

La régulation des assureurs en Europe – Quel juste niveau d’harmonisation ?

Par Bernard DELAS

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

Entrée en vigueur en 2016, la norme Solvabilité II vise à instaurer une équité de traitement prudentiel entre les assureurs en Europe et une sécurité du marché renforcée. Elle a permis des progrès très importants tant sur le plan de la gestion des risques qu’en matière de gouvernance. Mais la nouvelle norme est difficile à appliquer de manière homogène dans un marché européen de l’assurance qui reste très fragmenté. La série de défaillances d’assureurs construction intervenant en France mais originaires d’autres États membres en est une illustration. Cette fragmentation du marché a également un effet sur le recours aux mesures du paquet « Branches longues ». Elles ont effectivement facilité la transition de Solvabilité I vers Solvabilité II, mais elles ont aussi conduit à une grande dispersion des indicateurs de solvabilité, dont la signification peut varier d’un État membre à l’autre. Enfin, il est à noter que l’excessive complexité de la norme rend difficile la convergence des méthodes utilisées par les différents superviseurs nationaux et accroît, au sein des entreprises d’assurance, les risques d’incompréhension entre les équipes techniques et les organes dirigeants.

Le nouveau cadre réglementaire Solvabilité II pour la régulation du secteur de l’assurance en Europe est entré en vigueur en janvier 2016. Les premières discussions sur cette nouvelle norme prudentielle remontent à 2002. Il a fallu encore sept ans pour parvenir

à la publication de la directive cadre qui date de 2009, et sept ans de plus, après l’adoption du paquet « Branches longues », pour qu’elle devienne le régime unique s’imposant à tous les assureurs européens.

Principes et enjeux de Solvabilité II

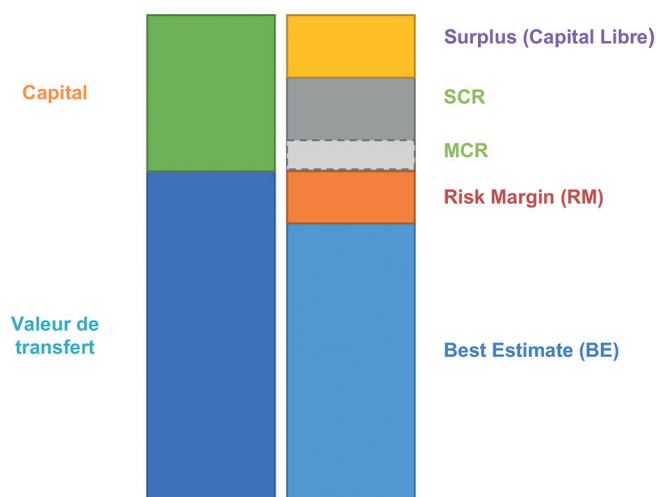
Entrée en vigueur en 2016, la norme prudentielle Solvabilité II répond à un double objectif : l’équité de traitement entre tous les assureurs qui sont désormais soumis à un régime unique partout en Europe et une sécurité renforcée du marché grâce à l’utilisation d’un ensemble très complet d’outils nouveaux, dans le but d’une meilleure protection des assurés, au pilotage et à la gestion de tous les risques auxquels les assureurs sont confrontés.

Pour la première fois, avec Solvabilité II, les assureurs établissent un bilan prudentiel en valeur économique, les actifs étant évalués à la valeur de marché.

Les provisions destinées à couvrir les engagements des assureurs vis-à-vis de leurs assurés sont elles-mêmes calculées en « juste valeur » à partir de l’actualisation des flux financiers futurs, elle-même réalisée sur la base d’une courbe des taux du marché sans risque. Les exigences de capital correspondent au montant nécessaire pour faire face aux évolutions défavorables du bilan sur une année, en limitant la probabilité de défaut à 0,5 %.

La crise financière de 2008 a révélé les limites de cette évaluation en juste valeur, car elle augmente la volatilité du bilan et des exigences de capital. C’est pourquoi a été adopté le paquet « Branches longues », qui a pour effet d’atténuer le poids de la norme sur les activités d’assurance de long terme et de limiter ses effets procycliques.

Graph 1 : Les exigences de capital SCR et MCR issues de Solvabilité II



- Le SCR (Solvency Capital Requirement) correspond au capital exigible pour faire face à une situation de ruine à horizon 1 an dans 99,5 % des cas (équivalent Value-at-risk à 99,5% à 1 an) ;
- Le MCR (Minimum Capital Requirement) correspond au minimum absolu de capital à détenir. Dans la formule standard de détermination du SCR, la diversification des risques auxquels la compagnie est exposée est prise en compte, via l'emploi d'une matrice de corrélation des risques.

Une première revue générale du texte est actuellement en cours avec pour objectifs de dresser un bilan des premiers effets de ce nouveau régime et de préparer une révision de la directive, qui interviendra en 2021. Dans un marché encore fragmenté et un environnement économique marqué par des taux historiquement bas, ce bilan doit traiter non seulement des modalités de calcul du ratio de solvabilité prudentielle des assureurs, mais aussi, sur un plan plus général, de tous les autres aspects de la norme pour s'assurer que ses objectifs initiaux sont bien atteints.

De Solvabilité I à Solvabilité II

Une meilleure prise en compte des risques

Sous Solvabilité I, il était possible de calculer facilement le niveau de solvabilité d'une société grâce à une approche simple, directe et forfaitaire. Mais celle-ci ne prenait pas en compte les différents risques auxquels l'assureur est confronté. Avec Solvabilité II, l'ensemble des risques, notamment les risques de marché, sont désormais pris en compte. L'approche est beaucoup plus complexe, mais elle permet de pallier les insuffisances du cadre réglementaire, particulièrement fruste, qui avait prévalu jusque-là. Parmi les nombreuses avancées du nouveau régime, on peut citer :

- une meilleure prise en compte des problématiques liées aux méthodes de transfert de risque (réassurance ou produits dérivés de couverture) ;
- une responsabilisation accrue et plus formalisée des conseils d'administration qui sont explicitement chargés de définir l'appétence aux risques ;
- un renforcement de toutes les exigences touchant au management des risques et au contrôle interne.

Au final, il ne fait pas de doute que Solvabilité II a atteint l'un des objectifs qui lui étaient fixés en permettant une

approche économique fondée sur les risques qui incite les assureurs à mieux mesurer et gérer leurs risques.

Des novations en matière de gouvernance

Le pilier 2 de Solvabilité II multiplie les innovations en matière de gouvernance des organismes d'assurance.

C'est par exemple le cas avec l'apparition des « fonctions-clés » (actuariat, gestion des risques, conformité et audit interne). Les responsables de ces fonctions doivent respecter des conditions de compétence et d'honorabilité. Ils sont indépendants des responsables opérationnels et doivent être régulièrement entendus par le conseil d'administration.

Le rapport ORSA (own risk and solvency assessment), transmis au superviseur après son approbation par le conseil d'administration, est une autre des innovations majeures du nouveau régime. L'objectif est de développer la culture du risque chez les dirigeants des organismes d'assurance et de leur faire adopter une approche prospective en leur demandant de projeter les exigences de capital dans des scénarios pluriannuels.

Le nouveau régime s'impose dans un marché européen très fragmenté

La norme Solvabilité II a été conçue comme une norme unique à laquelle sont soumis tous les assureurs européens, quelles que soient les particularités ou spécificités de chacun des marchés locaux. La norme est par conséquent censée s'appliquer dans un marché européen de l'assurance, dont on suppose qu'il est totalement intégré ou en voie d'intégration rapide. Mais cette hypothèse fondatrice du nouveau cadre réglementaire n'est pas vérifiée. Les régimes juridiques et fiscaux, dont on sait qu'ils ont un impact déterminant sur les caractéristiques des produits vendus, ne sont pas harmonisés en Europe

et les textes régissant le fonctionnement des marchés de l'assurance obéissent, au niveau de chacun des États membres, à des impératifs purement locaux. Il en résulte que la norme européenne est plaquée sur des réalités locales qu'aucun mécanisme ne pousse à faire converger vers un marché européen de l'assurance harmonisé. Le marché unique européen de l'assurance est dès lors une pure fiction. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les grands assureurs européens ont choisi, faute de pouvoir aborder le marché européen comme un marché unique de 500 millions de consommateurs, de développer leur présence dans les différents États membres à partir de filiales de droit local.

Cette situation est à l'origine de certaines des difficultés que nous connaissons en Europe dans l'application de Solvabilité II. Plusieurs exemples peuvent l'illustrer.

Une utilisation parfois dévoyée de la libre prestation de services (LPS)

La libéralisation des activités transfrontalières peut passer par la LPS. Elle a pour but de stimuler la concurrence au profit des consommateurs, mais crée dans certains cas les conditions d'une concurrence faussée entre acteurs européens dont les consommateurs sont les victimes.

La crise récente de l'assurance construction en France permet d'expliquer pourquoi de telles dérives peuvent se produire.

Solvabilité II prévoit en effet que la responsabilité de la supervision incombe à l'autorité du pays d'origine (ou autorité *home*). Or, les produits sont tellement différents d'un État membre à l'autre que l'autorité du pays d'origine ne dispose pas toujours d'une connaissance suffisante des caractéristiques des marchés des pays d'accueil (*host*) pour exercer un contrôle et une supervision efficaces. Cela a conduit, dans le cas de l'assurance construction

sur le marché français, à une série de défaillances d'assureurs faiblement capitalisés intervenant en France depuis d'autres États membres. Des dizaines de milliers de clients français ne percevront pas tout ou partie de l'indemnisation à laquelle ils avaient droit, sans que l'autorité de supervision française (*host*) n'ait les moyens juridiques d'intervenir alors qu'elle a identifié, depuis déjà plusieurs années, les problèmes de sous-tarification et de sous-provisionnement à l'origine de ces défaillances.

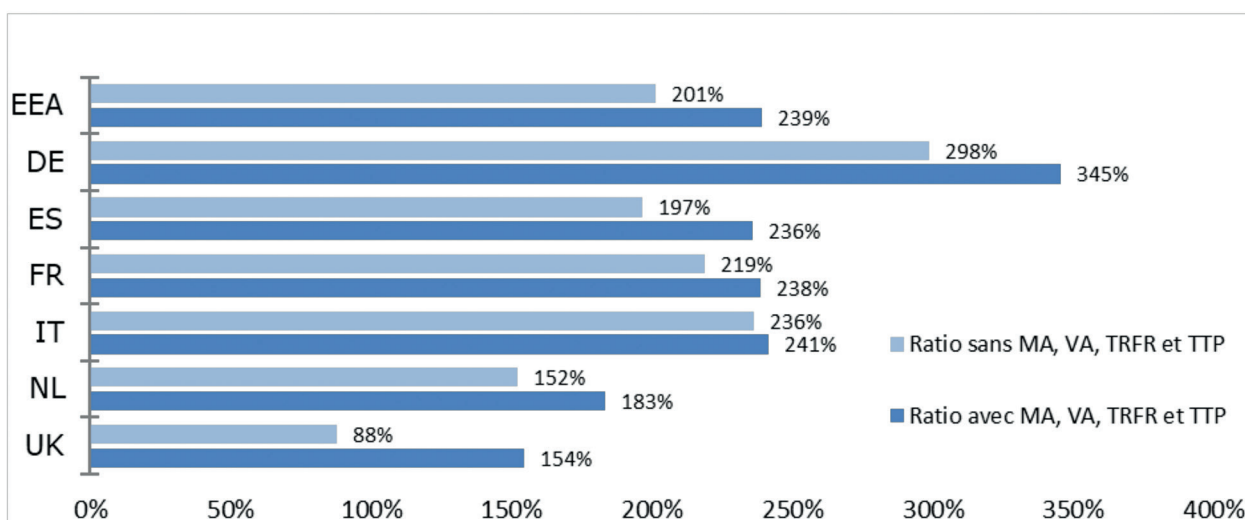
On peut ajouter que les règles de fonctionnement des fonds de garantie, qui, sous certaines conditions, indemnisent tout ou partie du préjudice subi par les assurés victimes de la défaillance de leur assureur, sont très différentes d'un pays à l'autre. Là encore, en l'absence d'un marché unique de l'assurance en Europe, la protection dont bénéficie le consommateur relève du droit national et peut, par conséquent, dépendre de dispositions prévues dans la législation du pays d'origine de son assureur.

Sur ces deux sujets – la LPS et les fonds de garantie –, les travaux d'EIOPA permettent d'espérer certaines avancées, mais elles seront nécessairement limitées. Pour progresser, il ne suffit pas de mieux appliquer les directives européennes. Il faut aussi, avec le temps, surmonter les obstacles les plus nombreux qui tiennent à l'absence d'harmonisation des systèmes juridiques des différents États membres et, de façon plus profonde, au très fort attachement des consommateurs européens à des pratiques propres à chacun des marchés locaux qui ont souvent une dimension culturelle très forte.

L'effet des mesures « Branches longues » sur le ratio de solvabilité des assureurs en Europe

Les mesures LTG (*long-term guarantees* ou paquet « Branches longues ») ont été introduites dans Solvabilité II dès son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2016. Elles ont

Graph 2 : impact moyen de l'annulation de MA, VA, TRFR et TTP sur le ratio SCR de l'ensemble du marché européen



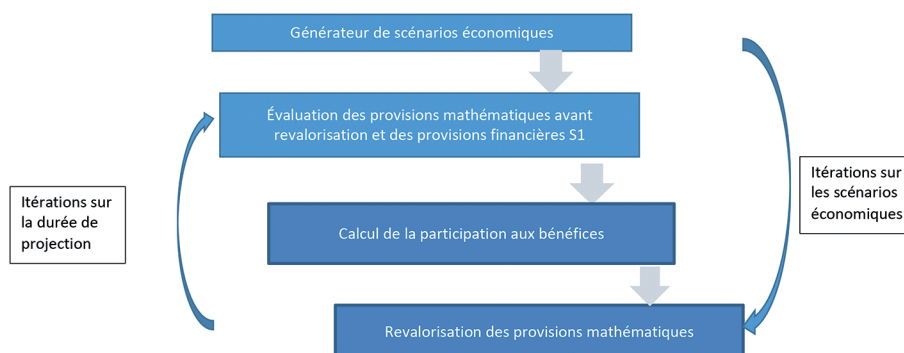
Source : d'après EIOPA, sur la base du rapport LTG 2018, https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/2018-12-18%20_LTG%20AnnualReport2018.pdf

Graph 3 : les générateurs de scénarios économiques

L'analyse de scénarios économiques et financiers est un élément déterminant de la gestion des assureurs de risques longs en raison de l'importance du produit du placement des réserves.

La construction de scénarios se fait de manière « automatisée » en utilisant une description probabiliste des facteurs de risques. Cette approche, stochastique, permet de produire des scénarios en grand nombre, affectés d'une probabilité d'occurrence pour chacun. L'outil permettant cette production est le « générateur de scénarios économiques » (GSE).

Les facteurs de risque intégrés dans l'outil sont le prix des actions, la structure par terme des taux d'intérêts, le défaut des contreparties obligataires, la liquidité, l'inflation et le prix des actifs immobiliers.



pour objectif de réduire les effets de la norme sur les engagements les plus longs, car l'utilisation d'une courbe d'actualisation sur un horizon très long se révélant très sensible, leur provisionnement est particulièrement coûteux en période de baisse des taux.

Parmi les plus importantes de ces mesures, on peut citer :

- le VA, ou *volatility adjustment*, destiné à limiter les effets d'une crise des *spreads* de crédit ;
- le MA, ou *matching adjustment*, utilisé en présence de produits de rente illiquides ;
- les transitoires destinées à permettre aux entreprises de s'adapter dans le temps aux exigences de Solvabilité II. Ce sont la transitoire de taux (TRFR) et la transitoire de provisions techniques (TTP).

Ces différentes mesures ont joué un rôle essentiel et ont, en définitive, permis à la directive d'entrer en vigueur sans entraîner, ce qui aurait été politiquement difficile à assumer, la recapitalisation d'un grand nombre d'assureurs européens. Leurs effets sont soit temporaires avec les transitoires, soit pérennes avec des ajustements sur la courbe des taux.

Compte tenu de l'importance des enjeux, le recours aux mesures du paquet « Branches longues » a fait l'objet d'un suivi spécifique et donné lieu à une communication régulière sur ses effets. Ce qui frappe d'abord, c'est la grande dispersion, autour de la moyenne européenne, des ratios de couverture du capital de solvabilité requis reflétant des situations des marchés nationaux très différentes les unes des autres. On constate ensuite une grande hétérogénéité de l'impact des mesures LTG sur le ratio moyen par marché. Il est très important sur le marché britannique et en Allemagne, et relativement modéré en Italie et en France.

Il faudra bien sûr, lorsque nous disposerons de plus de recul, appréhender le phénomène dans sa composante dynamique et mesurer l'évolution de ces écarts de performances au cours du temps afin de déterminer si les mesures transitoires ont ou non joué leur rôle et favoriser la convergence recherchée. À ce stade, rien n'indique que ce soit le cas.

Une norme très complexe qui est un frein à l'harmonisation

Dans un souci d'exhaustivité et de cohérence avec l'utilisation d'une valorisation en valeur de marché pour les bilans prudentiels, la norme Solvabilité II utilise des méthodologies très complexes. À titre d'illustration, on peut mentionner les calculs nécessaires à la détermination de la meilleure estimation (*best estimate*) des provisions techniques qui font appel à des modèles comportant de nombreux paramètres et utilisent des générateurs de scénarios économiques, dont l'objectif est de probabiliser, sur un horizon long (celui des engagements de l'assureur), l'ensemble des variables économiques pouvant affecter la valeur des actifs et des passifs d'assurance (taux, inflation, etc.).

Les générateurs de scénarios économiques (GSE) sont fournis par quelques acteurs très spécialisés, dont les travaux sont difficiles à contrôler à l'échelle de l'ensemble des marchés européens. Ce que nous souhaitons souligner ici, c'est que cette réglementation doit être mise en œuvre par des assureurs dont l'action est d'abord conditionnée par des pratiques et une culture propres à chacun des marchés nationaux. La situation qui en résulte est à l'origine des difficultés que nous rencontrons dans l'application de la norme.

Une appropriation difficile par les organes dirigeants

Solvabilité II met à juste titre l'accent sur les exigences en matière de gouvernance. Cette évolution va évidemment dans le bon sens, mais elle a toutefois un revers. La complexité de la norme est telle qu'elle accroît le risque d'incompréhension entre les techniciens, qui maîtrisent toutes les subtilités de chacun des modules de calcul du capital de solvabilité, et les organes dirigeants, dont le rôle est d'assumer la responsabilité des décisions de gestion. Une communication fluide entre les techniciens et les dirigeants sur les véritables enjeux prudentiels de l'entreprise est essentielle, mais elle doit s'appuyer sur un langage commun et des outils suffisamment simples et robustes pour que les conclusions à en tirer pour l'action soient comprises de la même façon par toutes les parties prenantes.

Des calculs de solvabilité dont la fiabilité n'est pas toujours assurée

Comme nous venons de le montrer à partir de quelques exemples, le ratio de couverture du capital de solvabilité requis est le résultat de calculs le plus souvent complexes, réalisés en utilisant soit la formule standard, soit des modèles internes. Dans tous les cas, les calculs reposent sur de nombreuses hypothèses et choix méthodologiques qui peuvent varier d'un assureur à l'autre ou d'un pays à l'autre. Les résultats obtenus sont également affectés, comme nous l'avons vu, par le recours plus ou moins répandu selon les pays et les assureurs à telle ou telle des mesures du paquet Branches longues. Il en va de même des générateurs de scénarios économiques et du calcul stochastique de la meilleure estimation des provisions techniques préconisée par la norme. En assurance vie, l'utilisation des générateurs de scénarios économiques permet par exemple, tout en respectant les prescriptions de la formule standard, de faire varier fortement le ratio de solvabilité (de plus de 20 %, voire 30 % parfois). Une entreprise peut ainsi apparaître plus ou moins solvable du seul fait de ses choix méthodologiques.

Il s'ensuit que les ratios de couverture du capital de solvabilité requis sont des indicateurs qu'il faut utiliser avec beaucoup de précaution si l'objectif est de réaliser des comparaisons ou de mesurer le niveau de sécurité et de résilience d'un acteur ou d'un marché.

Convergence des pratiques de supervision et *level playing field*

Dans un contexte marqué par l'histoire, la culture et, par conséquent, les spécificités de chacun des marchés nationaux, la référence à une norme unique particulièrement détaillée et complexe ne permet pas de faire converger les pratiques de supervision en Europe. Les superviseurs préféreraient évidemment une application homogène de la norme, mais ils se heurtent à des obstacles qui obligent à faire, par pragmatisme, des choix qui ralentissent ou rendent inaccessible la convergence pourtant recherchée par tous. On peut citer deux exemples, parmi beaucoup d'autres, des difficultés rencontrées.

Le bilan prudentiel

Les modalités de détermination des passifs d'assurance par le biais de la meilleure estimation ne sont que peu encadrées dans Solvabilité II. Les méthodes à mettre en œuvre sont laissées à la main des assureurs et les orientations publiées par l'EIOPA ne suffisent pas à assurer une réelle convergence des pratiques. Il faudrait pour progresser des orientations plus précises et des prescriptions présentant un caractère obligatoire, mais elles se heurteraient à l'infinie variété des situations en termes de produits ou de réglementations nationales.

Ce manque d'encadrement, qui nuit à la comparabilité des bilans des assureurs européens, ne permet pas d'aller jusqu'au bout de la convergence des pratiques de supervision.

Modèles internes et formule standard

Solvabilité II autorise la coexistence de deux modélisations des risques : l'une normalisée, la formule standard, et l'autre individualisée, les modèles internes. La cohérence entre les deux approches est assurée par un niveau de risque similaire (risque bicentenaire à horizon d'un an).

Les modèles internes sont très complexes et difficiles à comparer d'une entreprise à l'autre. Cette diversité se justifie du point de vue des assureurs qui les ont élaborés par la volonté de refléter aussi fidèlement que possible la spécificité de leur profil de risque. Ce choix est compréhensible, mais il rend difficiles leur contrôle et leur approbation par les superviseurs.

Au final, en l'absence de pratiques de supervision homogènes, il est illusoire, dans un marché européen de l'assurance dont l'intégration est très loin d'être réalisée, d'espérer garantir le *level playing field* que les promoteurs de la directive avaient pour premier objectif.

Conclusion

Solvabilité II a indéniablement constitué une étape importante dans la construction de l'Europe de l'assurance. Mais si l'adoption d'une réglementation unique était une condition nécessaire à l'intégration progressive des marchés européens de l'assurance, elle n'était en aucune façon une condition suffisante. Un texte supranational, surtout s'il est, comme Solvabilité II, un texte très ambitieux, ne peut à lui seul imposer une convergence des marchés. D'autres conditions, nombreuses, doivent également être réunies, et force est de constater qu'elles ne le sont pas aujourd'hui. La volonté politique de lever les uns après les autres les obstacles qui empêchent encore la création d'un véritable marché unique n'existe pas. Peu de progrès sont à cet égard envisageables tant que les États membres ne se seront pas engagés dans un processus d'harmonisation de leurs systèmes juridiques et fiscaux. C'est un préalable d'autant plus indispensable que Solvabilité II souffre d'une complexité excessive et souvent inutile, qui multiplie les risques d'incohérences avec les cadres législatifs nationaux.

Pour atteindre l'objectif d'équité de traitement au sein du marché européen de l'assurance (*level playing field*), une norme réglementaire plus simple et en même temps plus robuste aurait plus de chance d'être appliquée de la même manière par tous les acteurs, surtout si l'on s'emploie simultanément à réduire les différences entre les marchés nationaux et à reprendre le chemin d'une intégration qui ne se réalisera qu'étape par étape, par la volonté conjuguée des États nationaux et des autorités européennes.

Au-delà de l'Europe et de la révision en cours de Solvabilité II, la question d'un standard international se pose également. Les réglementations adoptées par les pays d'Asie reposent, pour la plupart, sur des exigences qui les situent à un niveau intermédiaire entre Solvabilité I et Solvabilité II. Malgré une équivalence provisoire avec Solvabilité II, le régime des États-Unis présente, quant à lui, des divergences notables avec le système européen. Il s'ensuit que la convergence vers un standard de capital mondial ne peut être qu'un objectif de très long terme.