

LA CONFÉRENCE DU CONTRÔLE

■ Solvabilité II :

vers les mesures de niveau 2

La supervision des groupes

16 novembre 2009 - Palais Brongniart

La supervision des groupes

En matière de contrôle prudentiel des organismes d'assurance, les dispositions des directives « assurance » actuellement en vigueur sont centrées sur l'examen de la situation financière individuelle des organismes, de sorte que ce contrôle est qualifié de surveillance « solo » dans le jargon européen. Or l'appartenance à un groupe d'assurance a un impact direct sur les organismes d'assurance du groupe, non seulement en leur faisant bénéficier d'effets de diversification, mais aussi en les exposant aussi à des risques supplémentaires à ceux auxquels ces entités sont exposées du fait de leur activité propre. Adoptée en 1998, la directive Groupes d'assurance a introduit une surveillance « complémentaire » des organismes d'assurance appartenant à un groupe (c'est à dire s'exerçant en sus de la surveillance solo, sans s'y substituer), fournissant ainsi une première vision d'ensemble de la situation financière de ces organismes. Solvabilité II va plus loin: les groupes d'assurance sont en effet considérés comme une entité économique à part entière justifiant d'un contrôle adapté. Pour mieux refléter cette évolution, le terme "complémentaire" a ainsi été supprimé.

Afin de limiter la charge que représente le contrôle pour les groupes, la directive Solvabilité II indique que le contrôle de groupe doit normalement avoir lieu uniquement au niveau le plus élevé dans l'UE, mais que les États membres peuvent aussi autoriser leurs autorités de contrôle à effectuer le contrôle d'un sous-groupe au niveau le plus élevé de leur État membre (article 216 de la directive Solvabilité II) ou bien d'un ensemble d'États membres (art. 217). Cela réduira en pratique le nombre de niveaux de contrôle à trois au maximum (groupe à l'échelle de l'UE, sous-groupes nationaux ou transnationaux, et contrôle solo des entités individuelles), ce qui est cohérent avec les dispositions dans le domaine bancaire (directive sur l'adéquation des fonds propres).

Par ailleurs, les groupes d'assurance peuvent demander l'application d'un régime de supervision particulier lorsque leur gestion des risques est centralisée (*centralised risk management*) (art.236).

Appartenance à un groupe : impact potentiel

L'appartenance à un groupe génère des opportunités de développement et des sources d'économies potentielles pour un organisme d'assurance, par le biais de la mise en commun de certaines activités supports, de l'élargissement de l'accès à la clientèle, des facilités en terme de réassurance et/ou de financement, etc.

Toutefois la solvabilité d'une telle entité, et plus généralement sa capacité à honorer ses engagements vis-à-vis des assurés, peuvent être également affectés par cette appartenance à un groupe. Les mécanismes en jeu, de natures diverses, comprennent notamment : le risque de contagion (généralisé en premier lieu par les participations que les organismes d'assurance possèdent dans d'autres organismes d'assurance - ou double emploi de fonds propres - mais aussi d'autres opérations intra-groupe réalisées entre les entités d'un même groupe), l'existence de conflits d'intérêts potentiels (si des opérations sont réalisées au détriment de la solvabilité d'un organisme d'assurance considéré et/ou des intérêts de ses assurés et au bénéfice d'autres entités du groupe) ou encore les risques opérationnels spécifiques aux groupes (liés par exemple à une organisation complexe) ou les risques de réputation.

La directive Solvabilité II définit le périmètre du groupe (partie I), ainsi que les exigences quantitatives et qualitatives qui s'appliquent aux groupes (partie II) et renforce le rôle des collèges de contrôleurs (partie III). En vue d'assurer autant que possible la convergence des pratiques des autorités de contrôle, la directive renvoie, pour plusieurs dispositions clés, à de futures mesures d'exécution.

I. Champ élargi

La directive définit tout d'abord le champ des entités appartenant à un groupe : bien que le point de départ soit généralement le périmètre de la consolidation comptable, la directive prévoit d'y intégrer quelques ajustements, notamment afin de tenir compte de l'existence de liens entre entités autres que capitalistiques.

Ainsi une entité peut être considérée comme une filiale (resp. une participation) dès lors qu'une influence dominante (resp. significative) est exercée sur elle par une autre entité. La définition de la notion d'influence ne se limite pas à des seuils quantitatifs de droits de vote (elle est donc plus large que celle utilisée pour la consolidation comptable) et recouvre des aspects plus larges, comme l'implication dans le processus de décision au sein de l'entité, la possibilité de nommer des administrateurs, l'existence de dirigeants communs, etc.

En outre, pour définir le périmètre de supervision, les autorités de contrôle ont la possibilité d'inclure dans ce périmètre les entités (réglementées ou non) susceptibles d'influencer l'appréciation du profil de risque du groupe, et aussi d'exclure les entités ayant un apport mineur ou faussant l'appréciation du risque.

II. Solvabilité du groupe

Les exigences quantitatives sur les groupes

Dans le cadre du contrôle des groupes d'assurance, Solvabilité II s'efforce d'apprécier la solvabilité du groupe vu comme une entité économique, c'est-à-dire, dans le prolongement des dispositions actuelles, en comparant le total de fonds propres disponibles au niveau du groupe à une exigence de capital « consolidée ».

En particulier, la directive permet aux groupes diversifiés de bénéficier de la reconnaissance quantitative de cette diversification dans leur exigence de capital. En effet, le calcul de la solvabilité du groupe repose par défaut sur la méthode de la consolidation¹ : le SCR calculé au niveau du groupe est ainsi généralement inférieur à la somme des SCR calculés au niveau des entités locales (« solo »), la différence représentant le bénéfice de diversification. Dans certains cas, la reconnaissance de la diversification est toutefois limitée du fait de l'existence de contraintes sur l'appréciation des risques sur base consolidée, l'accès limité aux informations ou une insuffisante fongibilité ou transférabilité du capital au sein du groupe : ces cas peuvent conduire le superviseur groupe à appliquer la méthode de déduction/agrégation (qui ne permet pas de reconnaître la diversification) pour l'entité concernée, et ce indépendamment de sa localisation (pays de l'UE ou pays tiers).

Les comptes consolidés élaborés à des fins prudentielles, peuvent différer des comptes consolidés « comptables ». Les principes retenus sont les suivants :

- Pour les participations dans les organismes d'assurance, la méthode de consolidation (intégration globale ou proportionnelle, mise en équivalence) dépend de l'influence exercée sur cette entité. L'intégration globale/proportionnelle permet de générer de la diversification ;
- Pour les entités pour lesquelles l'information nécessaire n'est pas disponible, la participation est déduite (art. 229) ;
- Pour les participations dans les établissements de crédit, les méthodes de la directive Conglomérats financiers s'appliquent, de telle sorte qu'il n'y a pas de reconnaissance de la diversification.

La directive prévoit la possibilité pour les groupes de calculer leur SCR groupe soit en utilisant la formule standard pour le calcul du SCR du groupe (c'est-à-dire comportant des ajustements sur les risques de taux et de change), soit à partir d'un modèle interne approuvé par le contrôleur du groupe (ce modèle interne pourra également servir à calculer le SCR solo de certaines entités liées). Les risques spécifiques aux groupes (risque de réputation, par exemple) doivent être inclus, le cas échéant. Indépendamment de la méthode, l'exigence de capital du groupe résulte de la somme

¹ Méthode 1 déjà en vigueur dans la directive Groupes d'assurance.

d'une exigence de capital calculée sur l'ensemble consolidé des filiales d'assurance (avec effet de diversification) et des exigences de capital solo des autres entités réglementées (organismes d'assurance hors filiales, banques,...).

La reconnaissance des fonds propres solo au niveau du groupe est conditionnée par leur disponibilité pour le groupe, c'est-à-dire à la fois par la fongibilité des fonds propres solo dans un groupe – c'est-à-dire la capacité des fonds propres à absorber n'importe quelle nature de perte, par exemple : perte opérationnelle, de marché, etc. - et par leur transférabilité entre entités. Cette disponibilité peut être limitée notamment par l'absence d'harmonisation dans le domaine des droits des sociétés, par la protection des intérêts minoritaires, mais plus particulièrement par le fait que la fongibilité des fonds propres au niveau du groupe sera généralement plus faible que la fongibilité au niveau solo - puisque la fongibilité au niveau groupe implique que les éléments de capital puissent absorber n'importe quelle perte, au sein de n'importe quelle entité du groupe.

Par ailleurs, le degré de reconnaissance des fonds propres solo au niveau du groupe est également lié à la nature de l'activité et au degré d'influence (dominante/significative) exercée sur l'entité (et non à la localisation de l'entité) :

- pour l'ensemble des entités, quelles qu'elles soient, les fonds propres « disponibles » sont reconnus en totalité au niveau du groupe ;
- pour les filiales d'assurance (y compris celles localisées dans les pays tiers), la reconnaissance des fonds propres solo « non-disponibles » est plafonnée par la contribution de l'entité à l'exigence de capital du groupe ;
- pour les autres entités, la reconnaissance des fonds propres solo « non-disponibles » est plafonnée par l'exigence de capital de l'entité considérée.

Régime de soutien de groupe (« group support »)

De vives discussions entre États membres, Commission et Parlement européen ont porté sur les dispositions relatives au régime de soutien du groupe ou «GSR», acronyme anglais de *Group support regime*. Le GSR autorisait sous certaines conditions la maison mère à recourir à des déclarations de soutien du groupe pour couvrir tout ou partie des fonds propres nécessaires à la couverture partielle des exigences de capital locales des différentes entités. Ce système, qui permettait de réallouer aux filiales les bénéfices de diversification à travers la garantie du groupe et de transférer les fonds propres nécessaires aux filiales en cas de difficulté, n'a finalement pas été retenu.

Seules concessions, l'introduction d'une "clause de révision" (art. 242) et d'un considérant dans lesquels il est explicitement prévu que deux ans après l'entrée en vigueur de Solvabilité II, la Commission fera un bilan sur l'application du titre III relatif au traitement des groupes. Trois ans après son entrée en vigueur, la Commission devra évaluer l'opportunité d'introduire le régime de soutien de groupe (une référence indirecte y est faite).

Il conviendra de prendre également en compte des éléments tels que la résolution des désaccords entre superviseurs (sujet actuellement discuté en lien avec la transformation du CEIOPS en EIOPA, qui devrait rendre la médiation contraignante), la transférabilité des actifs, les fonds de garantie et le partage des rôles, des responsabilités et des charges budgétaires en cas de crise.

Exigences qualitatives (piliers II et III)

Les dispositions relatives à la gouvernance au niveau solo s'appliquent *mutatis mutandis* au niveau groupe. Toutefois, des dispositions spécifiques permettent de rationaliser le dispositif, en déléguant au niveau du groupe certaines tâches incombant aux entités individuelles sans pour autant dégager celles-ci de leurs responsabilités. Ainsi, l'ORSA groupe peut être réalisé concomitamment aux ORSA solo et le groupe a la possibilité de produire un unique document de synthèse couvrant l'ensemble de ses entités (art.246).

Comme au niveau solo, les groupes devront présenter un rapport public sur la solvabilité et la situation financière (ou *Solvency and Financial Conditions Report* – SFCR) au niveau du groupe portant sur différents thèmes (activité du groupe, système de gouvernance, caractéristiques et gestion des risques, bilan, gestion des fonds propres), avec des spécifications supplémentaires en cas d'utilisation d'un modèle interne, dans la langue du contrôleur de groupe et, si besoin est, dans une langue compréhensible par toutes les autorités concernées. Les groupes ont la possibilité de présenter un rapport unique couvrant à la fois le groupe et ses filiales (chaque filiale faisant alors l'objet d'une annexe spécifique).

Parallèlement à ce rapport public, aux fins du contrôle prudentiel, les groupes devront transmettre au contrôleur du groupe un rapport confidentiel (*Report to supervisors* – RTS) couvrant les mêmes thématiques que le SFCR, mais avec davantage de détails et orienté vers les besoins du contrôle. Il s'agira également d'un rapport spécifique pour le groupe, donc distinct des RTS transmis par chacune des filiales, et sans possibilité de présentation au sein d'un RTS unique pour le groupe (contrairement au SFCR).

En outre, des états prudentiels spécifiques à l'activité des groupes seront inclus soit dans le SFCR, soit dans le RTS; une attention particulière y sera portée aux transactions intra-groupe, permettant notamment une analyse de la répartition des fonds propres prudentiels dans le groupe, et aux risques de concentration pour lesquels la directive pose une appréciation élargie comparativement aux directives actuelles (entités concernées et nature des transactions).

III. Renforcement du rôle des collèges

En 2000, le Protocole d'Helsinki, accord multilatéral de coopération entre les autorités de contrôle des assurances de l'Espace économique européen (Union européenne plus Norvège, Islande et Liechtenstein), a créé des Comités de Coordination (CoCos) regroupant les contrôleurs européens en charge de la supervision des entités appartenant à un même groupe d'assurance. Le CoCo est présidé par un « contrôleur chef de file » (ou *Lead Supervisor*), qui en général est l'autorité contrôlant la tête du groupe. Ce dernier est chargé de collecter et diffuser les informations auprès des membres, d'examiner les calculs de solvabilité ajustée et d'organiser les échanges d'information entre membres.

La directive Solvabilité II institutionnalise et renforce ce mode de fonctionnement en établissant des « collèges des contrôleurs » placés sous la présidence d'un « contrôleur du groupe ». Ainsi, pour chaque groupe, une autorité unique sera désignée et dotée de pouvoirs concrets de décision et de coordination. Les critères retenus s'inspirent de la directive sur les conglomérats financiers. La directive introduit également une gamme de dispositions obligeant toutes les autorités de contrôle concernées à échanger des informations automatiquement ou sur demande, ainsi qu'à se consulter avant toute décision importante.

Le contrôleur du groupe est le point de contact du groupe (sa tête en pratique) pour tout ce qui relève du contrôle prudentiel au niveau groupe, et coordonne la collecte et la diffusion des informations à ce sujet. Il assume la responsabilité de tous les aspects essentiels du contrôle du groupe (solvabilité, transactions intragroupe et concentration des risques, gestion des risques et contrôle interne, validation du modèle interne). Cette responsabilité doit cependant être exercée en coopération et en concertation avec les autres autorités de contrôle au sein du collège. Par ailleurs, les modalités de fonctionnement du collège seront précisées dans des accords de coordination devant inclure un programme de travail ainsi qu'un « plan d'urgence » en cas de situation de crise. Bien que le contrôleur du groupe dispose de la décision finale, un processus de décision interne à chaque collège est mis en place. En cas de désaccord, la médiation non contraignante du CEIOPS peut être sollicitée.