



LES PERSPECTIVES DU CONTRÔLE PRUDENTIEL

PHILIPPE JURGENSEN *

A lors qu'une entreprise « classique » connaît son prix d'achat avant de déterminer son prix de vente, une société d'assurance doit définir le montant de la prime qu'on lui versera avant de connaître le montant final de sinistres qu'elle aura à payer. Cette spécificité technique fait, certes des sociétés d'assurance des investisseurs institutionnels de premier plan, mais elle rend incertain le résultat de leur activité.

Cet aléa pèse également sur l'évaluation de la situation patrimoniale de l'entreprise. En effet, le passif du bilan de ces sociétés est constitué majoritairement des provisions techniques, reflet des engagements contractés vis-à-vis de leurs clients. L'évaluation de ces provisions, qui représentent tout de même 90 % du total de bilan en assurance-vie et 70 % en assurance non vie, peut se révéler complexe à la fois pour des raisons pratiques (gestion administrative, comptabilisation et estimation des sinistres), fondamentales (assurance de risques mal connus, estimation de sinistres non déclarés), juridiques (étendue des garanties, montant des indemnisations) ou propres à l'aléa qui caractérise la survenance des sinistres (pour la part des primes encaissées qui couvrent des risques ultérieurement à la clôture de l'exercice).

Ces considérations ont conduit le législateur à réglementer cette activité en imposant l'obtention d'une autorisation (l'agrément) avant de pratiquer l'assurance et en contrôlant tout au long de la vie de l'entreprise que celle-ci satisfait aux règles de maintien sur le marché.

* Président de la Commission de contrôle des assurances mutuelles et institutions prévoyance (CCAMIP).



Cette mission de surveillance est confiée en France depuis juillet 2004 à la Commission de contrôle des assurances, mutuelles et institutions de prévoyance (CCAMIP), autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale.

Ce contrôle de l'État se justifie par *l'asymétrie d'information* qui existe entre l'assureur et l'assuré, qui peut difficilement évaluer les perspectives d'évolution de la situation financière de l'assureur, rendue incertaine par les considérations rappelées ci-dessus. Il trouve également son origine dans le fait que la situation de l'assuré peut devenir précaire s'il ne peut être dédommagé à la suite d'un sinistre, ou s'il se trouve dépossédé du fruit de son épargne en assurance-vie.

Par ailleurs, la faillite d'une société d'assurance ne peut s'apprécier au regard des critères habituels de cessation de paiement. Sans la nécessité d'un agrément, une société qui n'est pas en mesure d'assumer les engagements déjà souscrits pourrait poursuivre son activité en réglant les sinistres « au fil de l'eau », grâce aux primes préalablement encaissées. L'objectif du contrôle est donc, dans l'intérêt des assurés, d'apprécier la solvabilité des organismes d'assurance. Cette solvabilité s'apprécie de manière prospective, de façon à s'assurer que les sociétés pourront remplir leurs engagements même en cas de survenance d'hypothèses extrêmement défavorables.

2

En outre, le contrôle prudentiel s'inscrit aujourd'hui dans un environnement international en pleine mutation. Les règles de solvabilité européenne avaient déjà fait l'objet d'un premier remaniement avec la réforme dite de « Solvabilité I », mais les évolutions enregistrées avaient alors été quasi exclusivement quantitatives. Aujourd'hui, les instances européennes sont rentrées dans un processus plus général visant à définir la future architecture d'ensemble du système de solvabilité européen. Ce projet dénommé Solvabilité II, auquel prennent part activement les services du contrôle français, devrait avoir un impact sur l'exercice du contrôle des organismes dans les années à venir.

Depuis le 1^{er} janvier 2005 également, les groupes français faisant appel public à l'épargne doivent établir leurs comptes consolidés selon les nouvelles normes comptables internationales (normes IAS/IFRS) adoptées à ce jour. Cette étape n'est que la première avant, on peut le penser, l'utilisation de ces normes par l'ensemble des acteurs du marché. Dans leur version actuelle provisoire (c'est ce que l'on appelle la phase 1), ces normes modifient substantiellement l'évaluation des postes de bilan qui intéressent directement le contrôle prudentiel, notamment les provisions techniques et les capitaux propres, rendant plus complexe l'analyse de la solvabilité d'un organisme d'assurance à partir de comptes publiés selon ces normes. Aussi, si rien ne change dans la phase II, l'exercice du contrôle prudentiel pourrait être grandement

modifié par ces normes et c'est pourquoi les contrôleurs européens, et français en particulier, sont aujourd'hui extrêmement attentifs à leur élaboration.

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE FRANÇAIS : LA CCAMIP

La Loi de sécurité financière (LSF), et le décret d'application de juillet 2004, ont institué un nouveau régulateur, la CCAMIP. Issue de la fusion des anciennes Commission de contrôle des assurances et Commission de contrôle des mutuelles et institutions de prévoyance, ce nouvel organe a aujourd'hui en charge la surveillance de l'ensemble des organismes d'assurance en France. Si ses missions principales sont les mêmes que celles qui étaient confiées à ses prédécesseurs, des changements importants ont cependant été introduits par la LSF concernant, d'une part, le statut de l'autorité et, d'autre part, ses moyens d'action.

Du point de vue statutaire, la CCAMIP est devenue une autorité publique indépendante comme l'est, par exemple, l'AMF, ce qui contribue ainsi encore à accroître l'autonomie du contrôle. Celle-ci dispose donc dorénavant d'un budget propre, assis sur une contribution pour frais de contrôle versée par les organismes d'assurance¹.

Parallèlement, les pouvoirs d'investigation de l'autorité ont été étendus. À titre d'exemple, on peut relever que certaines dispositions de LSF donnent désormais à la CCAMIP la possibilité d'exiger la modification ou de décider du retrait des documents enfreignant des dispositions législatives ou réglementaires. Les relations entre la CCAMIP et les commissaires aux comptes ont également été modifiées. Notamment la Commission est saisie pour avis de toute proposition de désignation d'un commissaire aux comptes ou de renouvellement de son mandat, et peut désigner aux frais de l'organisme contrôlé, lorsque la situation le justifie, un commissaire aux comptes supplémentaire.

Par ailleurs, le régulateur peut désormais, sous certaines conditions, exiger de l'organisme contrôlé une marge de solvabilité, que l'on peut assimiler en première approximation au capital de l'entreprise, plus importante que celle prescrite par la réglementation ou revoir à la baisse la valeur d'éléments admis à constituer cette marge de solvabilité.

Afin de mener à bien sa mission, la Commission, composée de 9 membres, s'appuie sur les services de contrôle qui assurent au quotidien le contrôle prudentiel et lui en font rapport.

LES MÉTHODES DU CONTRÔLE PRUDENTIEL

Pour que les intérêts des assurés et des bénéficiaires d'assurance soient garantis, il importe d'apprécier la solvabilité de l'entreprise d'assurance à la dernière date d'arrêté des comptes, mais aussi, et même surtout,



jusqu'à ce qu'elle ait fini de remplir ses engagements : la solvabilité des sociétés doit donc s'apprécier de manière prospective.

Dans un premier temps, l'autorité de contrôle cherche à apprécier la faculté de l'entreprise à gérer des risques dans le temps, sa capacité bénéficiaire ou les risques de pertes futures et, de manière plus générale, la situation de l'entreprise dans l'avenir telle qu'on peut l'envisager sous les hypothèses les plus probables. L'analyse des résultats et des ratios de solvabilité passés constitue, pour cela, un point de départ.

L'appréciation de la solvabilité prospective repose aussi sur l'analyse des règles de fonctionnement de la société, de la qualité de son plan de réassurance, de la mise en œuvre des procédures comptables et de contrôle interne et, de manière générale, de l'ensemble des observations relevées lors d'un contrôle sur place. Le rapport de solvabilité que les entreprises doivent communiquer annuellement à la Commission de contrôle doit également constituer un complément précieux pour cette analyse. Ce rapport expose, en effet, les conditions dans lesquelles l'entreprise garantit les engagements qu'elle prend à l'égard des assurés, rappelle les orientations définies en matière de placements, présente et analyse les résultats obtenus. Il contient une analyse des conditions dans lesquelles l'entreprise est en mesure, à moyen et long terme, de faire face à l'ensemble de ses engagements.

Car les entreprises d'assurance ne doivent pas seulement être en mesure de faire face à leurs engagements « en moyenne », mais à toute époque et dans toutes les circonstances. C'est pourquoi le contrôle doit apprécier la solvabilité des entreprises, non seulement sous les hypothèses les plus probables, mais aussi sous des hypothèses alternatives défavorables. Notons ici que ces hypothèses défavorables ne sont pas irréalistes. En effet, les tempêtes de décembre 1999, les inondations des années suivantes, les attentats du World Trade Center (septembre 2001) ou la chute des marchés boursiers après l'éclatement de la « bulle Internet » constituent des exemples concrets d'événements défavorables récents et évidemment totalement imprévus au départ.

Afin d'apprécier au mieux les risques de plus en plus complexes auxquels sont soumises les entreprises d'assurance et d'améliorer l'analyse prospective des organismes, la réglementation a introduit ces dernières années de nouveaux états réglementaires.

Ainsi, pour mettre en évidence les sociétés qui seraient exposées à un risque de mauvais appariement entre leur actif et leur passif, l'état d'analyse T3 a été créé à la fin de l'année 2000. Cet état repose sur l'évaluation d'une partie de l'actif et du passif dans des scénarios défavorables (c'est le *stress testing*). Les sociétés doivent indiquer les effets d'une évolution des taux d'intérêts, des cours d'actions et des valeurs des actifs immobiliers, tant sur les placements inscrits à l'actif du bilan que sur les



engagements de l'assureur inscrits au passif. Les hypothèses régissant ces évolutions de marché sont précisées par la réglementation.

Fin 2003, a également été introduite l'obligation pour les entreprises d'assurance de procéder à un test dit d'exigibilité (état C6 bis), transmis pour la première fois par les entreprises fin 2004. Ce test consiste, lui aussi, à effectuer plusieurs simulations destinées à évaluer la capacité des entreprises à faire face à leurs engagements à l'égard des assurés dans des conditions détériorées des marchés financiers².

Enfin, toujours dans cette même optique d'analyse prospective et de mesure du risque, l'état C9 a été instauré au cours du premier semestre 2004. Dans celui-ci, les entreprises d'assurance doivent apporter des éléments d'information concernant le degré de protection que confèrent leurs couvertures en réassurance. Plusieurs scénarios, correspondant à la survenance d'événements défavorables, à la fois en assurance non vie et en assurance-vie, sont envisagés³. Pour chacune de ces simulations, l'entreprise doit évaluer la charge de sinistres brute de réassurance et la charge nette de réassurance.

L'ensemble de ces états, qui viennent utilement compléter les outils dont disposaient déjà les services de la Commission, vise à améliorer la connaissance par le contrôle des risques propres auxquels sont soumis les organismes d'assurance, mais également à provoquer chez ces derniers une prise de conscience et une évaluation de leur situation. Par ailleurs, il est clair que des états standardisés ne peuvent parfaitement et totalement décrire la situation de l'ensemble des acteurs du marché. Aussi la réglementation prévoit-elle la rédaction par les organismes contrôlés d'un rapport sur la politique des placements, ainsi que d'un rapport de réassurance qui ont une forme libre et qui ont vocation à compléter l'information présente dans les états standardisés.

Enfin, il est important de rappeler que le contrôle est permanent. Ainsi, l'ensemble des organismes du marché sont sous la responsabilité d'un ou plusieurs contrôleurs et entretiennent avec ceux-ci des relations tout au long de l'année et pas uniquement lors de la production des états annuels.

Cette approche prospective, individualisée et axée sur la connaissance des risques auxquels sont soumis les organismes d'assurance pratiquée par le contrôle français s'inscrit parfaitement dans l'évolution européenne de l'évaluation de la solvabilité des organismes d'assurance.

LE PROJET « SOLVABILITÉ II »

Sans rentrer dans les détails de ce projet européen, on peut, cependant, en rappeler ici les grandes lignes qui semblent aujourd'hui arrêtées. L'objectif affiché est que ce nouveau système dote les autorités de



contrôle des instruments nécessaires pour évaluer correctement la « solvabilité globale » d'une entreprise d'assurance. En d'autres termes, il ne doit pas uniquement prévoir des indicateurs et ratios quantitatifs, mais aussi couvrir des aspects qualitatifs influençant l'exposition au risque de l'entreprise d'assurance considérée (gestion, contrôle interne des risques, position concurrentielle...).

Il semble aujourd'hui décidé que ce futur système de solvabilité, défini dans cette acception large, s'appuiera sur une structure à trois piliers du type de celle proposée par le Comité de Bâle, avec les ajustements que requiert, bien évidemment, le contrôle des assurances. Le « premier pilier » rassemblerait les règles prudentielles sur les provisions, les actifs et les fonds propres minimaux exigés. Le « deuxième pilier » contiendrait les principes de l'appréciation de la solvabilité par le contrôleur, en précisant notamment les outils à disposition du contrôleur ainsi que les méthodes de gestion du risque des organismes d'assurance. Le « troisième pilier » inciterait les compagnies (ou les obligerait dans certains cas) à publier des informations sur leurs risques.

L'objectif de ce système de solvabilité est d'encourager, et même d'inciter, les entreprises d'assurance à mieux mesurer et à gérer leurs risques. En outre, les exigences quantitatives de marge de solvabilité doivent couvrir les risques les plus importants auxquels les entreprises d'assurance sont exposées. Cette approche devrait conduire à la reconnaissance des modèles internes, sous réserve que ceux-ci permettent aux entreprises d'assurance d'améliorer leur gestion des risques et reflètent mieux leur véritable profil de risque qu'une formule standard.

Afin de clarifier les exigences de fonds propres, le projet prévoit d'opérer une distinction entre une exigence « cible » qui serait fondée sur le besoin de fonds propres économiques, défini en fonction d'une certaine probabilité de faillite, et une exigence minimale absolue qui devrait être plus faible et plus simple à calculer, s'approchant ainsi de la notion de minimum de marge de solvabilité telle qu'elle existe aujourd'hui. Le capital cible sera, quant à lui, déterminé par une formule plus complexe. Dans ce cadre, les entreprises pourront également proposer leur propre mode de calcul de ce capital cible, à partir de modèles internes ; ce mode de calcul devra alors être discuté et approuvé par le contrôleur. Cette évolution reçoit d'ailleurs l'appui du contrôleur français. En effet, non seulement les grands groupes nationaux ont déjà développé le contrôle interne et sont en avance dans ce domaine mais, en outre, le haut niveau de qualification des contrôleurs français leur permettra d'apprécier sans difficulté la qualité des modèles proposés. Il faudra, cependant, veiller à éviter que les entreprises ne construisent ce modèle que pour les contrôleurs, l'objectif étant bien qu'elles disposent



d'outils leur permettant d'appréhender au mieux les risques auxquels elles sont soumises.

Il est important de noter également ici que le passage du capital de l'entreprise sous son niveau de capital cible n'entraînera pas automatiquement le retrait d'agrément de l'organisme considéré. Il pourra, en effet, être seulement considéré par le contrôle comme un « seuil d'alerte » qui, s'il est franchi, nécessitera le début d'une discussion plus approfondie entre le contrôle et l'organisme. Il est sur ce point important de rappeler que si le marché a pu résister à des événements majeurs comme les tempêtes de 1999, c'est qu'à cette époque il disposait de 3 ou 4 fois le minimum réglementaire de marge.

Partant du principe que des produits présentant des risques similaires devraient être assujettis au même type de contrôle et faire l'objet des mêmes exigences de marge de solvabilité ou d'adéquation des fonds propres, le système Solvabilité II devra, dans sa forme générale, être compatible avec l'approche et les règles applicables dans le secteur bancaire.

L'un des objectifs de ce nouveau système de solvabilité sera également d'obtenir un contrôle plus efficace des groupes d'assurance et des conglomérats financiers. Si le principe de base reste celui d'un contrôle exercé « en solo », des formes de coopération et de coordination entre les autorités compétentes devraient, néanmoins, être développées. À ce titre on peut d'ailleurs noter la transposition⁴ de la directive concernant l'assainissement et la liquidation des entreprises d'assurance, qui améliore encore l'échange d'information entre les contrôleurs européens. Le contrôle groupe pourrait d'ailleurs être renforcé en promouvant un *Lead supervisor* et en assurant une coopération accrue entre les autorités de contrôle.

Le futur système devrait ainsi conduire à une harmonisation plus importante des méthodes de contrôle quantitatif et qualitatif et, partant, contribuer à l'instauration de conditions de concurrence égales dans le secteur de l'assurance ainsi qu'entre les secteurs financiers. Le principe même d'adoption du système contribuera, d'ailleurs, à cette harmonisation puisque le Comité européen des contrôleurs d'assurance et de pension privée (CECAPP, CEIOPS en anglais) sera chargé d'assurer la convergence de l'application des directives à travers l'Europe.

Ainsi il apparaît que le projet Solvabilité II doit être construit afin d'inciter au maximum les sociétés à bien s'évaluer et à bien se gérer. Dans ce sens, le système tel qu'il semble se dessiner aujourd'hui, n'apparaît que comme une continuation des mesures déjà prises par la France⁵ et évoquées précédemment.

En outre, il convient de souligner que le système actuel, s'il peut être amélioré, a jusqu'ici bien fonctionné, notamment grâce à une

évaluation prudente des provisions, à laquelle la France est très attachée et qu'elle défendra pour le prochain système, et à un savoir-faire important du marché.

LES NORMES IAS/IFRS⁶

Depuis le 1^{er} janvier 2005, les entreprises françaises faisant appel public à l'épargne doivent publier leurs comptes consolidés conformément aux normes comptables internationales adoptées à cette date par le Comité européen de réglementation comptable. Concernant les contrats d'assurance, seule une norme provisoire (IFRS 4) a, pour l'instant, pu être adoptée et un large consensus existe pour considérer celle-ci comme imparfaite. À titre d'exemple des problèmes posés par cette norme au contrôle prudentiel, on peut relever qu'il existe plusieurs options d'évaluations des engagements techniques des assureurs, parmi lesquelles figure la possibilité laissée ouverte aux organismes de changer le taux d'actualisation des provisions techniques sans aucune vérification de la pertinence de ce taux par rapport au taux de rendement attendu des actifs. Étant donné l'importance de l'évaluation des passifs techniques dans l'appréciation de la solvabilité globale de l'organisme d'assurance, on mesure ici le risque lié à l'exercice de cette option.

8

Cependant, cette norme n'est que provisoire et l'IASB⁷ doit maintenant entamer des travaux, dits de « phase II », afin de publier une norme définitive relative aux contrats d'assurance. Au terme de ce processus, on peut penser que l'ensemble des comptes publiés devraient ainsi l'être, conformément aux normes IFRS.

À terme, les nouvelles normes comptables s'appliqueront plus largement dans le secteur de l'assurance, même s'il n'a, pour l'instant, pas été décidé d'en faire la base des ratios définis dans le nouveau système « Solvabilité II » décrit ci-dessus. Tel serait évidemment le souhait des acteurs du marché comme des régulateurs, mais il ne se réalisera que si les futures normes IFRS sont de bonne qualité.

En tout cas, aujourd'hui, tous les organismes d'assurance, qu'ils fassent ou non appel public à l'épargne, continuent à publier leurs comptes sociaux conformément aux normes comptables françaises actuelles. Les éléments nécessaires à l'appréciation des exigences de marge de solvabilité et de couverture des engagements réglementés prévues par la réglementation française, et, plus généralement, tous les éléments du compte rendu détaillé annuel remis chaque année à la CCAMIP, restent donc disponibles dans les mêmes conditions.

Concernant les entreprises appartenant à un groupe d'assurance, elles doivent présenter une solvabilité ajustée positive⁸ sur la base des comptes consolidés ou combinés établis conformément aux normes comptables



françaises. Pour les organismes faisant appel public à l'épargne ainsi que ceux qui feront le choix de l'application des normes comptables internationales pour leurs comptes consolidés, les éléments nécessaires à l'appréciation de l'exigence de marge de solvabilité ajustée et à l'établissement du dossier y afférant, ne seront plus automatiquement disponibles. En conséquence, il conviendra de maintenir pour ces entreprises l'obligation de présenter une solvabilité ajustée positive sur la base des comptes consolidés ou combinés établis conformément aux normes françaises ou, au minimum, d'exiger une réconciliation de l'ensemble des postes du bilan nécessaires à la surveillance complémentaire.

Étant donné la divergence existant entre les objectifs de l'IASB, qui n'a pas une vision principalement prudentielle des comptes, et des contrôleurs prudentiels, on peut s'interroger sur la possibilité future pour ces derniers d'utiliser les comptes publiés pour exercer leur surveillance. Il faudrait cependant y parvenir à terme si l'on veut éviter d'avoir à demander aux organismes contrôlés de produire deux jeux de comptes, comme c'est le cas aujourd'hui aux États-Unis ou en Grande-Bretagne.

Il serait au demeurant erroné de considérer que les contrôleurs d'assurance, français en particulier, ont adopté une position non-coopérative vis-à-vis de l'adoption de normes comptables internationales. Le secrétariat général de la CCAMIP est très impliqué dans la réflexion conduite aux niveaux français, européen et international sur la définition et l'impact d'un système normatif comptable international. En particulier, il contribue à l'initiative récente de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (l'*IAIS*, en anglais), qui atteste la volonté de cette organisation de jouer un rôle proactif et constructif au cours de la phase II du projet de l'IASB sur les contrats d'assurance. L'*Insurance Contract Subcommittee* de l'*IAIS* est désormais chargé de conduire des travaux visant à étudier la possibilité d'utiliser un modèle compatible avec les principes énoncés par les normes IAS/IFRS comme base d'un système de contrôle prudentiel, et, en particulier, à examiner des méthodes d'évaluation des passifs d'assurance qui soient à la fois cohérentes avec les conclusions probables des travaux de l'IASB et acceptables à des fins prudentielles. L'objectif est d'aboutir à des méthodes communes d'évaluation des passifs techniques, mais utilisant des paramètres différents selon qu'ils ont vocation à figurer dans les comptes publiés ou à être utilisés à des fins de contrôle prudentiel.

Le contrôle prudentiel de l'activité d'assurance vise, rappelons-le, à ce que les sociétés remplissent, en toutes circonstances, les engagements pris à l'égard des assurés et des bénéficiaires de contrats. L'approche

retenue pour analyser, dans cette perspective, la solvabilité des entreprises d'assurance a connu, au cours des dernières années, plusieurs évolutions importantes. Ces évolutions ont pour point commun d'avoir contribué à inscrire l'analyse dans une vision préventive et prospective, d'une part en tentant d'intégrer l'ensemble des risques auxquels sont exposées les entreprises d'assurance, et, d'autre part en utilisant, pour simuler leurs situations financières futures, un jeu d'hypothèses probables comprenant une variété d'hypothèses défavorables aussi bien que favorables. Cela a notamment permis au dispositif français d'analyse prospective de la solvabilité des entreprises d'assurance de devenir une référence au niveau international. Aussi, si les prochains enjeux internationaux constituent des défis importants à relever pour l'autorité de contrôle, la CCAMIP, nouvellement créée, apparaît aujourd'hui bien armée pour faire face à ces évolutions.

NOTES

10

1. Le taux de cette contribution, dont l'assiette est formée par les primes émises, est fixé par décret, à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 0,05 pour mille et 0,15 pour mille.
2. Le test consiste à comparer l'ensemble des décaissements et des encaissements prévisibles de l'entreprise sur une période de cinq années, sous un ensemble d'hypothèses. Celles-ci résident en une baisse de l'indice boursier de référence de 30 %, en une hausse de deux points des taux d'intérêt, en une baisse de 20 % des prix du marché immobilier, en une augmentation de 20 % des paiements de sinistres et en un triplement du taux annuel de rachat en assurance-vie.
3. Les événements envisagés par la réglementation correspondent au pire événement qu'a connu l'entreprise, à des événements centennaux de type tempête, inondation et tremblement de terre, à des événements défavorables de type responsabilité civile. Les entreprises d'assurance-vie doivent procéder à des simulations d'événements concernant respectivement un type accident technologique, une épidémie et une baisse des marchés boursiers.
4. Décret n° 2005-8 du 5 janvier 2005
5. Rapport de solvabilité, stress tests...
6. IAS : International Accounting Standard.
IFRS : International Financial Reporting Standard (version plus récente dans normes IAS).
7. International Accounting Standard Board - Organisme chargé d'établir ces normes.
8. Équivalent de la marge de solvabilité pour les groupes d'assurance.