



# SOLVABILITÉ II : UNE APPROCHE « RISQUÉE » ?

KAREL VAN HULLE \*

L'assurance européenne a un grand projet, Solvabilité II. Ce projet changera profondément les règles de mesure de la solvabilité (calcul et contrôle). Première nouveauté, le terme de solvabilité qui correspondait jusqu'ici à des règles de capital minimum est désormais élargi pour englober à la fois les provisions techniques, les actifs et le capital disponible. C'est dire l'ampleur de ce projet mené par la Commission européenne, en étroite coopération avec tous les intervenants sur le marché : contrôleurs, régulateurs, industrie et consultants. L'analogie peut être faite avec le projet Bâle II dans le secteur bancaire. Le projet Solvabilité II vise à établir un cadre européen sûr et pérenne pour que l'assurance continue à être un vecteur de croissance et de stabilité économique pour l'Europe. Solvabilité II est un projet risqué dans la mesure où il cherche à mettre le risque au centre du système mais c'est avant tout un défi qui mobilise des énergies nombreuses et exige des compétences nouvelles.

## *LE SYSTÈME DE SOLVABILITÉ A BESOIN D'ÊTRE RÉNOVÉ POUR METTRE LA MESURE DU RISQUE AU CŒUR DU SYSTÈME*

### *Modification nécessaire du système*

Les directives sur la solvabilité des compagnies d'assurance en vigueur aujourd'hui datent de 1973 en non-vie, et 1979 en vie. Elles ont été

\* Chef de l'Unité « Assurances et pensions » à la Direction générale Marché intérieur et services de la Commission européenne.

Les vues exprimées sont celles de l'auteur et non nécessairement celles de la Commission européenne. L'auteur remercie Pauline Chasseloup de Chatillon pour ses commentaires.



modifiées à plusieurs reprises, dont la dernière en 2002 (directives dites Solvabilité I en vie et non-vie). Bien que ces dernières modifications soient récentes, leur ambition n'était que de mettre à jour les règles existantes. Alors même que Solvabilité I était en cours, la nécessité d'un projet de plus grande envergure faisait l'objet d'un consensus. C'est pourquoi le projet Solvabilité II a été lancé en 2001.

*Les caractéristiques de l'ancien système ne sont plus adaptées*

Les directives en vigueur imposent un calcul du capital réglementaire sur la base de règles simples ; en caricaturant à peine, il s'agit de prendre le résultat le plus élevé entre un pourcentage des primes annuelles et un pourcentage des sinistres moyens des trois dernières années. Ce montant peut dans certaines limites être réduit si une couverture en réassurance a été achetée. En simplifiant, une société d'assurance récemment créée qui souscrit 1 € de garantie dommages aviation ou 1 € de multirisques habitation a un même niveau de capital réglementaire. De même, une société qui réassure ce risque auprès d'un réassureur dont la situation financière est incertaine bénéficie de la même réduction du capital réglementaire que si ce contrat a été souscrit auprès d'un réassureur solide.

Les directives Solvabilité I adoptées en mars 2002<sup>1</sup> ont apporté des améliorations ponctuelles aux règles existantes : augmentation des fonds de garantie minimale et indexation sur l'inflation, augmentation de la marge dans les branches Responsabilité civile (aviation, maritime et générale), modalités de calcul de marge pour une entreprise en *run-off* et pouvoirs accrus des contrôleurs d'assurance. Ces améliorations sont un premier pas sur la voie de Solvabilité II : plus grande attention aux risques encourus (marge augmentée de 50 % pour les branches à déroulement long, meilleure prise en compte des situations de *run-off*) et reconnaissance explicite de pouvoirs des contrôleurs d'assurance (pouvoirs d'intervention préventive, possibilité de limiter la réduction de marge due à la réassurance cédée). Néanmoins ces directives se situent toujours dans le cadre d'une harmonisation minimale.

Il semblerait que beaucoup d'entreprises en Europe aient des niveaux de capitalisation très supérieurs aux niveaux exigés, comme si les entreprises ressentaient le besoin d'avoir plus de capital que le minimum réglementaire. D'ailleurs, certains États membres tels que le Royaume-Uni ont commencé à introduire des règles supplémentaires d'exigence de capital réglementaire (pour la multiplier par deux approximativement).

Enfin, dans le domaine bancaire, Bâle II et sa mise en œuvre au niveau européen (proposition de directive sur l'adéquation des fonds propres<sup>2</sup>) ont ouvert la voie en montrant qu'il était possible d'aller vers une analyse plus fine des risques au niveau réglementaire. Dans la mesure où des produits très similaires sont vendus par les secteurs bancaire et assurance



(par exemple, contrats d'assurance-vie libellés en unités de compte), il serait utile que les règles soient également similaires pour ces produits sous peine d'arbitrage réglementaire intersectoriel.

Enfin, les directives existantes n'ont pas ou peu harmonisé les règles de calcul des provisions techniques, or celles-ci représentent l'essentiel du bilan d'une compagnie d'assurance. Il est donc essentiel si l'on veut affiner le calcul du capital requis pour qu'il corresponde plus étroitement au risque réellement souscrit de procéder tout d'abord à une harmonisation des règles d'évaluation et de calcul des provisions techniques.

#### *Changements des contextes économique et technique*

Les transformations du contexte économique et technique participent à rendre nécessaire une réforme du système actuel. En effet, le développement de la concurrence et l'internationalisation des compagnies d'assurance (par le biais de la création ou l'acquisition de filiales, notamment) rendent l'absence d'harmonisation problématique pour les entreprises concernées. Cette concurrence accrue tend à diminuer les profits des compagnies d'assurance, qui, par conséquent se penchent plus attentivement sur le niveau du capital réellement nécessaire. La pression des actionnaires sur la rentabilité (dans le cas d'une société de capitaux) accentue ce phénomène.

L'innovation financière a modifié en profondeur le paysage : d'une part, l'éventail des produits dans lesquels les compagnies d'assurance peuvent investir s'est considérablement élargi et, d'autre part, des systèmes alternatifs de transfert de risques se sont développés (produits dérivés et réassurance financière, par exemple).

De plus, l'accélération de l'apparition de nouveaux risques (environnement, bioéthique...) ou leur développement imprévu (climatologie, terrorisme) vient perturber les statistiques et donc l'équilibre financier des compagnies d'assurance.

Enfin, les techniques mathématiques et informatiques ont connu un fort développement depuis les premières directives assurance. La science actuarielle s'est développée depuis les études du Professeur Cornelis Campagne dans les années 1960, qui ont servi de base aux règles actuelles. Servie par le développement des ordinateurs et de leur capacité de calcul, l'utilisation de modèles stochastiques s'est répandue.

La concomitance de ces nouveaux développements économiques, financiers, techniques et intellectuels ouvre des possibilités d'amélioration du système de mesure de la solvabilité de la compagnie d'assurance.

#### *Mettre la mesure du risque au cœur du nouveau système*

Le nouveau système dit Solvabilité II est en cours d'élaboration. Une première phase, qui s'est clôturée en 2003, a permis de définir les



grandes orientations. Nous sommes maintenant dans une deuxième phase, plus technique et plus complexe, dont l'objet est de déterminer les formules et les paramètres précis à utiliser.

#### *Accent mis sur la gestion des risques et sur le contrôle interne*

Les compagnies d'assurance ont parfois l'illusion qu'il suffit de respecter les règles pour être bien gérée. Or ce n'est pas le cas. D'une part, il ne faut pas se tromper sur l'objet des règles qui est de fixer des garde-fous, et non de donner une indication positive sur la bonne conduite à tenir. D'autre part, le processus administratif pour changer les règles est nécessairement lent, donc la réglementation prend parfois du retard et les garde-fous ne sont pas adaptées à un instant donné (par exemple, dans certains pays européens, les taux garantis autorisés par la réglementation ont été trop élevés à certains moments au regard de ce que permettaient les taux de rendement des actifs financiers).

Les directives actuelles contiennent déjà une obligation de « bonne organisation administrative et comptable et de procédures de contrôle interne adéquates »<sup>3</sup>. Solvabilité II veut mettre l'accent sur la nécessité, pour les entreprises, d'avoir un système de contrôle interne de qualité et une gestion du risque cohérente<sup>4</sup>. Le rapport Sharma<sup>5</sup> de la Conférence des autorités de contrôle européennes (devenu CEIOPS, voir ci-dessous) a montré qu'il était essentiel d'analyser les risques dans une chaîne de causalité, la réalisation de certains risques étant provoquée par d'autres. Il s'ensuit qu'un système de solvabilité adapté aux risques est d'abord un système qui encourage une bonne gestion des risques, car c'est la direction de l'entreprise qui est la mieux placée pour réduire les risques qu'elle ne veut/peut pas supporter en agissant sur l'enchaînement des causes et des effets qui aboutissent à leur manifestation. Dans son rapport<sup>6</sup> sur le contrôle interne dans les entreprises d'assurance, le groupe de Madrid a insisté sur la prise de conscience, à tous les échelons, dans l'entreprise de l'importance du contrôle interne.

#### *Quantifier la prudence*

Parmi les orientations générales décidées en 2003 figurait la nécessité d'une harmonisation plus grande du niveau de prudence du système. Il a été décidé que deux normes quantifiées de prudence seraient fixées, l'une portant sur la prudence au niveau global du total de bilan de l'entreprise, et l'autre sur le niveau plus détaillé des provisions techniques. Alors que la norme globale de prudence apparaît à première vue comme la seule nécessaire, en pratique, celle qui porte sur les provisions techniques sera cruciale. En effet, il est très difficile de mesurer avec exactitude le niveau de prudence global. C'est donc plus une orientation qu'une prescription. En revanche, pour les provisions techniques, le

niveau de prudence peut être calculé de façon plus précise, en utilisant un faisceau de méthodes statistiques (il faut, toutefois, reconnaître que cela reste très difficile dans certaines branches).

Par ailleurs, lorsqu'une compagnie enregistre des pertes successives qui viennent réduire son capital, il arrive un point où elle doit arrêter son activité tout en continuant à être responsable de la bonne fin des contrats précédemment souscrits. La marge de prudence dans les provisions techniques est alors essentielle pour que la compagnie d'assurance puisse tenir ses engagements puisque le capital a disparu. Les provisions techniques jouent donc un rôle crucial dans la protection des assurés.

Il s'agit maintenant de fixer le niveau quantitatif de prudence ainsi que la mesure à utiliser. Étant donné que les niveaux de prudence actuels en Europe ne sont pas connus, l'exercice est particulièrement périlleux : si ce niveau est fixé trop haut, certains marchés risquent de se trouver en difficulté, mais s'il est fixé trop bas, la survenance d'une série de faillites minerait la confiance dans l'assurance européenne. Pour favoriser l'avancée des travaux, la Commission européenne propose comme hypothèses de travail (qui devront être testées par des études d'impact) de fixer le niveau de prudence des provisions techniques à 75 % et la probabilité de ruine à 0,5 % (soit une *Value-at-Risk* de 99,5 %) sur un an.

### *Capital requis*

Des réflexions ont été menées sur les différentes fonctions que peut remplir l'exigence de capital : seuil minimal obligatoire pour rester dans le marché, seuil d'alerte avancé des difficultés d'une entreprise ou capital nécessaire pour faire face aux aléas de l'exploitation. Suite à ces réflexions, il a été décidé d'introduire un deuxième niveau de capital, dénommé exigence de capital de solvabilité (*Solvency Capital Requirement* ou SCR), qui vient s'ajouter à une marge minimum (*Minimum Capital Requirement* ou MCR). Ce deuxième niveau, proche de la notion de capital économique, sera déterminé sur la base d'une formule standard qui couvrira différents risques (parmi lesquels le risque technique d'assurance, le risque de marché et le risque de crédit). Pour inciter les entreprises à développer leur connaissance des risques souscrits, le SCR pourra également être calculé par le biais d'un modèle interne, préalablement approuvé par l'autorité de contrôle nationale. Pour inciter les compagnies à développer ces modèles internes, ces modèles pourront aboutir à un résultat inférieur à celui obtenu par l'application de la formule standard.

Le MCR sera calculé d'une manière plus simple et plus robuste que le SCR, afin qu'il n'y ait pas de contestation sur le montant résultant du calcul. Le calcul du MCR sera distinct de celui du SCR car ils

obéissent à des logiques différentes. L'un est un capital exigé minimum ; si le capital disponible tombe en dessous de ce minimum, des mesures drastiques pourront être prises par les autorités de contrôle, telles que le retrait de l'agrément. Le SCR sera fixé à un niveau plus élevé que le niveau actuel, correspondant à ce que la société estime nécessaire au vu des risques qu'elle supporte. Si le capital disponible tombe en dessous du SCR, le contrôleur demandera à la société de prendre des mesures pour rétablir le niveau du capital, sur la base d'un programme concret et réalisable.

### *CETTE RÉFORME EST UN DÉFI*

#### *Complexité de l'organisation de la réflexion*

##### *L'approche Lamfalussy*

Solvabilité II cherche à la fois un plus grand degré d'harmonisation pour éviter les distorsions de concurrence et une flexibilité plus grande pour « coller » à la situation réelle des entreprises. Pour concilier ces objectifs, une approche de type « Lamfalussy » sera un outil essentiel. Cette procédure est ainsi nommée d'après le baron belge, Alexandre Lamfalussy, qui a présidé le Comité des sages, et dont le rapport final en 2001 préconisait pour le secteur des valeurs mobilières une législation communautaire à deux niveaux : d'une part, une législation cadre définissant les principes généraux et, d'autre part, une législation dérivée purement exécutive, pour que son élaboration soit plus rapide et plus transparente. Cette approche a été appliquée dans le domaine des valeurs mobilières, puis a été étendue aux secteurs bancaire et assurance (en assurance, décisions 2004/6/CE et 2004/9/CE de la Commission du 5 novembre 2003 et directive 2005/1/CE du 9 mars 2005). Suite à la décision de novembre 2003, le Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (connu sous son sigle anglais CEIOPS, *Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors*) a été établi par transformation de la Conférence des autorités de contrôle des assurances des États membres de l'Union européenne. De même, le Comité européen des assurances et des pensions professionnelles (EIOPC en anglais, *European Insurance and Occupational Pensions Committee*) sera mis en place prochainement par transformation de l'actuel Comité des assurances.

Les normes se répartiront désormais en quatre niveaux ; la directive cadre (ou règlement), adoptée par le Parlement et le Conseil constitue le niveau 1. Cette directive cadre peut contenir des délégations de compétence d'exécution à la Commission européenne. Dans ce dernier cas, les mesures techniques d'exécution (mesures de niveau 2) seront adoptées

par la Commission européenne, après consultation du CEIOPS et sur avis du EIOPC. Les mesures de niveau 3 sont constituées par les recommandations interprétatives, les lignes directrices et les standards communs adoptés par CEIOPS mais qui n'ont pas force obligatoire. Enfin, le niveau 4 est le contrôle de l'application concrète de la réglementation européenne. Ce cadre est novateur dans la mesure où il introduit une nouvelle approche dans le système de compétences déléguées à la Commission (en accord avec les États membres et le Parlement européen) et une consultation des parties intéressées (acteurs du marché et acteurs institutionnels au niveau national) tout au long du processus législatif, tant dans la phase législative proprement dite que dans la phase d'adoption des mesures d'exécution.

#### *Compatibilité internationale*

Le projet Solvabilité II s'inscrit dans un contexte international en évolution et donc dans un jeu d'influences réciproques. La Commission européenne souhaite que ce projet soit compatible avec les évolutions internationales, qu'il s'agisse des normes comptables, des travaux de l'IAIS ou d'autres domaines.

Aujourd'hui, nous sommes dans un contexte de changement considérable des normes comptables applicables à l'assurance. La législation européenne ne distinguait pas jusqu'à maintenant les comptes « prudentiels » des comptes sociaux : la directive comptable de l'assurance 91/674/CEE est intégrée au système prudentiel. L'Union européenne a adopté le principe de l'application des normes IAS pour les comptes consolidés des sociétés cotées des États membres à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Néanmoins, en assurance, ces normes sont encore incomplètes. En effet, la norme actuelle IFRS 4 est une norme de transition et l'IASB a renvoyé à une phase II l'élaboration d'une norme sur le passif d'assurance permettant une réelle harmonisation. Le retard pris par la phase II, maintenant prévue pour la fin de la décennie, risque d'avoir un impact sur le calendrier de Solvabilité II.

Le travail en cours de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance, ou IAIS en anglais (*International Association of Insurance Supervisors*), sur le Cadre de contrôle de l'assurance ainsi que les Pierres d'angle (*Cornerstones*) pour la formulation d'exigences réglementaires financières, est également fondamental.

Enfin, le travail des actuaires au niveau international (Association internationale des actuaires et Groupe consultatif actuariel européen) ainsi que les différents projets de réforme de la solvabilité en cours, tant en Europe qu'à l'étranger apportent des éléments de réflexion et de comparaison que les participants au projet Solvabilité II ne peuvent pas ignorer.





*Une fois en place, le nouveau système exigera  
des compétences nouvelles de toutes les parties concernées*

Le nouveau système sera plus souple et plus dynamique. Il exigera de toutes les parties plus de vigilance, d'initiative et de capacité de dialogue.

*Pour les entreprises*

Le risque est au cœur du métier de l'assurance. En ce sens, l'entreprise ne changera pas fondamentalement sa façon de faire. Simplement, elle devra faire preuve de plus de réflexion sur les risques qu'elle assume. Elle devra identifier et mesurer les risques qu'elle a souscrits en connaissance de cause, ainsi que les risques qu'elle encourt de façon involontaire (risque opérationnel, par exemple). Elle devra s'assurer qu'elle dispose de moyens pour faire face à ces risques, que ce soit en mettant en place des procédures de contrôle interne efficaces, en limitant la prise de risque conformément à la stratégie définie par la direction de l'entreprise (normes internes établissant des limites claires, programme de réassurance adapté...) et/ou en disposant du capital nécessaire pour les affronter. Les responsabilités des différents organes de la société devront être clairement établies. Les relations avec le contrôleur d'assurance devront être régulières et l'entreprise devra faire preuve de pédagogie pour expliquer en détail les mesures mises en place pour gérer les risques.

L'accent est mis sur une vision prospective de la solvabilité. Si l'entreprise est habituée à avoir une vision prospective de son chiffre d'affaires (en croissance généralement), il faudra aussi qu'elle le fasse avec ses engagements et son capital. Ceci suppose qu'elle fixe des hypothèses et définisse des scénarios, en menant un dialogue avec le contrôleur d'assurance.

*Pour les contrôleurs*

Les contrôleurs d'assurance disposeront de nouveaux pouvoirs dans Solvabilité II, adaptés au nouveau contexte : pouvoir général d'augmenter le niveau du capital, pouvoir d'approbation des modèles internes... Les contrôleurs devront mener un dialogue en profondeur avec les compagnies d'assurance, par le biais de contrôles sur place et de contacts réguliers. Si la France a déjà une solide tradition de contrôle sur place, ce n'est pas le cas dans tous les pays, et Solvabilité II veut promouvoir une recherche commune des meilleures solutions. Ces échanges seront indispensables dans le cadre des modèles internes qui devront, pour pouvoir être utilisés pour calculer le capital SCR, être approuvés.

L'approbation des modèles internes exige que les autorités de contrôle disposent en interne de capacités actuarielles. Là encore, c'est déjà le cas en France mais non dans l'ensemble des pays européens pour l'instant.





Pour assurer une réelle convergence des méthodes de supervision, les contrôleurs d'assurance de différentes juridictions devront développer une coopération accrue. Cette coopération, qui existe déjà, en particulier au niveau des contrôleurs de différentes sociétés appartenant à un même groupe d'assurances, devra être étendue et pourrait passer, par exemple, par la mise en place d'une base de données commune.

*Pour les institutions européennes*

Tant à l'intérieur de l'Union européenne qu'à l'extérieur, les parties intéressées par le projet Solvabilité II sont très nombreuses. Jusqu'à la mise en place définitive du système, la Commission européenne doit s'assurer que toutes les parties puissent être entendues pour faire des choix informés. Une fois la directive cadre adoptée, la Commission continuera à travailler en étroite collaboration avec EIOPC et CEIOPS, en particulier si la directive prévoit des délégations de mesures d'exécution.

Solvabilité II concerne, dans un premier temps, les sociétés d'assurance-vie et non-vie ainsi que les sociétés de réassurance mais impliquera, à un stade ultérieur, les fonds de pension. C'est donc un travail de longue haleine.

La Commission européenne cherche un équilibre entre maintenir la capacité concurrentielle de l'industrie européenne de l'assurance vis-à-vis de pays tiers et l'indispensable protection des consommateurs. Un équilibre doit également être trouvé entre une harmonisation plus grande pour créer un réel marché intérieur et une législation flexible pour qu'elle s'adapte à la situation réelle des entreprises. Munie de la procédure Lamfalussy, la Commission européenne peut désormais être plus réactive, à condition de rester à l'écoute des besoins des parties concernées.

La réalisation de ce projet important suppose une étroite collaboration entre la Commission européenne, les États membres (réunis au Conseil) et le Parlement européen. Il va de soi que ce projet a une ampleur qui dépasse le niveau d'un projet purement technique. Il s'agit de développer un modèle qui permettra aux compagnies d'assurance de s'épanouir et d'être en mesure de délivrer aux entreprises et aux citoyens européens les produits dont ils ont besoin dans les meilleures conditions. Cela impliquera des choix politiques importants. C'est la raison pour laquelle la Commission élaborera les textes réglementaires en pleine transparence avec les représentants des ministères compétents des États membres et avec les élus du Parlement européen (notamment dans la commission ECON) qui seront appelés à se prononcer sur ces textes à un stade ultérieur.



Aujourd'hui le décor « technique » est planté (résultat de la première phase et cadre de consultation) et la Commission a posé des questions sur les règles détaillées à mettre en place un trois temps (au total, 23 appels à conseil, disponibles sur le site de la Commission). La Commission européenne travaille désormais sur le cadre juridique (directive cadre) qui sera présenté pour adoption au collège des Commissaires fin 2006. Il ne serait pas déraisonnable de penser que Solvabilité II pourrait être mis en place en 2010. Le projet Solvabilité II est-il un projet « risqué » ? En jouant sur les mots, dans la mesure où le risque est mis au centre du système, c'est un projet risqué. C'est surtout un défi auquel l'ensemble de la communauté de l'assurance est parti prenante. Cet effort de réflexion sur un champ d'une ampleur sans précédent dans le domaine de l'assurance nécessite une coopération dynamique de toutes les parties concernées.

## NOTES

1. Directive 2002/12/CE en assurance-vie et Directive 2002/13/CE en assurance non-vie.
2. Disponible sur [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/regcapital/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/index_fr.htm)
3. Formule qui figure à la fois dans l'article 10 de la Directive 2002/83/CE concernant l'assurance-vie et dans l'article 9 de la troisième directive non-vie 92/49/CEE modifiant l'article 13 de la première directive non-vie 73/239/CEE.
4. Sont disponibles sur le site web assurance de la Commission européenne ([http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/insurance/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/insurance/index_fr.htm)) notamment le cadre de consultation et les appels à conseil, et sur le site web de CEIOPS ([www.ceiops.org](http://www.ceiops.org)) les rapports d'étape et la proposition de réponse à la première vague d'appels à conseils.
5. Rapport « Prudential supervision of insurance undertakings » de décembre 2002, disponible en anglais sur [www.ceiops.org](http://www.ceiops.org).
6. Rapport « Internal control for insurance undertakings » de décembre 2003, disponible en anglais sur [www.ceiops.org](http://www.ceiops.org).