques aux acteurs transfrontaliers et donc d'accélérer les bénéfices attendus d'une concurrence accrue.

La possibilité pour les compagnies d'assurances de recourir à la titrisation (ce qui sera possible du fait de la pondération sur des bases objectives des risques) permettrait à ces institutions de disposer -comme leurs homologues bancaires- d'une plus grande aisance dans la gestion de leur bilan.

3. Les points clés de la réforme de la réglementation de la solvabilité des assurances

La réglementation actuelle de la solvabilité des assurances exige que les compagnies disposent de fonds propres au moins égaux à une fraction de leur volume d'activité, fraction calculée de manière forfaitaire². Ces fonds propres prudentiels sont destinés à leur permettre de faire face à tous les aléas quels qu'ils soient. Même si l'on ne connaît en réalité ni la probabilité d'occurrence, ni l'ampleur éventuelle.

L'approche qui sous tend la nouvelle réglementation prudentielle s'appuiera elle, sur une évaluation économique des risques. Il n'est plus recherché un risque « zéro », mais un risque dont le niveau « acceptable », le niveau de risque contre lequel on cherche à se couvrir, serait fixé à une probabilité de ruine à un an de tout acteur de l'assurance, inférieure à 0,5%. Ce niveau correspond à une possibilité de défaillance de chaque compagnie, une fois tous les 200 ans.

L'estimation des fonds propres prudentiels nécessaires pour assurer ce niveau de solvabilité appelé Capital de Solvabilité Requis – CSR – ou Solvency Capital Requirements – SCR en anglais, requiert la mise en œuvre d'outils statistiques de modélisation. Les acteurs auront le choix entre utiliser un outil commun en cours de mise au point par le CEIOPS³ – le modèle standard –, ou développer leur propre modèle interne.

De très nombreux bénéfices sont attendus de cette évolution tant pour les citoyens que pour les professionnels : des tarifications permettant la juste rémunération des risques assurés, « l'assurabilité » pour un coût adapté d'un nombre de risques accru (santé, retraites, catastrophes naturelles...), une confiance améliorée dans la solvabilité de chaque acteur pris isolément et de la profession dans son ensemble.

Enfin, cette réforme en permettant une meilleure allocation des fonds propres, doit permettre de dégager des fonds propres excédentaires supplémentaires jusqu'alors inutilement immobilisés par l'approche forfaitaire, favorisant ainsi le développement des professionnels tant au niveau européen que mondial. Une telle optimisation des fonds propres maximisera aussi le transfert des risques vers les sociétés d'assurance.

¹ Ce qui est le cas sous le régime Solvency I et qu'il convient d'éviter au moment de la mise en place de Solvabilité II ; ces différenciations proviennent le plus souvent d'une transposition hétérogène des directives ou d'une appréciation par chaque superviseur national de la solvabilité des implantations d'un groupe d'assurance indépendamment de la qualité de celui-ci.

² 16% des primes non vie, 4% de provisions techniques vie...

³ CEIOPS: **Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors**

4. Quatre éléments de cadrage attendus du législateur

La rupture technique introduite par cette nouvelle approche est telle que des impacts très significatifs sur les masses de fonds propres prudentiels nécessaires sont anticipés sans qu'ils aient toutefois été précisément analysés. Plus encore, l'harmonisation entreprise à cette occasion des principes de calcul des provisions techniques⁴, accentuera les changements dans les masses financières au sein des bilans des Assureurs tout particulièrement dans certains pays. Enfin, cette évolution est entreprise alors que de leur côté les normes comptables entraînent des changements importants dans les bilans des compagnies.

Dans ces conditions, au moment où la Directive Solvabilité II va être proposée par la Commission européenne, il convient de suggérer une orientation politique précise de la réforme. Celui-ci doit être pris en charge au niveau 1 du processus Lamfalussy, dès lors qu'il s'agit de déterminer les grands principes de la réforme et les soumettre pour adoption, au Conseil et au Parlement.

Il s'agit fondamentalement de s'assurer que la réforme permettra de matérialiser les bénéfices attendus dans des délais spécifiés, et qu'elle ne produit pas de manière inattendue, des ruptures macroéconomiques dommageables : réduction des marges de manœuvre des assureurs voire dégradation de leur attractivité auprès des investisseurs, prestations d'assurance renchériées inutilement du fait d'une description erronée de leurs risques par la nouvelle architecture, incapacité à appréhender de nouveaux besoins assurantiels à de prix adéquats... Par ailleurs ce pilotage politique doit permettre de sécuriser le fait que la profession in fine gagnera à la fois en fiabilité prudentielle – domaines assurantiels ou acteurs qui se révéleraient insuffisamment capitalisés - et en dynamisme économique.

Enfin, il s'agira de garantir que l'organisation de la supervision permettra de dégager effectivement les marges de manœuvre prudentielles qui seraient mise en évidence, tout en assurant une supervision de qualité en particulier dans un contexte d'internationalisation des acteurs.

D'autre part, il conviendra de s'assurer que les superviseurs nationaux valideront les modèles internes et calculeront les provisions techniques de manière harmonisée afin d'éviter les distorsions de concurrence « les arbitrages réglementaires ».

De manière générale le cadrage politique doit clarifier les éléments suivants :

1. La pertinence du niveau actuel de la solvabilité de la profession dans son ensemble, afin de :
 - éviter d'accentuer inutilement à l'occasion de Solvabilité II, la masse des capitaux prudentiels européens mobilisés
 - préserver voire accroître le volume d'ensemble des fonds propres excédentaires afin a minima de conserver une mobilité et une créativité fortes aux acteurs de l'assurance
 - vérifier que les assureurs pourront assurer des ROE⁵ suffisants pour attirer des investisseurs

⁴ Les provisions techniques requises seront égales au « best estimate » plus une marge de risque ; le best estimate est évaluée par la valeur présente probable des cash flows futurs des obligations liées aux contrats clients pour l'ensemble de leur durée restant à courir.

⁵ Return on Equity

2. les dispositions de niveau 1 et 2 de la réforme de manière à :
 - garantir que le modèle standard d'évaluation des risques dispose de la modularité requise pour que les diverses activités d'assurances ou les divers acteurs, se voient reconnus dans leurs spécificités de manière appropriée
 - conduire effectivement à une capacité accrue des assureurs à répondre aux nouvelles attentes en matière d'assurance (retraites, maladie,...), ce pour l'ensemble des citoyens, grâce à des tarifs rémunérant des fonds propres prudentiels évalués sans excès
3. le dispositif de supervision permettant de matérialiser les bénéfices de la diversification géographique tout en garantissant à chaque pays de l'UE la solvabilité des établissements opérant sur leur territoire dans des conditions de compétition équilibrée.

En revanche, le cadrage politique de la réforme ne doit pas atténuer ou retarder les bénéfices attendus d'une évaluation économique des risques.

Il convient au contraire d'anticiper diverses tentations conservatrices des régulateurs, des pouvoirs publics ou des professionnels : celle par exemple de régulateurs qui choisiraient entre les résultats de l'approche économique et ceux de l'approche forfaitaire actuelle pour maximiser la masse de capitaux propres prudentiels ; celle également possible de professionnels qui s'opposeraient à certains points de la réforme au motif qu'ils sont contraignants pour la conduite habituelle des affaires (restructuration industrielle, évolutions tarifaires...) ; celle enfin de décideurs politiques qui préféreraient occulter les éventuelles conséquences négatives d'une évaluation économique des risques sur les prix à la clientèle. Ces évolutions révéleraient en effet la pratique actuelle de péréquation des contraintes prudentielles actuelles, entre des risques réduits qui seraient donc aujourd'hui facturés trop cher, et des risques élevés eux insuffisamment tarifés. Ces derniers devraient en réalité faire l'objet de dispositions de prévention ou de financement spécifiques ce que l'approche forfaitaire actuelle conduisait à différer.

Le cadrage politique de Solvabilité II doit simultanément permettre la conduite des travaux d'élaboration des dispositions techniques de cette nouvelle approche avec le maximum de sérénité entre les différents protagonistes. En particulier divers autres champs législatifs liés à l'activité des assurances peuvent requérir des évolutions. Il vient notamment à l'esprit la prise en compte des évolutions des normes comptables, le besoin exprimé par les assureurs de disposer de formes plus variées de fonds propres, le développement d'outils juridiques européens pour les mutuelles, l'harmonisation des dispositifs nationaux de garantie des assurés, voire la création d'un dispositif européen...

4. Il est donc nécessaire à l'occasion de ce travail de cadrage politique, de clarifier leur lien avec la réforme Solvabilité II et de préciser le calendrier adapté pour leur prise en compte.

Une telle clarification permet d'éviter de charger à l'excès Solvabilité II et, au contraire de focaliser le travail sur la problématique de la solvabilité afin de ne pas en menacer la bonne fin. En même temps elle permettra d'assurer aux divers porteurs d'enjeux qu'ils disposeront de l'ensemble des outils nécessaires pour mener à bien les évolutions découlant des nouvelles dispositions prudentielles (levée de fonds propres, regroupement transfrontaliers) dans des conditions de compétition équilibrées.

5. Aboutir à un niveau de capital excédentaire « Européen » moyen stable sinon en améliorationLa problématique

Comme évoqué précédemment, Solvabilité II conduit à des évolutions de nature à bouleverser les bilans des sociétés d'assurance. Celle-ci sont accentuées par les évolutions en cours des normes comptables⁶ qui imposent l'évaluation des éléments du bilan des entreprises au prix de marché en non à leur valeur historique. Au total, chaque compagnie risque de voir changer significativement à la fois le niveau de ses fonds propres prudentiels, le niveau de ses provisions techniques, et le total de son bilan.

Les conséquences négatives possibles d'une directive insuffisamment précise

Les conséquences de ces imprécisions réglementaires pourraient être :

1. une diminution des capitaux propres excédentaires⁷ de la profession, réduisant à due concurrence la mobilité des entreprises et leur capacité de financement de l'innovation et de la croissance ;
2. l'incapacité à assurer une rémunération appropriée à des fonds propres en augmentation forte, compromettant le ratio de ROE et conduisant à la fois à la dégradation de l'attractivité des compagnies se finançant sur les marchés, à l'augmentation des tarifs et enfin au transfert insidieux de risques vers les assurés.

Ce scénario peut apparaître pessimiste. Reste que les simulations effectuées dans le cadre des travaux de calibration du modèle standard menés par le CEIOPS (QIS 2), ont donné des résultats parfois inquiétants. Un grand groupe d'assurance a ainsi communiqué un exemple pris dans l'assurance des risques automobiles : alors que l'on estime que cette activité est très généreusement dotée en fonds propres prudentiels selon l'approche forfaitaire de Solvency I (trois fois les fonds propres évalués par les modèles internes de ce Groupe), la dotation en fonds propres suggérée par le modèle standard en cours d'élaboration aboutissait à une dotation trois fois supérieure à la dotation exigée par Solvabilité I !

Bien entendu il est sain que de telles évolutions puissent se manifester pour certains acteurs ou certaines lignes de produit pris isolément. Ce serait l'illustration de la limite de l'approche forfaitaire actuelle, approche qui peut laisser subsister chez certains d'entre eux des pratiques insuffisamment fiables dans la mesure où les superviseurs n'accèdent pas à une évaluation des risques réels qu'elles entraînent.

Des effets négatifs pourraient par ailleurs se manifester pour certains secteurs spécifiques de l'assurance, voire être localisées dans certains pays. Cela suggérerait alors soit une solvabilité d'ensemble insuffisante à l'heure actuelle qu'aucun sinistre n'aurait permis de déceler, soit encore un possible besoin de spécifier davantage la formule standard d'analyse de la solvabilité, pour lui permettre de mieux rendre compte du comportement des risques du secteur concerné.

En revanche, de telles conséquences si elles affectaient les acteurs européens dans de larges proportions, ne seraient pas acceptables dans la mesure où rien ne démontre que dans leur ensemble, ceux-ci soient sous capitalisés.

⁶ La norme européenne comptable pour les assurances, nécessaire pour mettre en application les normes de l'IASB, devrait entrer dans le processus d'approbation européen en 2009 – source : Présentation CFO Forum du 25/07/2006

⁷ Les capitaux excédentaires représentent la différence entre la valeur des actifs des compagnies d'assurance et la somme des provisions techniques et des fonds propres prudentiels. Ce sont ces capitaux excédentaires qui assurent le financement du développement externe ou interne (nouveaux produits...) de celles-ci.

Enfin il conviendra de s'assurer que lorsque la somme des fonds propres prudentiels et des provisions techniques des acteurs pris individuellement permettra de couvrir une probabilité de leur ruine à un an inférieure à 0,5%, les superviseurs accepteront pour chaque compagnie concernée, les réductions de fonds propres prudentiels par rapport aux niveaux d'exigence d'aujourd'hui.

Pourquoi de une telle réglementation peut provoquer des conséquences négatives ?

Les incertitudes liées aux évolutions des pratiques prudentielles en cours d'élaboration proviennent de l'absence actuelle de certains éclairages macroscopiques pourtant nécessaires.

En effet, alors que les évolutions des règles prudentielles bancaires ont été progressives⁸, Solvabilité II risque d'être une réglementation sans « base line ». Ainsi l'absence de caractérisation consensuelle de la qualité actuelle (Solvency I) et future (Solvency II) de la solvabilité européenne d'ensemble, laisse la porte ouverte aux appréciations les plus diverses des superviseurs au moment d'appliquer Solvabilité II, tant pour exiger des ajouts de fonds propres (« add-ons ») que pour refuser le cas échéant la réduction des fonds propres prudentiels.

Enfin, si Solvabilité II⁹ ne permettait pas dans le cadre des dispositions de ses trois piliers, de caractériser la solvabilité d'un acteur de manière suffisamment explicite et lisible, il serait tentant, et aisé, de continuer à la caractériser par un chiffre brut, celui de ses fonds propres, ou par des ratios issus du bilan et du compte de résultat dans le prolongement de la logique de Solvency I. Ce d'autant plus que ces pratiques font partie de la culture historique des superviseurs.

6. Compléter les dispositions techniques là où l'approche déployée montre des limites.

La détermination des fonds propres prudentiels à partir d'une évaluation des risques effectifs conduit à mettre en œuvre un outil mathématique. Comme tout outil de modélisation il se montre performant dans la mesure où il est utilisé à l'intérieur de limites techniques qu'il faut expliciter. Au-delà il manque de pertinence et doit donc être complété et pas seulement re calibré.

Les débats actuels portent en particulier sur :

- le traitement inadéquat des actions dont on demande la couverture de la volatilité mesurée à un an quand celles-ci constituent des actifs en contrepartie d'engagements beaucoup plus « longs » et qui ne sont en tout état de cause pas exigibles à cette échéance;
- l'évaluation inappropriée de la corrélation entre actions et obligations,

⁸ En matière de supervision bancaire, on a procédé tout d'abord à l'introduction de fonds propres prudentiels proportionnels aux actifs et aux risques de marché (8%, Bâle I), puis les actifs ont été pondérés en fonction d'une évaluation standard ou interne des leurs risques sans que l'on touche au forfait de 8% de fonds propres. La réglementation bancaire précédente constituait en quelque sorte une base de départ, et celle-ci était modulée par la modélisation du risque introduite la réglementation suivante.

⁹ - « La solvabilité des entreprises françaises relevant du Code des assurances est satisfaisante car 2004 et 2005 ont été deux bonnes années pour le secteur. Elles présentent en moyenne une marge de solvabilité correspondant à deux à trois fois le minimum requis. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'elles présentent des excédents de fonds propres. La couverture des engagements par les actifs importe autant, en tout cas au sens des régulateurs français, que le niveau de fonds propres, qui ne suffit pas à mesurer la solvabilité à lui seul ». Florence Lustman - Acam - Les Echos n° 19658

- « avec Solvabilité II, l'assurance européenne s'oriente vers un régime prudentiel plus sophistiqué mais déconnecté des états comptables » JL de Boissieu Gema

Note d'enjeux

- le traitement insatisfaisant réservé aux mutuelles santé
 - le traitement insatisfaisant des acteurs spécialisés qui pour certains d'entre sont les seuls acteurs à prendre en charge certains risques difficiles comme ceux de la responsabilité civile professionnelle, sous la forme d'assurance mutuelle
 - la classification trop peu différenciée des divers supports d'investissements employés par les assureurs et qui conduit, à ce stade, à évaluer les risques inhérents aux hedge funds, aux actions ou à certains fonds d'investissement de manière analogue
- ...

Pour ces cas d'espèce, répondre aux limites du modèle d'évaluation des risques mises en évidence à l'occasion des QIS, ne relève pas de son seul calibrage. En effet ces recalibrages reviendraient en réalité accepter mais de manière implicite, une couverture des risques dégradée par rapport à la cible sécuritaire. Cette remise en cause du niveau de fonds propres requis produite par l'ajustement des paramètres du modèle, serait discrétionnaire et arbitraire et donc en contradiction avec l'esprit et l'ambition de la réforme entreprise. Elle se ferait hors du contrôle du législateur.

Il convient en réalité d'officialiser le besoin d'envisager des approches complémentaires :

- des modules complémentaires (risques santé) pour permettre la mise en œuvre de paramètres dédiés à certaines activités dont l'architecture actuelle du modèle rend insuffisamment compte insuffisamment pour assurer une évaluation pertinente des fonds propres nécessaires à garantir la cible sécuritaire de la réforme.
- des modes d'évaluation des modules existants appuyés sur des simulations de crise et non sur des observations du passé qui peuvent se révéler pour certains cas sans signification (évaluation des coefficients de corrélations)
- des traitements prudentiels et comptables spécifiques pour les contrats longs (assurance vie...), évaluant leurs risques sur une base intégrant les passifs et les actifs associés, et prenant en compte les conditions effectives de gestion des portefeuilles de ces contrats en cas d'insolvabilité de la compagnie qui les porte¹⁰...

Bien entendu, l'introduction de ces modèles complémentaires et d'un ensemble de dispositions spécifiques, conduit à accroître la complexité tant du processus législatif que du fonctionnement de la supervision des Groupes d'assurance. Aussi convient-il de correctement prendre la mesure des enjeux économiques que représentent les risques qui prennent en défaut le modèle standard dans son architecture actuelle : le poids économique des risques santé et l'impact en matière de tarifs et « d'assurabilité », d'une dotation excessive en fonds propres ; le poids du secteur de l'assurance dans le financement de l'économie et notamment sur celui des émetteurs d'actions ; les diminutions possibles des performances des produits d'assurance si les actifs permis aux assureurs ne comprennent pas une proportion significative d'actions... Bien entendu il ne s'agit pas de permettre la dégradation la qualité prudentielle de certaines compagnies ou des conditions d'exercices de sur certains domaines d'activités, au prétexte qu'ils seraient stratégiques.

¹⁰ Il s'agirait par exemple à la fois :

- d'évaluer les probabilités de défaut des contrats longs non pas à un an mais à leur « maturité », et ce en y intégrant les actifs qui leurs correspondent (matching actif passif) ; cela suppose d'adapter en conséquence les intervalles de confiance
- d'en déduire le traitement comptable et juridique spécifique requis pour assurer que ce matching est effectif même en cas de liquidation de l'assureur qui porte les contrats (obligation de céder le portefeuille de contrats avec les actifs correspondants ou de liquider le portefeuille sur la durée de vie des contrats le composant)

7. Mettre en œuvre une supervision européenne intégrée au niveau de chaque groupe transfrontalierLa problématique

Une supervision intégrée groupes transfrontaliers par groupe transfrontalier, constitue une condition indispensable pour bénéficier de l'ensemble des apports de l'approche Solvabilité II.

En effet, avec Solvabilité II le besoin en fonds propres d'un portefeuille de risques indépendants (i.e. diversifiés) est inférieur à celui d'un portefeuille de risques corrélés. Concrètement le besoin total en fonds propres prudentiels d'un groupe est inférieur à la somme des fonds propres prudentiels requis par les risques pris dans différentes filiales. Pour certains groupes le rapport entre la somme des SCR des filiales et le SCR Groupe est de 1 à 0,5. Une des manières significatives pour assurer la diversification du portefeuille de risques consiste à le répartir sur des géographies différentes. La diversification des risques conduit donc mécaniquement à une situation où le besoin total en fonds propres prudentiels d'un groupe diversifié en particulier au plan géographique (Group SCR), est inférieur à la somme des fonds propres prudentiels de chaque ensemble indépendant de risques (somme des solo SCR). Ainsi le mode de fixation des fonds propres prudentiels « host » et les modes de coopération entre les superviseurs deviennent vitaux.

Dans ces conditions la sécurisation des pouvoirs publics de chacun des états membres (host) à qui on va demander de laisser opérer sur leur territoire des acteurs « optiquement moitié moins » capitalisés que les acteurs locaux, souligne la nécessité de leur assurer

1. la réalité du soutien et de la solidarité du groupe avec les filiales.
2. la mise à disposition de toutes les informations pertinentes

et de leur permettre, au travers de leurs superviseurs nationaux

3. d'apprécier la pertinence des modèles internes au plan du groupe et vis-à-vis des spécificités locales des risques assurés
4. d'élaborer en commun les dispositions d'un contrôle intégré des groupes (Pilier II)

En même temps il convient de d'assurer pour chaque groupe supervisé, une supervision efficace. Une telle supervision doit être pertinente, cohérente, réactive et prendre en considération l'impossibilité de multiplier les ressources internes dédiées aux risques et qui soient réellement capables de répondre à leurs sollicitations.

Par ailleurs, il semble opportun que l'actif stratégique que constitue l'Image des Groupes transfrontaliers, soit pris en compte par les superviseurs lorsqu'ils apprécient la qualité du soutien de la maison mère vis-à-vis de ses filiales. En effet cet actif immatériel est particulièrement important dans un métier fondé sur la confiance ; il les conduit de manière certaine à ne pas pouvoir envisager d'abandonner une filiale.

Un classement¹¹ multi secteur des valeurs estimées des marques des industriels français situe en deuxième et troisième position deux groupes financiers, BNP Paribas et Axa, derrière Louis Vuitton mais devant L'Oréal, Chanel, Danone... Ces deux marques sont valorisées à environ 5,8 Mds€ soit plus d'un an de résultat net et de 0,5 à 1% du total de l'actif ! Abandonner sa filiale dans ce contexte apparaît particulièrement inconcevable compte tenu du risque pesant sur la réputation des groupes; ceci devrait clairement être de

¹¹ Volet français de l'étude Interbrand qui sera publiée par Business Week le 27 juillet 2007

Note d'enjeux

nature à apaiser les superviseurs en particulier ceux en charge de leurs plus petites implantations.

Cet élément d'appréciation doit venir compléter l'évaluation des dispositions contractuelles ou juridiques qui structurent les groupes d'assurance (implantations sous forme de filiales à 100%, de succursales, garanties reçues par une fille de sa mère...).

Ce contexte contraint à modifier l'approche de la supervision des Groupes transfrontaliers d'assurance. Cette modification concerne non seulement l'organisation mais la nature et la répartition des responsabilités des superviseurs. En effet, les exigences évoquées précédemment s'opposent à la fois au mode de supervision actuel orienté « solo », où la coopération entre superviseurs reste limitée et peu contraignante ; elle s'oppose également au modèle d'une supervision exclusive confiée par exemple au superviseur de la maison mère.

Il s'agit en réalité de déployer au niveau de chaque groupe transfrontalier, un mode de supervision intégré, contraignant l'ensemble des superviseurs nationaux à coopérer de manière effective en direction des quatre objectifs évoqués précédemment selon un cahiers des charges et des responsabilités défini avec précision. Il s'agit aussi d'éviter de la part des acteurs un arbitrage réglementaire. Celui-ci est favorisé par le traitement dissymétrique actuel entre la supervision des filiales et celle des succursales d'une même Groupe. Seules ces dernières bénéficient d'une supervision intégrée mais suivant des modalités qui privent le superviseur local de toute information.

Propositions de réponse à ces problématiques

Alors que de nombreuses propositions ont déjà été faites en la matière (EFR, FSA en particulier), les travaux réalisés au sein d'Eurofi et qui ont associé des superviseurs et des professionnels, ont permis d'identifier 7 principes nécessaires pour une supervision intégrée au niveau de chaque Groupe transfrontalier permettant de capitaliser sur Solvabilité II :

1. Le superviseur home engage sa responsabilité vis à vis à chacune des autorités politiques nationales où le groupe est implanté. Cette responsabilité porte sur la pertinence de l'évaluation de la solvabilité du Groupe, sur celle des fonds propres prudentiels, sur la qualité des dispositifs de garantie intragroupe, sur la mise à disposition de l'information de niveau groupe auprès des autorités locales, sur la mise à disposition des celles à même de démontrer la pertinence des modèles internes
2. Les superviseurs des pays où sont implantés filiales ou succursales significatives, engagent eux aussi leur responsabilité face à l'ensemble des autorités politiques des pays d'implantation du groupe, notamment quant à la qualification de la pertinence des modèles internes vis-à-vis des spécificités locales, et dans leur participation à un dispositif de contrôle intégré spécifique. Un tel principe permet notamment d'éviter toute approche domestique des superviseurs.

En cas de divergences de vue entre superviseurs, le superviseur home aura le dernier mot comme c'est déjà prévu par le directive sur les exigences prudentielles des banques (CRD), pour ce qui touche à la validation des modèles.

3. Ces principes d'organisation s'appliquent dans les pays qui représentent une activité significative au regard de l'ensemble du portefeuille de risques du groupe supervisé (le caractère significatif à définir – il pourrait s'agir par exemple des implantations représentant plus de 1 % du total des risques). Toutefois afin de leur garantir une information appropriée, il est indispensable au minimum une fois l'an et en tant que de besoin, de réunir l'ensemble des superviseurs du groupe transfrontalier quelle que soit la taille de l'activité qu'ils représentent. C'est le superviseur de la maison mère du Groupe qui aura la charge d'organiser cette coopération ; elle sera formalisée dans un cahier des charges mutuel et contraignant.

Note d'enjeux

4. Les trois principes précédents requièrent que les superviseurs nationaux disposent tous d'un mandat européen explicite. En particulier leur mission doit être explicitement centrée sur l'optimisation de la solvabilité du Groupe et non plus sur celle de ses implantations locales. Par ailleurs il apparaît que l'efficacité du dispositif serait amplement facilitée dès lors que l'ensemble des superviseurs disposerait de statuts et de pouvoirs analogues. Un « Board » de supervisors serait ainsi créer au niveau de chaque groupe transfrontalier, dispositif qui va au-delà d'un simple collègue.
5. les excédents de fonds propres nés de la diversification des groupes doivent pouvoir circuler librement au sein du groupe pour garantir le soutien effectif de celui-ci en cas de difficultés locales.
6. Plus encore, la réalité juridique, au moins au plan européen, des engagements financiers entre mère et filiales (garanties intragroupe) est sécurisée au plan législatif ; cela requiert probablement une législation spécifique pour la gestion des faillites des groupes transfrontaliers d'assurance analogue à celle existant pour les établissements de crédit mais étendue aux filiales en plus des succursales.
7. Une instance européenne réunissant tous les superviseurs de l'UE, qui assure l'harmonisation européenne des évaluations des modèles internes et des pratiques quotidiennes de supervision dans un objectif de « level playing field », règle les différences majeures d'appréciation entre les superviseurs d'un groupe et constitue un recours en cas d'urgence si une situation préoccupante ne trouvait pas de réponse adéquate au sein du Board des superviseurs du groupe

L'application des ces principes doit être détaillée dans des dispositions législatives.

8. Des propositions pour le processus de travail Institutionnel

Comme démontré précédemment, les enjeux politiques liés à l'élaboration de Solvabilité II sont particulièrement forts. Cette évolution requiert des orientations politiques importantes :

- La validation de la pertinence du changement de méthode qui doit à la fois préserver sinon améliorer le niveau de la solvabilité d'ensemble de la profession et garantir un niveau minimal de solvabilité de bonne qualité pour chaque acteur.
- La vérification que les industriels comme leurs clients pourront à cette occasion tirer les bénéfices de l'adoption d'une évaluation économique des risques ; il s'agit en particulier de s'assurer du bon équilibre entre d'une part la solvabilité convenable des acteurs et d'autre part le paiement du juste prix pour les services d'assurance ; il s'agit plus généralement de permettre aux assurés un accès élargi à ces services.
- Par ailleurs il convient de s'assurer que la gestion des limites techniques du modèle standard fait l'objet de décisions explicites appuyées sur l'évaluation de leurs conséquences concrètes.
- Enfin la nouvelle approche règlementaire doit être appuyée par une organisation de la supervision effectivement intégrée au niveau de chaque groupe transfrontalier.

Aujourd'hui, le processus institutionnel répond imparfaitement à ces besoins :

- Le CEIOPS¹² se définit comme (simple) expert technique (il n'est du reste « que » consulté)
- Les superviseurs ne sont pas légitimes à prendre des positions autres que sur la solvabilité
- Certains états confient à leur superviseur le soin de définir les orientations politiques

¹² Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) établi par la Commission européenne le 5 novembre 2003 - [Decision 2004/6/EC](#)

En définitive la définition et la description précises du « bien commun » à proposer à la validation du législateur n'est pas complètement prise en main.

Les industriels de leur côté sont confrontés à un dilemme. D'un côté ils craignent les risques évoqués précédemment, de l'autre ils craignent qu'en introduisant des débats à forte teneur politique, on retarde voire on compromette le processus de réforme dont les enjeux sont majeurs au plan européen et mondial.

Ce dilemme les conduit parfois à s'exprimer insuffisamment et à favoriser le processus institutionnel actuel de manière pragmatique en dépit des incertitudes qui apparaissent :

- Les groupes espèrent tirer avantage d'une telle attitude qui place le CEIOPS et le CRO forum¹³ au centre d'un travail qui semble essentiellement technique;
- De petits acteurs profitent du caractère menaçant des évolutions envisagées pour accélérer les évolutions et notamment les concentrations

De manière générale tous estiment judicieux de tenir le calendrier actuel du projet de manière à ne pas en repousser la discussion à la mandature suivante du parlement et de la Commission (fin 2009).

L'enjeu est donc non de soulever des inquiétudes mais au contraire de proposer les modalités institutionnelles à même de les réduire. Ceci d'autant plus que ces incertitudes représentent une menace pour la bonne fin des travaux entrepris. Plus précisément, sans orientations précises et sans dates buttoir, on peut légitimement redouter que le modèle standard fasse l'objet au niveau III du processus Lamfalussy, de tests de calibrage répétés (QIS), sans garantie de convergence et sans certitude que les dispositions qui en découleraient bénéficient d'une pérennité réglementaire réelle. Cette réforme porte dans ces conditions en germe les risques de retards de déploiement, d'incertitudes juridique et d'hétérogénéité de transposition.

9. Pour un ECOFIN d'orientation politique

Pour assurer une portée maximale à la réforme entreprise, le législateur doit disposer des éclairages sur les domaines suivants :

1. les objectifs quantitatifs au niveau de solvabilité d'ensemble ambitionnée, aux fonds propres excédentaires de la profession, et proposer des benchmarks pour les ROE des institutions commerciales, et fixer des limites dans le temps pour le calibrage du modèle compte tenu de l'absence de « base line »
2. les limites du modèle standard et les compléments qui lui sont nécessaires
3. les principes d'organisation de la supervision nécessaires pour assurer l'intégration des groupes et en même temps un réel apaisement des autorités politiques locales : mandat et missions des superviseur nationaux, solidité juridique des garanties intragroupe, mode de partage de l'information...
4. les sûretés juridiques nécessaires (garanties intragroupe) à une solvabilité intégrée des groupes et qui constitue la contrepartie indispensable à une supervision efficace
5. les travaux législatifs et réglementaires et leur calendrier, et qui seraient nécessaires pour mettre dans des conditions de compétitivité comparables les diverses gammes de produit aujourd'hui, réglementés différemment.
6. les travaux législatifs et réglementaires supplémentaires et leur calendrier, et qui seraient nécessaires pour mettre à disposition des outils requis par les assureurs

¹³ Le Chief Risk Officer Forum ('CRO Forum') est composé des "Chief Risk Officers" de Principales compagnies d'assurance européennes. Il a été constitué en 2004.

Note d'enjeux

pour tirer profit de la réforme envisagée. Il s'agit quel que soit le statut et la taille des acteurs, de leur permettre de fusionner, d'accéder à l'activité transfrontalière, dans des conditions de concurrence équilibrée ; il s'agit également de leur permettre de recourir à la gestion dynamique de leurs risques (réassurance et cession de risques) en autorisant les allègements de fonds propres à due concurrence ; enfin il s'agit de leur permettre de lever les fonds propres nécessaires au renforcement de leur solvabilité. Enfin, il conviendra d'envisager la constitution d'un fonds européen de garantie des assurés, notamment destiné à les protéger d'éventuelles difficultés d'un groupe transfrontalier ; un tel dispositif est de nature à conforter la confiance mutuelle de l'ensemble des pays membres.

Des analyses complémentaires sont donc nécessaires. Elles doivent être menées sous l'égide de la Commission avec les professionnels et le CEIOPS, et présentées à l'Ecofin. Il s'agit notamment :

- d'évaluer et valider le niveau de solvabilité ambitionnée pour la profession dans son ensemble ainsi que le niveau de ses capitaux propres excédentaires en les comparant aux niveaux actuels ;
- pour estimer la solvabilité de la profession, de réaliser un bilan du comportement des acteurs européens face aux divers chocs constatés dans le passé (11/09, bulle Internet, tempêtes USA et Nord de l'Europe...)
- d'analyser les évolutions des masses de provisions techniques en valeur absolue et en relation aux fonds propres afin d'identifier, d'anticiper et de gérer les possibles bouleversements entraînés par la réforme dans les bilans des compagnies
- d'évaluer le ROE des assureurs avant et après les évolutions envisagées, et les comparer en particulier à ceux du monde de la banque
- d'analyse des dispersions de ces données suivant les acteurs et les géographies serait également instructive ;
- pour les divers sujets de difficulté soulevés par les QIS (traitement des petits acteurs, des acteurs spécialisés, assurance santé, coefficients de corrélation, traitement des actions,...) identifier s'il s'agit d'une limite technique des outils mis en œuvre par le modèle standard, et en fonction d'une étude économique d'opportunité apporter les compléments techniques appropriés
- de cartographier l'hétérogénéité d'une part des missions et des pouvoirs de superviseurs nationaux et d'autre part du droit des garanties (intragroupe)
- d'analyser les écarts réglementaires entre les familles de produit répondant à des objectifs semblables, mais relevant cependant de législations différentes afin d'éviter des distorsions de concurrence : on pense notamment aux UCITS, assurances vie, fonds de pension, on pense également aux cautionnements suivant qu'ils sont délivrés par une compagnie d'assurance ou une banque...

La réforme du cadre réglementaire de l'Assurance est ambitieuse. Elle doit permettre la création d'une dynamique nouvelle au bénéfice à la fois de compagnies et des assurés européens.

Les conditions de son succès réclament un consensus européen explicite et fort au plus haut niveau. Il est nécessaire pour garantir une cohérence d'ensemble des actions en cours aux niveaux de la Commission, du CEIOPS, et de préserver cette cohérence lorsque ces actions seront ensuite reprises par le Parlement européen puis par les Parlements et les Régulateurs nationaux.

Seul un ECOFIN d'orientation politique consacré à ce sujet, et tenu sur la base d'une note synthétisant ces divers enjeux, est à même de fournir les cadrages et les clarifications nécessaires, et de construire l'accord politique fort et explicite qui se révèle nécessaire pour donner l'impulsion et la cohésion requises jusque et y compris au moment des transpositions

Note d'enjeux

nationales et mener cette réforme dans les délais ambitieux que réclament les professionnels.

Ceci requiert des simulations spécifiques que doivent solliciter les institutions européennes auprès des superviseurs et des professionnels, et la vérification que les nouveaux principes de supervision proposés, permettent aux pouvoirs publics de s'assurer de la bonne solvabilité des acteurs sur leur territoire, et restent bien calés sur l'objectif d'une solvabilité positionnée à une probabilité de défaut à un an de 0,5%, dans la mesure où cet objectif et le seul à même d'offrir une juste tarification des produits aux assurés.

De même, il est indispensable d'organiser et planifier l'ensemble des évolutions législatives requises pour le secteur de l'assurance, afin de garantir une adoption rapide et sans état d'âme de Solvabilité II, et de garantir aux acteurs de l'industrie la prise en compte progressivement de l'ensemble des autres besoins.

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

andres-adsconseil@wanadoo.fr

cahen.didier@wanadoo.fr