



Compte rendu

Matinale EIFR du 28 février 2017
Bernard DELAS, Vice-Président de l'ACPR

BÂLE III ET SOLVABILITE II : SIMILITUDES ET DIFFERENCES

En termes généraux, les secteurs de la banque et de l'assurance présentent **plusieurs caractéristiques communes** :

- ✓ une concentration sectorielle relativement faible : avec 8 à 10.000 banques et 13.000 compagnies d'assurance dans l'OCDE, les deux secteurs restent caractérisés par des marchés assez largement nationaux ; ceci est bien sûr plus vrai pour les activités de détail dans la banque et l'assurance que pour les BFI en banque et les grands risques en assurance
- ✓ un poids important dans l'économie française, plus élevé que dans les autres pays européens ou de l'OCDE : le total de bilan de l'assurance française est sensiblement égal au PIB (au lieu de 50 % en moyenne dans les pays de l'OCDE), et les actifs bancaires représentent entre 3 et 4 fois le PIB national
- ✓ l'expérience de situations de défaillance dans l'un et l'autre secteur, avec cependant une fréquence nettement plus importante dans le secteur bancaire (si certains pays ont connu des faillites significatives d'assureurs comme le Japon dans les années 90, la France n'a expérimenté en assurance-vie que la seule défaillance d'Europavie à la fin des années 90 et les difficultés d'autres très petites structures), un appel en conséquence moins important au soutien du contribuable à l'assurance, et une urgence d'intervention en général moindre dans l'assurance (sauf dans les cas très spécifiques de risque systémique comme celui d'AIG, la faillite d'une compagnie d'assurance ne nécessite pas en général des mesures de soutien d'urgence et peut faire l'objet d'une résolution ordonnée, alors que l'urgence peut être intense pour la banque, notamment en raison du risque de *bank run*).

Chaque secteur a son **corpus de réglementation spécifique** :

- ✓ pour la banque, les accords de Bâle, qui depuis Bâle I (1988) se sont complexifiés avec Bâle II (2004) puis Bâle III (2010), en cours d'achèvement
- ✓ pour l'assurance, les directives européennes, notamment de 1973 pour l'assurance non-vie et de 1992 pour l'assurance vie ont posé le cadre d'exercice, fortement restructuré par la Directive Solvabilité II de 2009.

Si la mise en œuvre de la réglementation dans la banque s'est faite selon un processus progressif et continu, l'assurance a été soumise à un saut plus brutal avec l'entrée en application de Solvabilité II au 1/1/2016 (même si cette échéance a été repoussée à plusieurs reprises).

Les objectifs de Solvabilité II sont assez différents de ceux de Bâle III, la réforme ayant été engagée avant qu'éclate la crise financière (même si les effets de la crise ont été intégrés dans les discussions entre l'adoption de la directive et son entrée en vigueur), et les assureurs traditionnels ayant été



relativement épargnés par la crise : la réforme, élaborée pour améliorer l'évaluation et le contrôle des risques, était devenue nécessaire car le cadre prudentiel apparaissait alors peu sensible à la diversité des risques associés à chaque type d'activité, et était devenu illisible au plan international en raison de la multiplicité des règles prudentielles, pratiques de contrôle et principes comptables.

Même si la réglementation bancaire est élaborée au niveau international (Comité de Bâle) alors que la réglementation de l'assurance est d'origine européenne, elles sont bâties sur une même architecture en 3 piliers. Cependant, **les deux corps de règles prudentielles diffèrent sur plusieurs points.**

- Le Pilier 1 (exigence minimale de fonds propres) présente les différences les plus fondamentales :
 - ✓ dans l'assurance, ce sont les provisions techniques qui constituent la première garantie de l'équilibre financier d'un assureur
 - ✓ si dans les deux cas, il s'agit d'améliorer le montant et la qualité du capital, il y a pour l'assurance une stratification un peu plus fine (fonds propres de base et auxiliaires, et niveaux T1, T2 et T3) que dans la banque (T1 - *common equity* et additionnel - et T2)
 - ✓ sur le niveau de capital requis, il s'agit dans la banque de rapporter le capital aux actifs pondérés par les risques, à un niveau minimum plus différents coussins (conservation, contra-cyclique, systémique) ; le calcul est plus subtil et complexe dans l'assurance : le Capital de Solvabilité Requis (SCR en anglais), correspondant au capital économique dont a besoin une entreprise d'assurance pour limiter la probabilité de ruine à 0,5 %, doit être couvert par un montant équivalent de fonds propres éligibles (la moyenne de marché se situant aux alentours de 200 %), tandis que le Minimum de Capital Requis (MCR) représente le niveau de fonds propres en-dessous duquel les intérêts des contreparties se verraient sérieusement menacés si l'entreprise était autorisée à poursuivre son activité, la transgression de ce seuil déclenchant ainsi l'intervention prudentielle de dernier ressort, c'est-à-dire le retrait de l'agrément.

- Pour le Pilier 2 (surveillance prudentielle individualisée / gouvernance), les similitudes sont fortes, même si :
 - ✓ l'accent mis sur la gouvernance apparaît comme une révolution dans l'assurance alors qu'il s'agit d'une dimension plus anciennement intégrée et formalisée dans la banque
 - ✓ la banque est une activité plus industrielle et un secteur plus homogène que l'assurance, où se côtoient des acteurs de toute taille, sujets pourtant à une même réglementation
 - ✓ plus que dans la banque, les assureurs sont conduits à évaluer eux-mêmes les risques et leur impact au travers de l'évaluation interne des risques et de la solvabilité (ORSA)
 - ✓ on peut noter une exigence particulièrement forte de contrôle par les assureurs de leurs sous-traitants

- Le Pilier 3 (communication financière) apparaît là aussi comme une évolution dans la banque, mais une véritable révolution dans l'assurance : avec peu d'assureurs côtés, les assureurs n'étaient ni habitués, ni préparés à exposer et commenter leurs risques.

Des différences apparaissent par ailleurs dans les dispositifs de supervision et de résolution



- ✓ une autorité européenne plus impliquée opérationnellement dans l'assurance : l'EIOPA est notamment responsable de fixer la courbe des taux sans risque
- ✓ depuis la mise en place du Mécanisme de Supervision Unique (MSU), la BCE est responsable de toute la supervision bancaire européenne, avec la supervision directe des 130 groupes bancaires les plus importants, alors que la supervision est effectuée dans l'assurance par chacune des 28 autorités nationales
- ✓ même si la Loi Sapin II a prévu pour le secteur de l'assurance en France un mécanisme de résolution, il n'existe pas à ce stade de tel mécanisme au niveau européen.

De même, banque et assurance utilisent une approche différente du capital

- ✓ le capital ne joue pas le même rôle dans les deux secteurs : dans l'assurance, le capital intervient en dernier recours après mobilisation des provisions techniques, dont le calcul est l'enjeu fondamental pour un assureur ; les provisions techniques étant basées sur des calculs complexes spécifiques à chaque assureur et le secteur étant très morcelé, la comparabilité des situations, de même que l'appréciation globale du risque du secteur, est plus difficile que dans la banque
- ✓ dans l'assurance, l'exigence de capital réglementaire baisse significativement avec la diversification : ainsi, un assureur qui répartit ses risques sur une zone géographique large réduit très sensiblement son besoin en capital.

La convergence internationale apparaît moins avancée dans l'assurance

- ✓ même si 9 grands assureurs mondiaux ont été qualifiés de systémiques (sur la base d'une méthodologie définie par l'IAIS) pour 30 groupes bancaires, on peut s'interroger sur la pertinence de la qualification « systémique » dans l'assurance ; par exemple, en matière d'assurance-vie rachetable, si apparaît un problème en France, ce sera plutôt le fait d'acteurs de taille moyenne que d'un acteur d'envergure internationale comme AXA ; de la même façon, le risque lié en Allemagne aux taux garantis expose principalement des acteurs petits et moyens
- ✓ les débats sur une convergence mondiale se cristallisent sur la mise en place d'*International Capital Standards* (ICS) permettant une mesure du capital harmonisée et une supervision homogène des groupes internationaux d'assurance ; ces standards, pour lesquels les Européens proposent de retenir comme base la réglementation Solvabilité 2, sont d'une élaboration délicate.

Les effets de la réglementation prudentielle sont plus difficiles à mesurer dans l'assurance

- ✓ tandis que les effets de la réglementation prudentielle se matérialisent directement sur le niveau du capital des établissements bancaires, en hausse globalement de 50 à 60 % en moyenne depuis 2008, il apparaît moins aisé de mesurer les effets de Solvabilité II sur le capital des assureurs ; par ailleurs Solvabilité II utilisant des indicateurs très volatiles, il est plus délicat de prévoir l'impact d'une décision sur le capital
- ✓ des aménagements ont été permis dans l'assurance pour permettre le passage du cadre Solvabilité I à la réglementation Solvabilité II ; l'utilisation de mesures transitoires étant librement décidée par les compagnies, la lisibilité et la comparabilité des situations s'en trouve complexifiée



- ✓ les modèles internes sont plus sophistiqués dans l'assurance que dans la banque, et la différence d'exigence en capital entre formule standard et modèle interne est probablement plus forte que dans la banque
- ✓ il n'apparaît pas très clairement que Solvabilité II ait permis de progresser sur l'aspiration à un *level playing field*, les comparaisons entre pays s'avérant difficiles : il reste beaucoup à faire pour aboutir à une convergence des méthodes de supervision ; en outre, même si on se rapprochait d'une supervision unifiée, les pratiques nationales demeurent assez différentes car fortement liées à des aspects culturels, davantage encore que dans la banque.

Conclusion

L'apport de la réglementation prudentielle dans la banque et l'assurance est bien sûr indéniable : avec Bâle III certainement et Solvabilité II probablement, on est allé dans la bonne direction, et la résilience des acteurs s'est trouvée assurément renforcée.

Il est clair toutefois que tout n'a pas été parfaitement fait, par exemple comme on l'a vu plus haut pour la définition d'assureurs systémiques. Plusieurs points d'attention peuvent ainsi être soulignés :

- ✓ la complexité des normes réglementaires élaborées ces dernières années peut être génératrice de risques, avec une lisibilité de la règle difficile, une difficulté d'appropriation par les professionnels, une focalisation des superviseurs sur quelques paramètres, une confiance excessive dans les modèles, et une multiplicité de procédures induisant une certaine bureaucratie des fonctions de risque
- ✓ la gouvernance est un facteur clé, dans lequel doivent être synthétisées capacité d'entreprendre et sensibilité au risque ; à cet égard, on peut redouter qu'une hypertrophie de la fonction Risques devienne elle-même génératrice de risque (de focalisation sur la technicité, manque d'analyse et de recul, et de raisonnement en monde clos)
- ✓ il est regrettable de constater une forme de « Syndrome de Stockholm » dans la supervision financière, avec des professionnels devenus régulateurs dans leur pensée : dans les grandes entreprises, les filières de gestion des risques agissent ainsi fréquemment comme des superviseurs, ce qui entraîne une forme de pensée unique et peut-être excessivement rigide de la supervision
- ✓ une meilleure convergence de la supervision est nécessaire, en matière de méthodes, d'interprétations, et de niveau de rigueur des superviseurs européens et nationaux
- ✓ de façon générale, le système européen de gouvernance de la supervision est trop complexe, avec des autorités européennes éloignées des marchés nationaux et trop souvent perdues dans des détails techniques
- ✓ il est souhaitable à cet égard de conserver davantage de responsabilités aux autorités nationales, avec en parallèle pour l'EIOPA une mission accrue d'harmonisation, selon le principe de subsidiarité
- ✓ la question de l'impact de la réglementation prudentielle sur l'activité économique reste posée : dans quelle mesure a-t-elle constitué un frein dans les tentatives de relance en Europe et une dissuasion à investir dans l'économie réelle, notamment dans les actions ?



*

Echanges avec la salle

- ✓ dans la banque comme dans l'assurance, l'uniformisation des modèles d'activité et de développement est génératrice de risque systémique, la diversité des modèles étant au contraire garante de la stabilité des marchés ; en particulier dans l'assurance - consistant fondamentalement à un transfert de risques des agents économiques vers des structures qui les géreront de façon plus efficace - la diversité d'acteurs et de modèles est facteur de résilience globale
- ✓ dans les deux secteurs, le risque souverain, considéré - certainement à tort - comme nul dans la formule standard, constitue un enjeu majeur puisque les obligations souveraines constituent dans les deux cas une part importante des actifs ; il doit faire l'objet d'une révision au sein du Comité de Bâle pour la banque, et dans la révision 2018 de Solvabilité II pour l'assurance (révision des chocs sur les obligations d'Etat)
- ✓ la Commission européenne a du mal à se défaire de ses pouvoirs au bénéfice des régulateurs sectoriels ; de la même façon, l'équilibre entre agences européennes de supervision (ESAs) et régulateurs nationaux doit être en permanence recherché : un modèle de *hub* (les ESAs) *and spokes* (autorités nationales) pourrait constituer une voie future pour la gouvernance européenne de la régulation
- ✓ il est important dans tous les cas de favoriser la proportionnalité (adaptation à la taille et au niveau de risques) dans la réglementation
- ✓ la régulation européenne évolue vers davantage de règlements au détriment des directives, ce qui permet une plus grande homogénéité au prix d'une moindre prise en compte des spécificités nationales de pratiques et de marché ; pour autant, l'objectif de *level playing field* ne prend tout son sens que dans le cadre d'un marché unique, encore très lointain dans l'assurance.