

Quelle régulation mondiale pour les assurances ?

Par Catherine LEZON

Secrétaire Générale adjointe, International Association of Insurance Supervisors (IAIS)

La régulation mondiale de l'assurance par l'*International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) s'exerce au travers de la production de normes en trois étapes successifs : les Principes essentiels de l'assurance (ICPs) pour les entreprises et pour les groupes d'assurance, un Cadre Commun de contrôle (ComFrame) spécifique aux groupes d'assurance actifs à l'international (IAIGs) et des mesures spécifiques pour les assureurs systématiquement importants à l'échelle mondiale (G-SIIs). L'IAIS s'est fixé des objectifs ambitieux, notamment le développement en trois ans de la première norme en capital ICS mondiale basée sur le risque et s'appliquant aux IAIGs.

Les normes de l'IAIS auront nécessairement un impact considérable : l'IAIS prendra en compte ce qui existe en la matière sur le plan régional ou national, mais ce travail n'a pas pour vocation d'être le miroir d'une quelconque norme existante. Cela supposera nécessairement des ajustements par rapport aux systèmes en vigueur, car les normes devront être transposées par chaque État. L'IAIS et ses membres sont convaincus que ce changement ira dans le sens de l'intérêt général.

Mais 2016 sera loin de marquer le terme des activités de l'IAIS en la matière. L'IAIS considèrera les étapes de transposition et les phases de transition et devra aussi réexaminer, en temps voulu, la construction et la calibration de la norme en capital. Comme on peut le constater, la régulation mondiale des assurances par l'IAIS est un travail de longue haleine.

Qu'est-ce que l'IAIS ?

L'IAIS (*International Association of Insurance Supervisors* - Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance), qui a fêté son 20^{ème} anniversaire en 2014, est le régulateur mondial du secteur de l'assurance, c'est-à-dire l'organisme reconnu de production de normes pour le contrôle des assurances au plan international, auquel font régulièrement appel tant le G20 que d'autres organismes internationaux.

L'IAIS est l'équivalent pour le contrôle des assurances de ce qu'est le Comité de Bâle pour le contrôle des banques. Le Secrétariat de l'IAIS est, comme celui du comité précité, situé à Bâle, au sein de la Banque des Règlements Internationaux. L'IAIS joue un rôle similaire, au plan mondial, à celui de l'*Euro-*

pean Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) et à celui de la Commission vis-à-vis de l'Union européenne.

Ses membres sont les autorités de réglementation et de contrôle des assurances de plus de 200 États dans environ 140 pays, dont l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) pour la France, les contrôleurs de tous les États membres de l'Union européenne, l'EIOPA et la Commission européenne, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale.

La mission de l'IAIS est de promouvoir une réglementation et un contrôle efficace et mondialement cohérent dans le secteur de l'assurance, avec deux objectifs explicites : a) développer et maintenir des marchés de l'assurance qui soient justes, sûrs et stables, dans l'intérêt des assurés, et b) contribuer à la stabilité financière mondiale.

Les activités de l'IAIS peuvent être réparties en trois catégories :

- la production de normes (principes, standards, documents d'orientation) pour un contrôle efficace de l'assurance,
- la promotion de l'application de ces normes au travers d'activités de formation et d'évaluation de leur mise en œuvre,
- la stabilité financière : développement d'une méthodologie d'identification des assureurs systématiquement importants à l'échelle internationale, de mesures ciblant ceux-ci et d'outils renforcés de surveillance macro-prudentielle. L'IAIS est partenaire et membre du FSB (*Financial Stability Board* - Conseil de stabilité financière), qui est une émanation du G20 et qui œuvre, comme son nom l'indique, à la stabilité financière.

Les principes essentiels de l'assurance (ICPS)

La base de l'activité de production de normes par l'IAIS est constituée par les Principes essentiels de l'assurance (*Insurance Core Principles* - ICPS). Ces principes régulièrement mis à jour couvrent tous les domaines du contrôle. Ils s'appuient sur des critères d'évaluation (correspondant à des exigences détaillées) qui sont utilisés par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale pour leurs Programmes d'Évaluation du Secteur Financier de chaque pays (FSAP), ainsi que sur des indications non prescriptives. Il s'agit d'une approche dite « de haut niveau, basée sur des principes » s'appliquant à toutes les entreprises d'assurance et (sauf exception) aux groupes d'assurance, que ceux-ci soient ou non internationalement actifs. Cette approche permet un large spectre d'approches réglementaires et de contrôle pouvant tenir compte de particularités locales dans une optique « proportionnelle », c'est-à-dire dans une optique tenant compte de la nature, de la taille et de la complexité des entreprises considérées.

Les groupes d'assurance actifs à l'international (IAIGs) : un cadre commun pour leur contrôle, comframe, et une norme en capital, ICS

Les groupes d'assurance actifs à l'international (*Internationally Active Insurance Groups* - IAIGs) représentent un cas particulier, dans ce cadre général : étant par définition plus complexes et internationaux, ils nécessitent un contrôle plus spécifique que l'approche « de haut niveau, basée sur des principes », telle que reflétée dans les Principes Essentiels de l'assurance de l'IAIS. Les marchés de l'assurance sont de plus en plus internationaux : une cinquantaine de groupes d'assurance internationalement actifs couvrent plus de la moitié du marché, et cette tendance va s'accroître dans les prochaines années. Cependant, les approches internationales de contrôle de l'assurance sont encore très fragmentées. Cette fragmentation est à l'origine de deux difficultés majeures : en premier lieu, elle fait obstacle à la mise en place

d'un contrôle efficace des groupes internationaux et, en second lieu, elle engendre pour la profession de l'assurance des coûts supplémentaires de conformité réglementaire.

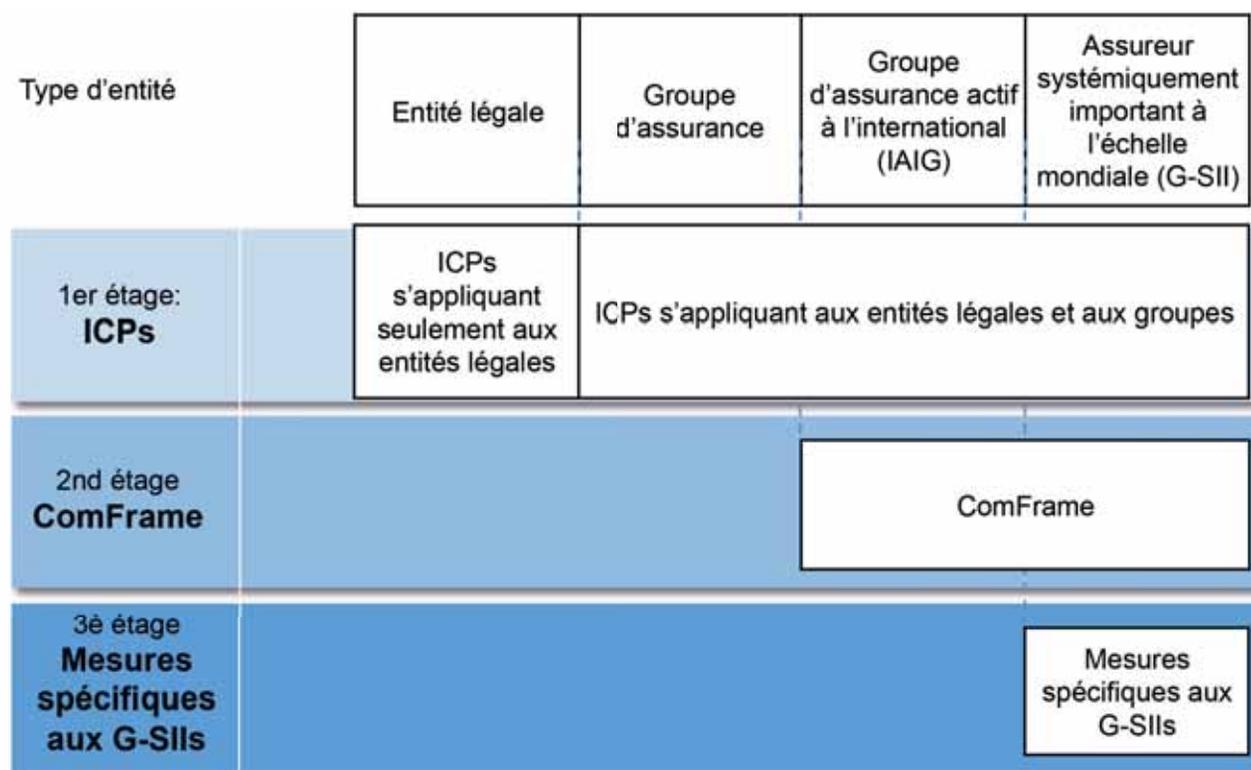
C'est pourquoi, depuis 2010, l'IAIS est impliquée dans le grand projet de développement du *Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups* ou ComFrame : il s'agit d'un cadre complet d'exigences réglementaires et de contrôle (standards et paramètres) tant qualitatives que quantitatives. Dans une approche axée sur les résultats, ComFrame comporte en plus de ces exigences des indications non prescriptives qui les complètent. Les éléments de ComFrame s'appliquent spécifiquement aux groupes internationaux d'assurance, en sus des principes essentiels de l'assurance, auxquels ils se réfèrent.

L'IAIS considère qu'un cadre sain en matière de capital et de contrôle est essentiel pour promouvoir la stabilité financière et protéger les assurés. L'IAIS cherche à développer une « langue mondiale » - une *lingua franca* - au moyen de laquelle les contrôleurs puissent communiquer. Cette « langue mondiale » doit être claire, cohérente, comparable et mesurable. C'est pourquoi l'IAIS et les autorités de contrôle et de réglementation qui la constituent ont décidé de développer, d'ici la fin de 2016, une norme relative au capital, l'*Insurance Capital Standard* (ou ICS) basée sur le risque et harmonisée à l'échelle internationale, dans le cadre de ComFrame.

Cette norme ICS, qui s'appliquera ainsi aux groupes d'assurance internationalement actifs, est l'initiative la plus ambitieuse et importante prise à ce jour par l'IAIS. L'IAIS s'est engagée à ce sujet à l'égard du G20 et développe ses normes en capital en plusieurs étapes, en coordination avec le FSB. Ces normes IAIS sont susceptibles d'avoir un impact considérable sur les réglementations et le contrôle de l'assurance au plan mondial. En effet, elles ne pourraient atteindre leur objectif explicite de cohérence mondiale si elles se limitaient au plus petit dénominateur commun entre les normes réglementaires et de contrôle déjà existantes. Cela signifie que les normes régionales et locales devront s'adapter autant que cela sera nécessaire. C'est notamment le cas pour Solvabilité II, une norme régionale relative à la solvabilité du secteur des assurances qui devrait entrer en vigueur dans l'Union européenne à partir de 2016. Ces normes IAIS auront donc aussi un impact considérable sur les groupes d'assurance actifs à l'international, avec lesquels l'IAIS a entamé un intensif programme pluriannuel d'études d'impact.

L'IAIS ne définit pas de liste de ces groupes, qui doivent être identifiés par les collèges de contrôleurs des pays où ils sont implantés, mais elle propose des critères objectifs d'activité internationale : un IAIG devra ainsi être présent dans au moins trois juridictions et la proportion des primes non domestiques émises devra être supérieure à 10 %. En outre, il devra en moyenne sur trois ans, disposer d'actifs supérieurs à 50 milliards de dollars ou de primes émises supérieures à 10 milliards, ces critères étant complétés par le jugement des contrôleurs. À l'heure actuelle, l'étude d'impact montre qu'une cinquantaine d'acteurs devraient être concernés.

La norme mondiale en capital ICS vise à fournir une mesure



Architecture des normes internationales de contrôle de l'IAIS.

objective, au niveau du groupe, de l'adéquation du capital pour ces groupes d'assurance internationalement actifs, cette mesure devant être comparable entre les différentes juridictions. Cette norme renforcera la coopération et la coordination entre les contrôleurs, elle contribuera aussi à une meilleure égalité des chances entre acteurs du marché et diminuera les opportunités de recours à des arbitrages réglementaires.

ComFrame, y compris la norme en capital ICS, sera adopté fin 2018 après une phase d'études d'impact réalisées auprès de groupes d'assurance volontaires et de leurs contrôleurs, une phase qui a débuté fin 2013 et au cours de laquelle ComFrame et la norme en capital ICS seront raffinés et calibrés. Comme les principes essentiels de l'assurance, ComFrame devra être ensuite transposé par les États dans leurs réglementations nationales. Le 12 septembre dernier, l'IAIS a publié les 10 principes fondamentaux à cette norme ICS, qui ont été par la suite développés dans un premier document soumis à consultation à la fin de 2014 : l'ICS devra notamment être un standard de capital calculé au niveau du groupe consolidé incluant une mesure basée sur les risques et mondialement comparable de l'adéquation du capital. Il reposera sur des méthodes comparables de valorisation des actifs et des passifs, sur une définition de la nature et du montant des fonds propres admis en couverture de l'exigence de capital et sur une exigence de capital basée sur les risques. Le niveau de capital requis et la définition de la nature et du montant des fonds propres admis dépendront de la nature des risques, et ce indépendamment de la localisation du siège social. Parmi les points complexes encore à traiter, il y a la nécessité de trouver un équilibre entre sensibilité aux risques et simplicité, de minimiser les aspects procycliques

inappropriés et d'élaborer des calibrages reflétant le niveau de sécurité souhaité par l'IAIS au niveau mondial. Bien sûr, la résolution de la question de la comparabilité des valorisations des bilans à des fins prudentielles est un préalable essentiel.

Les assureurs globalement systémiquement importants : méthodologie d'identification, exigence supplémentaire de capital (HLA) et exigence basique de capital (BCR)

ComFrame et la norme en capital ICS s'appliqueront aussi aux assureurs dits globalement systémiquement importants (*Globally Systemically Important Insurers* ou *G-SIIs*). L'IAIS a développé en 2013 une méthodologie à appliquer chaque année pour identifier ces assureurs (qui sont désignés par le FSB sur cette base). Cette méthodologie prend en compte leur spécificité : l'IAIS considère que l'assurance traditionnelle est peu susceptible de créer ou d'amplifier un risque systémique et, par conséquent, dans sa méthodologie, les deux catégories d'indicateurs les plus importantes sont les activités non traditionnelles et non assurantielles et l'interconnexion. La même méthodologie s'applique aux assureurs et aux réassureurs, même si, pour ces derniers, les questions de l'interconnexion et de la capacité de substitution en cas de défaillance sont vraisemblablement plus complexes.

En 2013, l'IAIS a aussi adopté des mesures s'appliquant à ces assureurs dits globalement systémiquement importants, en plus des principes essentiels de l'assurance et de ComFrame.

Outre des conséquences en matière de résolution et de contrôle au niveau du groupe, ces mesures comportent une capacité additionnelle d'absorption des pertes correspondant à une exigence supplémentaire de capital (*Higher Loss Absorbency* ou HLA). Cette exigence supplémentaire de capital sera développée d'ici à la fin de 2015 et s'appliquera, à partir de 2019, exclusivement aux assureurs globalement systémiquement importants qui auront été désignés en 2017.

La question est : « une exigence supplémentaire, mais par rapport à quoi ? », car il n'existe pas à ce jour de norme en capital harmonisée au plan mondial. Pour servir de fondation à cette exigence supplémentaire de capital « HLA » appliquée aux assureurs globalement systémiquement importants, la première étape a été pour l'IAIS de développer et d'adopter des exigences simples et basiques de capital (*Basic Capital Requirements* ou BCR) pour les G-SIIs en 2014. Le ratio BCR, qui est calculé sur base consolidée pour toutes les activités financières et non financières significatives, résulte de la comparaison des capitaux propres admis avec l'exigence de capital basée sur des facteurs appliqués à des mesures des principales catégories d'activité (assurance vie traditionnelle, assurance-vie non traditionnelle, actifs, activités d'assurance non traditionnelles, activités hors assurance). À compter de 2015, les informations relatives au BCR seront transmises confidentiellement par les G-SIIs à leurs contrôleurs de groupe, ainsi qu'à l'IAIS pour lui permettre de raffiner la norme BCR si nécessaire. L'exigence supplémentaire « HLA » sera initialement basée sur le BCR jusqu'à ce que la norme en capital ICS soit établie. À partir de 2019, les G-SIIs devront détenir un capital excédant la somme BCR+HLA.

Pour résumer et conclure

La production par l'IAIS de normes relatives au contrôle des assurances s'articule en trois étages successifs dont le

champ d'application est toujours plus restreint (ICPs pour toutes les entreprises d'assurance, ComFrame pour les IAIGs et G-SIIs et, enfin, mesures spécifiques pour les G-SIIs).

L'IAIS s'est fixé des objectifs ambitieux, notamment celui du développement en trois ans de la première norme en capital ICS mondiale basée sur le risque s'appliquant aux groupes d'assurance actifs à l'international.

Les normes internationales élaborées par l'IAIS auront nécessairement un impact considérable : l'IAIS prendra en compte l'existant – avec ses degrés d'avancement variables – sur le plan régional ou national, mais ce travail n'a pas pour vocation d'être le miroir d'une quelconque norme existante (qu'il s'agisse, par exemple, de Solvabilité II pour l'Union européenne ou encore du *Risk Based Capital*, dans le cas des États-Unis). Cela supposera nécessairement des ajustements par rapport aux systèmes en vigueur, du fait que les normes ne seront pas d'application directe : elles devront être transposées par chaque État dans sa réglementation nationale, à la fois sur leurs aspects qualitatifs (gouvernance, gestion des risques) et quantitatifs (BCR et HLA, ICS). L'IAIS et ses membres sont convaincus que ce changement ira dans le sens de l'intérêt général.

Mais 2016 sera loin de marquer le terme des activités de l'IAIS en la matière : il s'agit d'un travail évolutif. L'IAIS considérera les étapes de transposition et les phases de transition au cours de son travail et devra aussi réexaminer la construction et la calibration de la norme en capital en temps voulu. La régulation mondiale pour les assurances opérée par l'IAIS est, comme on peut le constater, un travail de longue haleine.