

Solvabilité II : à vos marques, prêts, partez !

Par Sandrine LEMERY (1)

Première secrétaire générale adjointe de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

Solvabilité II a longtemps fait figure d'Arlésienne. Cette directive a pour objectif d'harmoniser la réglementation prudentielle du secteur de l'assurance en Europe et d'encourager les organismes à mieux connaître et évaluer leurs risques. Les discussions ont débuté en 2002. Sept années de négociation ont cependant été nécessaires avant la publication de la directive cadre en 2009, et autant avant qu'elle ne soit applicable (partiellement) en 2016. C'est que Solvabilité II, bien que reprenant en un seul texte treize directives existantes, introduit dans la réglementation de l'assurance des principes fondamentalement différents de ceux de Solvabilité I : jusqu'ici calculées sur les comptes sociaux, les exigences en capital sont évaluées sous Solvabilité II en fonction d'un actif et d'un passif estimés à la valeur de marché ; le principe de la prise en compte de l'exposition aux risques remplace des limites de placement imposées aux organismes et les règles de gouvernance sont renforcées afin d'encourager les entreprises à se doter d'une gestion des risques adéquate. Le contrôle des groupes d'assurance constitue également un volet de la nouvelle réglementation sur la base d'une plus grande coopération entre les autorités de contrôle des groupes implantés dans plusieurs pays de l'espace économique européen.

Après plus d'une décennie de préparation et suite à la finalisation d'une autre directive (Omnibus II, en novembre 2013), tous les acteurs de l'assurance n'ont désormais plus qu'une date en tête, celle du 1^{er} janvier 2016. Rendez-vous est pris. Et ceux qui n'ont pas cru bon de se préparer à une course de fond se voient désormais contraints de sprinter, pour ne pas manquer le départ.

Après trois ans d'incertitude, Solvabilité II prend forme, pour un coup d'envoi au 1^{er} janvier 2016

Les accords sur la directive Omnibus II marquent la fin d'une longue période d'incertitude. À l'origine, cette directive visait à intégrer les pouvoirs de la toute nouvelle autorité européenne des assurances et des fonds de pension (dont l'acronyme anglais est EIOPA). Mais la crise financière de 2008 ayant révélé les limites d'une pure évaluation en juste valeur qui accentue la volatilité du bilan et les exigences de capital,

les discussions sur le contenu de la directive ont porté sur une tout autre question : comment ne pas pénaliser par la réglementation les activités d'assurance de long terme ? Il aura fallu trois années pour parvenir à un consensus sur le paquet « branches longues ».

La durée des négociations sur le contenu des directives tranche fortement avec le calendrier de finalisation du cadre réglementaire nécessaire avant sa mise en application : dix mois sont laissés aux États membres pour transposer les directives dans leur législation, et une année est accordée aux régulateurs pour publier les mesures dites de niveaux 2 et 3 (actes délégués, normes techniques de réglementation et d'exécution, orientations et recommandations). Ces mesures limitées à des aspects techniques ou à des procédures de mise en œuvre ont vocation à modifier des éléments non essentiels de la directive, en complétant celle-ci. La plupart de

(1) L'auteur remercie Anne-Lise Bontemps-Chanel et Wajjha Syeb, de l'ACPR, pour leur contribution à la rédaction de cet article.

ces textes étant d'application directe, bien les connaître permet de s'y préparer de façon adéquate. Si les normes techniques et recommandations ne seront publiées qu'entre avril et septembre 2015, la consultation publique dont elles font l'objet est l'occasion de se les approprier.

Dans ce calendrier contraint, l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) est bien évidemment mobilisée : fortement investie auprès d'EIOPA, elle prend une part active à la finalisation de la rédaction des textes au niveau européen et participe aux travaux de transposition, aux côtés de la direction générale du Trésor et de la direction de la Sécurité sociale. Son objectif est bien qu'au 1^{er} janvier 2016, l'ensemble du marché soit prêt à appliquer l'ensemble de la réglementation Solvabilité II. Et son expertise est mise au service du marché français pour faire en sorte que sa transition vers le nouveau régime soit la plus facile possible.

Préparation et mise en œuvre de Solvabilité II

C'est dans cet esprit que l'ACPR a souhaité, dès 2012, alors que les négociations sur Omnibus II étaient dans l'impasse, pousser le marché français à se préparer au changement majeur qu'allait introduire Solvabilité II. Jusqu'alors, la préparation à la nouvelle réglementation était limitée et volontaire, *via* notamment des études d'impact quantitatives (QIS - *Quantitative Impact Studies*), dont l'objectif premier était non pas de se préparer aux mesures, mais de tester les futures exigences quantitatives. Aussi force est-il de constater qu'à cette période, la préparation du marché français était loin d'être homogène : une majorité d'acteurs estimait en effet que l'ensemble du dispositif pouvait être totalement remis en question.

Or, les mesures relatives à la gouvernance et au *reporting* étaient, quant à elles, stabilisées. Pour éviter que l'enlisement des négociations sur Omnibus II ne devienne un prétexte à l'immobilisme, l'EIOPA a publié en décembre 2012 une opinion encourageant les organismes à mettre immédiatement en œuvre ces mesures. L'année suivante, l'EIOPA a publié des orientations invitant les autorités nationales à faire appliquer les mesures relatives à la gouvernance dès le 1^{er} janvier 2014 et à organiser des exercices de collecte dès 2015.

En France, l'ACPR avait anticipé ces demandes en organisant dès 2013 une collecte de données au format Solvabilité II, ainsi qu'un exercice pilote sur l'ORSA (*Own Risk Self Assessment* – un rapport *via* lequel l'organisme procède à sa propre évaluation des risques qu'il supporte). Ces exercices sont venus compléter la vision que l'ACPR avait de la préparation du marché français *via* son enquête annuelle. En 2014, l'exercice de collecte a intégré une nouvelle dimension technique, puisque la remise des données devait être faite au format XBRL (plutôt que sous la forme de fichiers Excel) et qu'un rapport ORSA était demandé à tous les organismes et groupes volontaires. Les enseignements tirés de ces exercices sont simples : si les organismes répondent massivement aux demandes de l'ACPR, il reste encore beaucoup à accomplir pour qu'ils soient effectivement prêts sur les trois piliers, l'exercice de collecte étant le révélateur du manque

de préparation sur les deux autres. Le nouveau référentiel, de par l'ampleur des changements qu'il implique, reste difficile à appréhender, y compris pour les gros acteurs du marché. Les exercices préparatoires 2015, qui seront réalisés à l'échelle européenne, cette fois-ci, permettront de vérifier si les organismes seront concrètement en mesure de respecter la réglementation dès son entrée en vigueur.

Pour cela, au-delà des exercices préparatoires, les organismes ont à se poser des questions de déclinaison pratique, en particulier sur les aspects relatifs à la gouvernance de leur structure. Bien qu'aucun exercice particulier n'ait été prévu en la matière sur le marché français, l'ACPR a annoncé l'attention qu'elle porterait dans ses contrôles aux actions entreprises par les organismes. En effet, les dispositions qu'introduit Solvabilité II sont radicalement différentes de celles actuellement en vigueur. Ainsi, les organismes ont été sondés ou ont fait l'objet de visite de la part de leurs contrôleurs afin de vérifier leur préparation en termes de gouvernance, et des rappels ont pu être adressés aux organismes considérés en retard. En effet, il convient que ces organismes trouvent désormais des réponses aux questions structurantes pour la mise en œuvre de Solvabilité II. Il est nécessaire d'anticiper les processus d'approbation permettant d'utiliser, au 1^{er} janvier 2016, certaines mesures dérogatoires (paramètres spécifiques aux entreprises, utilisation de la méthode déduction-agrégation pour l'élaboration du bilan prudentiel des groupes ou mesures du paquet « branches longues » sujettes à approbation).

Les organismes souhaitant calculer leurs exigences de capital au moyen d'un modèle interne ont entamé un dialogue avec l'autorité de contrôle depuis plusieurs mois maintenant, voire depuis plusieurs années, c'est-à-dire bien avant le début officiel de la période de candidature fixé au 1^{er} avril 2015. Quant aux autres organismes, ils sont également appelés à se rapprocher de leurs contrôleurs le plus en amont possible afin de délimiter le périmètre de leurs demandes.

La mise en œuvre de Solvabilité II demande donc un effort important, dans un calendrier très contraint, non seulement aux organismes, mais aussi à l'ACPR. Les équipes sont mobilisées tant pour revoir, à l'aune de la nouvelle réglementation, leurs méthodes de contrôle que pour entretenir un dialogue constant avec les organismes afin que l'entrée en application de Solvabilité II se fasse sous les meilleurs auspices.

Solvabilité II : vraiment ?

Conscient de l'importance du changement apporté au cadre prudentiel et avant même les débats suscités autour des contrats d'assurance à long terme dans le cadre d'Omnibus II, le régulateur a prévu des règles dérogatoires permettant aux organismes de lisser sur une certaine période l'impact de la nouvelle réglementation. Le champ d'application de ces mesures couvre différents aspects et répond à des objectifs divers :

- éviter un travail inutile de préparation à des organismes qui n'existeront plus un an après la mise en œuvre de Solvabilité II ;

- permettre la montée en compétence des organismes : en les faisant bénéficier de délais de remise plus longs jusqu'en 2020, ils peuvent ainsi améliorer leurs systèmes d'information et de production de données et assurer une meilleure qualité des données ;
- éviter les effets de palier inhérents à la mise en place de toute nouvelle réglementation en lissant les résultats : ces mesures concernent en particulier les exigences quantitatives. Certaines d'entre elles étaient déjà prévues par la directive de 2009 qu'Omnibus II est venu compléter. Ainsi, il existe plus d'une dizaine de dérogations temporaires portant aussi bien sur le calcul de certains modules de l'exigence de capital que sur celui des provisions techniques ou encore sur la détermination du classement des fonds propres. Ainsi, c'est l'ensemble du bilan prudentiel qui se trouve modifié par ces mesures transitoires dont les plus longues s'étendent sur 16 ans : Solvabilité II ne sera donc pleinement appliquée qu'en 2032.

En attendant, les organismes d'assurance vont tenter de tirer profit de l'ensemble de ces mesures pour améliorer, en affichage, leur couverture d'exigences en capital.

Notons cependant que le régulateur a prévu des garde-fous. Ainsi, par exemple, Omnibus II a introduit deux mesures transitoires relatives au calcul des provisions techniques qui sont exclusives l'une de l'autre : la mesure transitoire dite « taux » (permettant d'ajuster la courbe des taux sans risque) utilisée pour l'actualisation des provisions ne peut être appliquée de façon simultanée à la mesure transitoire dite « provisions techniques », qui consiste à réduire la valeur globale des provisions techniques de la différence entre le montant des provisions techniques en norme Solvabilité I et le montant théorique à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Ou encore, la date limite de l'utilisation de la clause de grand-père permettant de classer des fonds propres Solvabilité I dans une catégorie supérieure dans Solvabilité II est fixée à la date d'entrée en application du niveau 2, qui devrait intervenir plusieurs mois avant le 1^{er} janvier 2016. Enfin, les organismes utilisant les mesures du paquet « branches longues » seront contraints de publier leur niveau de couverture, avec et sans recours à ces mesures.

Malgré tout, cette phase de transition doit rester pour tous une période de grande vigilance. Dévoyées de leur objectif cible, ces mesures pourraient constituer un problème important pour des organismes qui se retrouveraient dans une situation délicate à la fin de la période transitoire : leur bonne application et leur bonne gestion constituent donc un enjeu majeur aussi bien pour les assureurs que pour l'ACPR.

2016 : Et après ?

Au niveau européen, l'entrée en application de Solvabilité II ne marquera pas la fin des travaux liés à la réglementation de l'assurance. Ainsi, les autorités européennes ont déjà inscrit dans Omnibus II la nécessité de revoir, dès 2018, le calibrage

de la formule standard qui permet de calculer les exigences de capital des assureurs. Plusieurs chantiers devraient venir amender, voire compléter le dispositif, comme la révision du cadre prudentiel pour les fonds de pension (dont l'activité est parfois assimilée à celle des assureurs) que la Commission a engagée récemment. De la même manière, les discussions au niveau international portant sur les assureurs systémiques, d'une part, ou les grands groupes d'importance internationale, d'autre part, devraient conduire à moyen terme à des évolutions, voire à des modifications du cadre existant.

En effet, suite à la crise de 2008, les organisations internationales ont mandaté le FSB (*Financial Stability Board*) pour que soit développé un cadre réglementaire approprié afin de détecter et de réguler les risques macroprudentiels et systémiques. C'est ainsi qu'en juillet 2013 a été publiée la première liste d'assureurs systémiques (au nombre de 9) faisant l'objet de mesures spécifiques, parmi lesquelles une exigence de capital supplémentaire, le HLA (*Higher Loss Absorbency*), qui doit être finalisée d'ici à la fin 2015.

Parallèlement, l'IAIS développe un standard de capital en assurance, l'ICS (*Insurance Capital Standard*), un volet quantitatif qui a vocation à compléter le dispositif destiné aux grands groupes d'importance internationale (le Comframe - *Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups*). Ce standard devrait être finalisé d'ici le mois d'octobre 2018 et être applicable à l'ensemble de ces grands groupes dès 2019.

Particulièrement ambitieux, le calendrier du développement de ces exigences pose la question des interactions réciproques, d'une part, et des articulations, d'autre part, avec les régimes existants. Il est difficile d'appréhender de quelle manière les exigences liées à l'ICS s'articuleront avec le volet quantitatif de Solvabilité II. Les compromis nécessaires pour faire aboutir Solvabilité II rendent vains un de ses objectifs initiaux, celui d'en faire un standard international et d'y faire adhérer le reste du monde. Et il est loin d'être évident que Solvabilité II puisse être une application concrète du nouveau standard international.

Conclusion

L'entrée en application de Solvabilité II marque le début d'une nouvelle logique prudentielle davantage intégrée au niveau européen. Révolution dans le monde de l'assurance, la nouvelle réglementation entend pallier les insuffisances de l'actuelle en se rapprochant des méthodologies largement utilisées dans le monde financier : des exigences de solvabilité plus en adéquation avec le profil de risque réel des assureurs, une meilleure gouvernance des institutions et une plus grande transparence vis-à-vis du public. Pour ce faire, Solvabilité II s'inscrit dans la lignée des orientations données par les institutions internationales vers une réglementation harmonisée et une meilleure comparabilité des performances des assureurs à travers le monde, l'objectif *in fine* étant d'assurer la stabilité financière et la protection des assurés.