



COMMISSION EUROPÉENNE
Direction générale du Marché intérieur et des Services
INSTITUTIONS FINANCIÈRES
Assurances et Pensions

Avril 2006

MARKT/2515/06

CADRE DE CONSULTATION MODIFIÉ
POUR LE PROJET "SOLVABILITÉ II"

Objet du document

Le présent document constitue une version révisée du cadre de consultation à l'usage du Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CEIOPS, ou "Committee of European insurance and occupational pensions supervisors" en anglais) et des autres parties prenantes concernant l'élaboration du nouveau régime de solvabilité ("Solvabilité II") pour les entreprises d'assurance vie, d'assurance non-vie et de réassurance.

Le cadre de consultation couvre la totalité du projet Solvabilité II. Il expose les principes et les lignes directrices à suivre par le CEIOPS pour produire ses avis sur le projet Solvabilité II. Outre le cadre de consultation, il a été demandé au CEIOPS de donner un avis sur certains aspects particuliers du nouveau régime de solvabilité, par des "Demandes d'avis spécifiques" ("Calls for Advice" en anglais), qui sont annexés au présent cadre de consultation.

Le cadre de consultation est susceptible d'être révisé et mis à jour ultérieurement, après consultation du Comité européen des assurances et des pensions professionnelles (EIOPC, ou "European insurance and occupational pensions committee" en anglais).

CADRE DE CONSULTATION CONCERNANT LE PROJET "SOLVABILITÉ II"

La Commission européenne, après consultation du Comité européen des assurances et des pensions professionnelles (EIOPC), demande au CEIOPS et aux autres parties prenantes d'émettre des avis sur l'élaboration d'un nouveau régime de solvabilité pour les entreprises d'assurance vie, d'assurance non-vie et de réassurance, que les États membres et les entreprises soumises au contrôle prudentiel (ci-après "réglementées") pourraient appliquer d'une manière robuste, cohérente et harmonisée. Ce régime de solvabilité a pour but de protéger les souscripteurs et assurés de contrats d'assurance. Il devrait également renforcer la compétitivité des assureurs de l'Union Européenne et garantir une meilleure allocation des ressources en capital, sans pour autant perturber le marché de façon significative ni entraver l'innovation dans le secteur de l'assurance.

SOUS RÉSERVE des conditions suivantes:

Généralités

1. Le nouveau régime de solvabilité devrait doter les superviseurs des instruments et des pouvoirs nécessaires à l'évaluation de la "solvabilité globale" de toutes les entreprises¹, sur la base d'une approche prospective et reflétant les risques. Il ne devrait pas uniquement se composer d'éléments quantitatifs, mais aussi couvrir les aspects qualitatifs qui influent sur l'exposition au risque de l'entreprise considérée (par exemple: qualité de la direction, processus de contrôle interne des risques et de suivi des risques, etc.). Le nouveau régime de solvabilité entraînera probablement la modification de la plupart des directives actuelles en matière d'assurance.
2. Ce régime de solvabilité, compris dans son acception large, devrait se fonder sur une structure à trois piliers inspirée des règles de Bâle II et de la directive sur l'adéquation des fonds propres: exigences quantitatives (premier pilier), activités de contrôle (deuxième pilier) et exigences en matière d'informations prudentielles et de publication (troisième pilier). L'interaction entre contrôle quantitatif et qualitatif, ainsi que sur le rôle de la publication d'informations, doivent donc être particulièrement pris en considération. Il convient aussi de souligner l'importance du processus de supervision au sein du deuxième pilier. Toutefois, la définition et l'importance des différents piliers ne devraient pas nécessairement être identiques à celles des piliers de Bâle II.
3. Le premier pilier du nouveau régime de solvabilité prévoit deux exigences en matière de fonds propres, qui répondent à des finalités différentes et devraient être calculés en fonction de ces finalités: le Capital de Solvabilité Requis (SCR, ou "Solvency Capital Requirement" en anglais) et le Minimum de Capital Requis (MCR, ou "Minimum Capital Requirement" en anglais). Le Capital de Solvabilité Requis ne doit pas être inférieur au Minimum de Capital Requis.

¹ Entreprises d'assurance vie, d'assurance non-vie et de réassurance, telles que définies dans les directives pertinentes.

4. Le régime de solvabilité devrait être conçu de manière à inciter les entreprises réglementées à mesurer et à gérer correctement leurs risques. Dans cette optique, il convient d'élaborer des principes européens communs en matière de gestion des risques et de surveillance prudentielle. Par ailleurs, le Capital de Solvabilité Requis devrait couvrir les risques quantifiables auxquels les entreprises réglementées sont exposées. Cette approche reflétant les risques suppose la reconnaissance des modèles internes (complets ou partiels) sous réserve que ceux-ci permettent aux entreprises d'améliorer leur gestion des risques, reflètent mieux leur véritable profil de risque que la formule standard, et puissent être validés de façon appropriée.
5. L'utilisation d'un modèle interne peut aboutir à un Capital de Solvabilité Requis supérieur ou inférieur au montant calculé par application de la formule standard, dans la limite d'un montant minimum (le Minimum de Capital Requis). Les superviseurs pourront imposer aux entreprises dont les activités s'écartent sensiblement des hypothèses sous-tendant la formule standard l'obligation d'élaborer un modèle interne.
6. Le projet Solvabilité II s'intéresse principalement aux exigences de fonds propres et à la surveillance prudentielle au niveau des entités juridiques prises individuellement. Mais il faut également aborder les questions relatives aux groupes d'assurance et aux conglomérats financiers, y compris leurs implications pour la législation en vigueur (par exemple, la directive sur les groupes d'assurance (98/78/CE) et la directive sur les conglomérats financiers (2002/87/CE)).
 - 6.1. L'application de modèles internes au sein d'un groupe ou d'un conglomérat constitue une problématique essentielle à cet égard, de même que l'évaluation des bénéfices / coûts éventuels de diversification et leur répartition entre les entités du groupe.
 - 6.2. Force est d'admettre que les décisions de gestion se prennent de plus en plus souvent au niveau de la société de tête. Il importe, dès lors, de fixer les règles adéquates au niveau adéquat. Cela inclut un partage approprié des responsabilités entre les superviseurs assurant la surveillance complémentaire de groupes financiers, s'agissant notamment de la validation des modèles internes.
 - 6.3. La surveillance solo demeure de la responsabilité et de la compétence du superviseur national. Par ailleurs, il y aurait lieu de renforcer les règles régissant la répartition du capital au sein d'un groupe, de manière à garantir la disponibilité de fonds propres suffisants au niveau de chaque entité juridique. Toutefois, cela n'empêche pas la rationalisation des activités de supervision pour les groupes soumis à surveillance dans plusieurs États membres.

7. Le régime Solvabilité II fixera des normes d'évaluation prudentielle des actifs et des passifs des entreprises d'assurance, ainsi que des exigences en matière d'informations prudentielles et de publication. Pour assurer la convergence des règles d'évaluation, d'information prudentielle et de publication d'informations, ainsi que pour limiter la charge administrative pesant sur les entreprises réglementées, les règles de Solvabilité II devraient être compatibles avec les normes comptables élaborées par l'International Accounting Standards Board (IASB). Les précisions suivantes peuvent être fournies à ce propos:
- 7.1. L'IASB travaille actuellement sur la phase II de son projet "contrats d'assurance", mais la norme définitive ne sera présentée que bien plus tard. Il est donc à prévoir que l'élaboration de règles d'évaluation, d'information prudentielle et de publication dans le cadre du projet "Solvabilité II" se fera avant l'adoption de la norme internationale d'information financière (IFRS) en question. Les résultats prévisibles (voir le point 7.2) des travaux de l'IASB devraient néanmoins être pris en compte. Il est possible de modifier ou compléter les normes comptables de l'IASB, à condition de le justifier de façon spécifique. Enfin, les règles de Solvabilité II pourraient être adaptées quand l'IASB aura achevé la phase II de son projet "contrats d'assurance".
- 7.2. La future norme IFRS sur l'assurance comprendra vraisemblablement les éléments suivants: utilisation d'une approche prospective d'évaluation actif-passif; utilisation optimale des informations fournies par les marchés financiers pour l'évaluation des actifs et des passifs; actualisation des flux de trésorerie relatifs aux actifs et aux passifs; pour les provisions techniques, publication du "best estimate"² et de la "marge de risque".
- 7.3. Actuellement, seules les entreprises d'assurance cotées de l'Union Européenne sont tenues d'établir des comptes consolidés, conformément aux normes IAS/IFRS déjà adoptées, bien que les États membres puissent en élargir le champ d'application. Le régime Solvabilité II n'imposera pas la pleine utilisation des normes IAS/IFRS à l'ensemble des entreprises d'assurance. Il se pourrait néanmoins que certaines règles prudentielles d'évaluation, d'information et de publication soient identiques aux règles IAS/IFRS, auquel cas une utilisation plus générale de méthodes de type IAS/IFRS par les entreprises d'assurance n'est pas à exclure. Bien que certains types d'entreprises d'assurance pourraient bénéficier de méthodes simplifiées, il conviendrait que les mêmes principes généraux s'appliquent à l'ensemble des entreprises d'assurance.

² Dans les instances internationales, on utilise également les termes «current estimate» et «central estimate». Néanmoins, ces termes n'ont pas nécessairement toujours la même signification.

8. La volonté d'atteindre un degré d'harmonisation approprié, plus élevé qu'aujourd'hui, devrait se traduire par l'adoption de règles de solvabilité qui n'aient pas besoin d'être complétées par des exigences supplémentaires au niveau national. Le nouveau régime de solvabilité devrait permettre une application uniforme de ces règles et une protection suffisante des consommateurs, tout en favorisant une concurrence équitable.
9. Le régime de solvabilité définit un niveau de prudence uniforme, à la fois pour les provisions techniques et pour le Capital de Solvabilité Requis.
10. Par souci de cohérence entre les différents secteurs financiers, le schéma général du régime de solvabilité devrait être compatible, autant que de besoin et dans la mesure du possible, avec l'approche et les règles en vigueur pour le secteur bancaire. Les produits comportant des risques similaires devraient, en principe, être contrôlés de la même manière et soumis aux mêmes exigences de fonds propres ou de solvabilité. Le nouveau régime de solvabilité devrait être structuré de manière à faciliter l'exercice d'un contrôle efficace sur les groupes d'assurance et les conglomérats financiers et à éviter l'arbitrage réglementaire entre secteurs financiers et au sein d'un même secteur. Il convient toutefois d'encourager la mise en œuvre d'une approche plus précise ou adéquate en matière de mesure des risques.
11. La convergence internationale est également encouragée par la compatibilité du nouveau régime de solvabilité avec les travaux de l'Association internationale des autorités de contrôle de l'assurance (IAIS en anglais) et du Groupe consultatif actuariel européen / Association Actuarielle Internationale. Les documents de l'IAIS "Framework for insurance supervision" et "Cornerstones for the formulation of regulatory financial requirements" constituent d'ailleurs une référence de qualité pour l'élaboration du nouveau régime.
12. Afin d'évaluer l'impact du nouveau régime de solvabilité pour les assureurs, une ou plusieurs études quantitatives d'impact (QIS en anglais) devront être effectuées. La cohérence des données recueillies est un pré-requis essentiel à la conduite de telles études. Les critères à remplir en matière de collecte de données, la méthodologie à appliquer et le calendrier de réalisation de ces études quantitatives d'impact sont autant de paramètres à analyser. Le CEIOPS a été invité à les réaliser en coopération avec les professionnels du secteur. Les services de la Commission produiront une analyse d'impact qui accompagnera la proposition de directive, dont le champ d'application sera plus étendu, mais qui sera moins détaillée que les études quantitatives d'impact.
13. Les fonds de garantie sont l'ultime recours dont disposent les assurés et les souscripteurs pour obtenir une indemnisation. Le calibrage du nouveau régime de solvabilité ne doit cependant pas supposer l'existence d'un fonds de garantie. Le nouveau régime de solvabilité devrait conférer au secteur de l'assurance une sécurité et une crédibilité suffisantes pour qu'il ne soit pas nécessaire de recourir aux fonds de garantie.

14. Il conviendrait que le régime Solvabilité II n'entraîne pas de coûts excessifs pour les petites entreprises, mais il n'est pas prévu pour autant de réserver à celles-ci un traitement particulier. Les petites entreprises devraient respecter les mêmes principes fondamentaux que toutes les autres entreprises. Néanmoins, sur certains points précis, il pourrait être nécessaire de prévoir des règles spécifiques à leur égard.
15. Le régime Solvabilité II devrait prendre dûment en compte les spécificités des entreprises de réassurance.

Exigences quantitatives (premier pilier)

16. Une plus grande harmonisation en matière de provisions techniques constitue une pierre angulaire du nouveau régime de solvabilité. Des provisions techniques doivent être constituées pour que l'entreprise puisse honorer ses engagements de (ré)assurance envers les assurés et les souscripteurs, compte tenu des charges d'exploitation. Conformément aux "Cornerstones" de l'IAIS et aux résultats prévisibles des travaux de l'IASB, il convient que les provisions techniques soient prudentes, fiables et objectives et qu'elles permettent les comparaisons entre (ré)assureurs. Elles devraient faire un usage optimal et être cohérentes avec les informations fournies par les marchés financiers et les données généralement disponibles sur les risques techniques d'assurance. Les provisions techniques correspondent à la somme du "best estimate"³ et d'une "marge de risque".
 - 16.1. Le "best estimate" correspond à la valeur actuelle probable des flux de trésorerie futurs, déterminée à l'aide de la courbe des taux sans risque, sur la base d'informations actuelles crédibles et d'hypothèses réalistes. L'utilisation d'hypothèses réalistes implique qu'il ne soit pas appliqué de valeurs de rachat minimales au calcul des provisions techniques.

³ Dans les instances internationales, on utilise également les termes «current estimate» (estimation courante) et «central estimate» (estimation centrale). Néanmoins, ces termes n'ont pas nécessairement toujours la même signification.

- 16.2. La marge de risque couvre les risques liés à l'écoulement des passifs sur la totalité de leur durée. Elle devrait être déterminée de manière à permettre le transfert ou la liquidation des engagements de (ré)assurance. Cette approche protège les droits des assurés et tient compte de l'incertitude liée à l'évaluation du "best estimate". Deux modes de calcul de la marge de risque devraient être retenus comme hypothèses de travail. Tout d'abord, cette marge peut être calculée comme la différence entre le "best estimate" et le 75^e centile de la distribution de probabilité sous-jacente, jusqu'à la liquidation. Cette marge de risque devrait toutefois être au moins égale à la moitié de l'écart-type, afin de tenir compte de distributions éventuellement très asymétriques. Par ailleurs, on peut également calculer la marge de risque en fonction du coût que représenterait la mobilisation de capitaux propres à hauteur du Capital de Solvabilité Requis, jusqu'à la liquidation des engagements en cours. Afin d'évaluer les avantages respectifs des deux méthodes, davantage d'information sur leur impact quantitatif devra être collectée. Il serait préférable que la même méthode soit appliquée par toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, leur degré de complexité ou la nature de leurs activités. Néanmoins, les spécificités de l'assurance vie et de l'assurance non-vie pourraient nécessiter l'application de traitements différents. Les petites entreprises pourraient être autorisées à utiliser une version simplifiée de la méthode ainsi retenue. Si, dans certaines circonstances, il s'avérait opportun d'utiliser d'autres méthodes pour calculer la marge de risque, le choix de la méthode devrait se fonder sur des critères objectifs et ne pas être laissée à l'appréciation des États membres.
17. Le Capital de Solvabilité Requis correspond à un niveau de fonds propres permettant à une entreprise d'absorber des pertes imprévues importantes et d'offrir une sécurité raisonnable aux assurés et aux souscripteurs. Lorsqu'une entreprise ne satisfait pas au Capital de Solvabilité Requis, elle doit rétablir en temps utile le montant de ses fonds propres afin de respecter ladite exigence, sur la base d'un plan d'action concret et réaliste, soumis à l'approbation du superviseur. Les paramètres de calcul du Capital de Solvabilité Requis doivent être établis de manière à prendre en compte les risques quantifiables auxquels une entreprise possédant un portefeuille de risques diversifié est exposée, sur la base d'un besoin de fonds propres économique correspondant à une probabilité de ruine de 0,5% ("Value at Risk" de 99,5%) à un horizon d'un an. Ce pourcentage constitue une hypothèse de travail. Il y a ruine quand le montant des actifs admissibles est inférieur à celui des provisions techniques au sens du point 16. Il convient de définir les méthodes à employer pour vérifier que ce niveau est réellement respecté. Le respect de l'exigence de Capital de Solvabilité Requis devrait être vérifié de façon continue. Ces principes devraient s'appliquer indépendamment de l'utilisation d'une formule standard ou d'un modèle interne.

18. La formule standard de calcul du Capital de Solvabilité Requis peut se référer à diverses méthodes, par exemple, une formule factorielle, ou une formule fondée sur des distributions de probabilité, ou bien des scénarios, ou encore une combinaison de ces méthodes. Le choix de la formule standard la plus appropriée, prenant notamment en compte les spécificités des opérations d'assurance vie, d'assurance non-vie et de réassurance, nécessite une analyse particulière.
19. Le Minimum de Capital Requis correspond au montant minimum de fonds propres constituant le seuil déclencheur de l'intervention prudentielle la plus drastique, dès qu'il est franchi à la baisse. Le niveau du Minimum de Capital Requis sera fixé une fois les études quantitatives d'impact réalisées. Il doit être calculé d'une manière plus simple et plus robuste que le Capital Requis de Solvabilité, parce que le type d'intervention visé peut être subordonné à l'autorisation des tribunaux nationaux. Pour faciliter et stabiliser le passage au nouveau régime de solvabilité, le Minimum de Capital Requis doit être structuré d'une manière simple, comme c'est le cas dans les directives "Solvabilité I" actuellement en vigueur, tout en assurant un niveau de prudence suffisant. Un minimum absolu sera prévu.
20. Les facteurs de risque retenus pour le calcul des deux exigences de fonds propres devraient être tirés de la classification des risques établie par l'IAA et comprendre : le risque de souscription, le risque de crédit, le risque de marché, le risque opérationnel et le risque de liquidité. Des ajouts et des adaptations à la classification des risques de l'IAA sont possibles, sous réserve d'une justification précise. Dans la mesure où ces risques ne sont pas quantifiables, ils seront également pris en compte dans le deuxième pilier.
21. Un modèle interne pourra être utilisé en remplacement de la formule de calcul standard du Capital de Solvabilité Requis s'il a été validé à cette fin. Les critères et le processus de validation doivent encore être définis et harmonisés. L'utilisation de modèles partiels pourrait également être autorisée, à condition que les modèles en question remplissent les critères de validation, y compris celui de compatibilité avec la formule standard.

Activités de contrôle (deuxième pilier)

22. Les activités de supervision doivent permettre d'identifier les entreprises présentant des caractéristiques financières, organisationnelles ou autres susceptibles de leur conférer un profil de risque plus élevé. Ces entreprises pourraient être tenues de constituer un capital de solvabilité plus important que ne le prévoit l'exigence de Capital de Solvabilité Requis et/ou de prendre des mesures pour réduire les risques encourus. Il faudrait en outre augmenter le degré d'harmonisation des méthodes, instruments et compétences en matière de supervision prudentielle, en élaborant des normes et méthodes communes (par exemple, pour le processus de validation des modèles internes). Le champ d'application s'étend donc au-delà de celui du processus d'évaluation prudentielle tel que défini dans le cadre de Bâle II. Les activités de supervision doivent également comprendre une coopération accrue entre les superviseurs, assortie d'examen par les pairs.

Exigences d'information et de publicité (troisième pilier)

23. La communication d'informations harmonisées de la part des entreprises d'assurance à leurs superviseurs ("*informations prudentielles*") sera un élément important de la future architecture réglementaire de l'Union Européenne. La notion d'informations prudentielles va au-delà des normes d'information financière. Elle inclut en effet les différents éléments d'information dont un superviseur a besoin pour accomplir sa mission. En principe, ces informations ne relèvent pas du domaine public. Par ailleurs, la transparence vis-à-vis du public et la publication d'informations par les entreprises permettront de renforcer les mécanismes de marché et la discipline au sein du secteur ("*publication d'informations*").
24. Dans le cadre de Bâle II, les exigences du troisième pilier concernent uniquement les informations diffusées auprès du public, les informations prudentielles n'étant harmonisées que dans une mesure limitée. En dépit du souci de compatibilité entre les deux régimes prudentiels, il paraît nécessaire d'inclure expressément ces deux aspects dans le projet Solvabilité II.
25. Les exigences d'informations prudentielles et de publication d'information devraient être harmonisées avec celles qui ont été élaborées par l'IAIS et l'IASB, afin de réduire la charge administrative pesant sur les entreprises réglementées. Elles devraient également être compatibles avec les obligations en matière de publication d'informations en vigueur dans le secteur bancaire. Des ajouts et adaptations pourront être proposés, sous réserve d'être spécifiquement justifiés. Les questions de confidentialité liées à la publication d'informations appellent une réflexion particulière.

EN OUTRE,

Révision du cadre de consultation

26. Le présent cadre de consultation pourra être révisé par la Commission, après consultation du Comité européen des assurances et des pensions professionnelles (EIOPC). Le cadre de consultation fonctionnera dès lors comme un document de référence dynamique pour l'élaboration du nouveau régime de solvabilité.
27. Le CEIOPS a un rôle particulièrement important à jouer à cet égard. Si, lors de ses discussions, le CEIOPS considère qu'il y a lieu de revoir les modalités du présent cadre de consultation, ou qu'il faut opérer un choix entre plusieurs possibilités clairement définies, il en informera la Commission en lui fournissant une analyse des avantages et des inconvénients des diverses possibilités.

Pensions/IRP

28. Les exigences de solvabilité applicables aux institutions de retraite professionnelle (IRP) sont liées à celles des entreprises d'assurance vie, sous l'effet de l'article 17 de la directive 2003/41/CE. Il s'agit néanmoins d'une question importante et distincte, qui sera remise à l'ordre du jour à l'occasion du réexamen prévu dans la directive IRP.

Appels à conseils spécifiques

29. Le présent cadre de consultation se complète de demandes d'avis spécifiques à l'intention du CEIOPS sur différents thèmes présentant une importance particulière pour la bonne élaboration du nouveau régime de solvabilité. La Commission consultera l'EIOPC avant d'adresser au CEIOPS une demande d'avis spécifique.
30. Les demandes d'avis spécifiques seront considérées comme faisant partie intégrante du présent cadre de consultation et y seront annexées.
31. Une demande d'avis spécifique peut être révisée selon les mêmes modalités que le cadre de consultation.

Modalités de communication des rapports

32. Le CEIOPS devra soumettre tous les quatre mois à la Commission un rapport d'activité présentant ses avis sur le nouveau régime de solvabilité. S'il y a lieu, la fréquence des rapports pourra être augmentée, par exemple si des décisions stratégiques sont attendues.
33. Une fois que la directive-cadre aura été préparée, il sera nécessaire d'élaborer des règles et lignes directrices plus précises, à la fois sous la forme de mesures d'application détaillées et/ou de recommandations relatives à la surveillance prudentielle, selon le cas. Il incombera dès lors au CEIOPS de poursuivre et d'approfondir son analyse dans ce sens. Pour aider la Commission à rédiger les mandats éventuellement nécessaires à l'élaboration de ces mesures d'application, ainsi que pour tenir l'EIOPC au courant de ses travaux, le CEIOPS devra continuer à présenter des rapports d'activité tous les quatre mois. Sous réserve de la réalisation des objectifs prévus par les éventuelles demandes d'avis, le CEIOPS assurera librement la rédaction de ces rapports quadrimestriels, sauf demande expresse.

Publication

34. Dans un souci de transparence, après consultation de l'EIOPC, la Commission publiera, sur son site web consacré au secteur de l'assurance, le présent cadre de consultation et les demandes d'avis spécifiques.