



Extrait de la « Revue de l'ACPR » numéro 22 (mars - avril 2015)
Rubrique contrôle des assurances

Les enjeux liés aux activités internationales des assureurs, révélés notamment par la crise financière, ont conduit à engager des travaux pour renforcer la régulation prudentielle, notamment au niveau de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance.

L'ICS : Insurance capital standard

Préserver la stabilité financière est devenu un objectif international majeur, qui nécessite non seulement d'élaborer des règles communes, mais aussi d'identifier les assureurs qui présentent un caractère « systémique », du fait notamment de leur taille, de leur part de marché et de leur interconnexion. Dans cette perspective, le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board, FSB) a confié à l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (International Association of Insurance Supervisors, IAIS) le soin de développer des critères d'identification de ces assureurs (Global Systemically Important Insurers, G-SIIs), ainsi que des exigences prudentielles qui leur seraient appliquées. Parmi ces exigences, outre celles relatives à l'élaboration de plans de rétablissement, figure une surcharge de capital, « HLA » (Higher Loss Absorbency, capacité d'absorption des pertes), conçue comme un coussin de sécurité venant s'ajouter aux exigences applicables à l'ensemble des assureurs. Or, à ce stade, il n'existe pas de référentiel mondial commun pouvant servir de base à l'application de cette surcharge, les régimes nationaux en vigueur présentant entre eux une grande hétérogénéité. C'est la raison pour laquelle il a été décidé d'élaborer un premier socle commun à l'ensemble des assureurs systémiques, le BCR (Basic Capital Requirement), dans l'attente du développement d'un standard de capital plus élaboré, applicable à tous les groupes d'assurance actifs à l'international (Internationally Active Insurance Groups, IAIGs) : l'ICS (Insurance Capital Standard). Celui-ci doit fournir un cadre commun pour la valorisation des bilans et la composition des capitaux propres afin de définir une exigence de capital commune.

Au sein de l'IAIS, les négociations relatives à l'ICS, qui ont démarré en 2013, devraient se poursuivre jusqu'en 2018, pour une application à l'ensemble des IAIGs prévue, à ce stade, à partir de 2019.

Pour les Européens, l'enjeu majeur est de **promouvoir les principes de la directive Solvabilité II**. Il s'agit notamment de s'assurer que les exigences internationales soient conciliables avec les dispositions de la directive, de sorte que les IAIGs européens ne soient pas confrontés à deux référentiels prudentiels présentant entre eux des incohérences (ce qui créerait un risque d'arbitrage réglementaire ou de complexité induite).

Une position européenne commune se dessine sur ces sujets, visant à refuser l'établissement d'un ICS à plusieurs vitesses, dont l'application pourrait varier trop significativement d'une juridiction à une autre, ou ne respectant pas les grands principes de l'approche économique fondée sur le risque (risk-based approach).

La méthode de valorisation des bilans, volet central de l'ICS, constitue un point d'achoppement dans les négociations. Le consensus qui semblait se dessiner autour d'une approche market-adjusted commune à toutes les juridictions semble remis en cause ; si les Européens continuent à la privilégier, les États-Unis soutiennent une approche fondée sur leur référentiel comptable national (Generally Accepted Accounting Principles, GAAP) combinée à des ajustements (non encore spécifiés).

La première consultation publique sur l'ICS s'est achevée le 16 février. L'examen des commentaires reçus à cette occasion, combiné à l'analyse des résultats issus des tests empiriques (field testing), va permettre à l'IAIS d'affiner le contenu et le calibrage du futur standard dans la perspective d'une deuxième consultation prévue en cours d'année, qui ne sera toutefois pas limitée à l'ICS mais couvrira également le volet qualitatif (gouvernance, gestion interne des risques...) du ComFrame (common framework), cadre prudentiel commun à l'ensemble des IAIGs.

À terme et bien qu'aucune date précise n'ait encore été définie sur ce point, l'ICS, en permettant une meilleure évaluation des risques, sera aussi amené à remplacer le BCR pour servir de base au HLA (voir paragraphe ci-dessous).

Les autres chantiers majeurs au sein de l'IAIS

- **La révision de la méthodologie d'identification**

Les établissements dont les difficultés ou la faillite sont susceptibles de perturber significativement le fonctionnement des marchés et de provoquer des conséquences économiques néfastes dans plusieurs juridictions ou marchés sont considérés comme systémiques. En 2011, le FSB a confié à l'IAIS le soin d'élaborer une méthodologie d'identification¹ des assureurs systémiques, ainsi que des mesures appropriées pour ces organismes, qui recouvrent : une supervision renforcée, l'élaboration de plan de rétablissement et de résolution (Recovery and Resolution Plan, RRP) et l'application d'une exigence de capital supplémentaire. En juillet 2013, une première liste de neuf assureurs systémiques (G-SIIs) a été publiée, puis confirmée en novembre 2014². Cette liste est amenée à évoluer avec la révision de la méthodologie qui permettra notamment d'identifier les réassureurs systémiques.

- **Le calibrage du HLA**

Les discussions autour de l'exigence de capital supplémentaire, le HLA (Higher Loss Absorbency), se poursuivront encore tout au long de l'année, son calibrage devant permettre à la fois de réduire la probabilité de défaut des organismes, de compenser les bénéfices que peut retirer l'organisme de son caractère systémique et de réduire l'appétence des organismes à s'engager dans des activités potentiellement à risque. Il s'agit, en outre, de trouver un équilibre entre le degré de précision du dispositif et sa simplicité, de s'assurer de sa comparabilité entre juridictions et de sa validité quelles que soient les conditions macroéconomiques. Le calibrage du HLA sera défini à partir des données issues des tests empiriques qui seront menés prochainement, afin que cette exigence de capital supplémentaire s'applique aux G-SIIs à partir de 2019 comme l'établit le calendrier du FSB. Le HLA s'applique sur le BCR (Basic Capital Requirement), exigence de capital de référence simple et commune approuvée lors du G20 de Brisbane de novembre 2014. Ce standard, fondé sur le bilan économique, repose sur une approche factorielle peu sensible au risque. C'est pourquoi le calibrage du HLA est d'ores et déjà à considérer en ayant à l'esprit la subrogation future du BCR par l'ICS. Le HLA devrait faire l'objet d'une consultation publique à l'été 2015.

L'ICS en 10 principes

- L'ICS est un standard de capital calculé au niveau du groupe consolidé. Il repose sur des méthodes comparables de valorisation des actifs et des passifs et sur une définition des fonds propres admis en couverture.
- Les objectifs majeurs de l'ICS sont la protection des assurés et la stabilité financière.
- L'ICS a vocation à servir de base au calcul du HLA.
- L'ICS reflète les risques significatifs auxquels un IAIG est exposé (actifs, passifs, risques non assurantiels, activités hors bilan).
- L'ICS doit permettre une comparabilité des résultats d'une juridiction à une autre de façon à limiter les possibilités d'arbitrage réglementaire.
- L'ICS promeut une gestion saine des risques par les IAIGs et les G-SIIs.
- L'ICS entend réduire les risques de comportements procycliques tant de la part des organismes que des superviseurs.
- L'ICS vise un équilibre entre sensibilité aux risques et simplicité.
- L'ICS se veut transparent, eu égard notamment à la publication de ses résultats.
- L'ICS doit être fondé sur des critères et des calibrages permettant d'assurer un niveau de solvabilité considéré comme adéquat par l'IAIS.

1. Cette méthodologie repose à l'heure actuelle sur cinq critères : le poids des activités « non traditionnelles, non assurantielles » (pondérées à 45 %), l'interconnexion (40 %), la capacité de substitution (5 %), la taille (5 %), le caractère global de l'activité (5 %).

2. Par ordre alphabétique : Allianz SE, American International Group, Inc., Assicurazioni Generali S.p.A., Aviva plc, Axa S.A. MetLife, Inc., Ping An Insurance (Group) Company of China, Ltd., Prudential Financial, Inc., Prudential plc.