

Bruxelles, 8 mars 2007

La réforme de la solvabilité et la gestion des risques : une réforme nécessaire dans un monde plus complexe et risqué

Intervention de M. Jacques de Larosière

au colloque organisé par « Confrontations Europe »
sur la nouvelle réglementation prudentielle concernant le secteur des assurances en Europe :
Solvabilité II

I. Pourquoi moderniser la supervision des assurances ?

Le monde globalisé dans lequel nous vivons est générateur de « nouveaux » risques qu'il faut savoir reconnaître, évaluer et gérer :

- Les risques terroristes et de prolifération nucléaire : ils sont plus graves depuis la fin de la guerre froide, période au cours de laquelle chacun des « Grands » faisait régner un certain ordre dans son camp ;
- Les risques d'épidémie sont amplifiés du fait de l'intensité des migrations et du tourisme, elle-même favorisée par les transports de masse ;
- Les risques liés aux recours judiciaires -de plus en plus nombreux et massifs (« class action »)- notamment sur la plan médical et sur celui des conséquences de la dégradation de l'environnement et des changements climatiques ;
- Les risques financiers. Ceci mérite un développement spécifique. L'évolution, depuis une quinzaine d'années, des marchés financiers tend à multiplier les mécanismes destinés à « sortir » les risques de crédit des institutions bancaires qui étaient, autrefois, les grands preneurs de risques (risques de contrepartie, de change, de taux). A cet égard, la titrisation des créances bancaires, qui est un de ces mécanismes, a pris une ampleur considérable. Dans la mesure où les créances sont titrisées sans recours à la banque prêteuse, les risques sont effectivement sortis du bilan et définitivement acquis par des investisseurs. Ces investisseurs (hedge funds, fonds d'investissement...) comprennent également les compagnies d'assurance. Or, il faut comprendre que si l'acquisition à des conditions rémunératrices de ces « asset backed securities » par des investisseurs répartit le risque global et allège, de ce fait, ceux supportés par les banques, elle fait aussi courir -en cas de changement brutal de conjoncture et de chute de la valeur des actifs- un risque accru aux acheteurs de ces créances (et, donc, en particulier, aux compagnies d'assurance).

On peut dire, d'une manière plus générale, que l'abondance des liquidités qui prévaut depuis quelques années et la course vers les actifs risqués mais profitables (dans un contexte de taux d'intérêts faibles et de marges réduites) sont des facteurs de risque

accrus. Certes, ces risques sont plus largement répartis du fait de la prolifération des titrisations, des instruments dérivés et des financements structurés, mais ils sont néanmoins présents dans les marchés.

- A cet égard, il existe un risque d'aggravation « procyclique ». En effet, si les investisseurs ayant placé leurs fonds dans les instruments risqués venaient, en cas de crise, à perdre la valeur de leur capital investi, il est probable que l'exercice de la supervision prudentielle ne faciliterait pas le retour des banques dans leur rôle classique d'intermédiation, et les crises de liquidité pourraient bien se transformer en crises de solvabilité.

II. L'apport de Solvabilité II en matière de gestion des risques :

Compte tenu de ces données, on comprend mieux le nouveau défi des superviseurs tant en matière bancaire qu'en matière d'assurances.

- Alors que le principe de contrôle traditionnel consistait à évaluer de façon forfaitaire la probabilité de défauts (banques) ou de la survenance de sinistres (assurances), la complexité et la diversité des risques dans la réalité d'aujourd'hui requièrent des méthodes plus sophistiquées et axées sur la qualité intrinsèque des créances et des engagements.
- C'est un mouvement général auquel on assiste : la diversité des risques, le caractère de plus en plus complexe des instruments financiers, la réduction du rôle des banques dans le financement direct de l'économie (part croissante du recours aux marchés financiers par les entreprises) ont incité les régulateurs à se centrer davantage sur la réalité des risques et sur leur évaluation. Ce même mouvement s'est aussi traduit par les nouvelles règles comptables IFRS dont le trait général est de mettre l'accent sur les valeurs de marché.
- L'idée centrale de cette modernisation de la supervision -dont Bâle II et la directive Solvabilité II sont une illustration- est de demander aux établissements de mettre en place des méthodes internes d'évaluation des risques afin de permettre de mieux adapter leurs fonds propres à la réalité des risques encourus par chaque établissement. Ceci requiert la mise en œuvre de systèmes d'évaluation et de gestion des risques ainsi que des modèles internes que les autorités prudentielles doivent valider. Le danger, ici, c'est de trop simplifier les études d'impact. Il faut les multiplier pour obtenir un calibrage réaliste et éviter des contraintes inutiles et coûteuses en matière de capitaux propres.

En dépit des inconvénients procycliques de cette nouvelle approche (autrefois, le provisions forfaitaires accumulées au cours des « bonnes » années servaient à amortir les chocs des années difficiles), elle constitue cependant un progrès dans la mesure où les méthodes forfaitaires du passé sont clairement dépassées et ne rendent plus compte de la complexité du monde actuel.

- Le ratio Cooke et la marge de solvabilité mis en œuvre respectivement dans les banques et les compagnies d'assurance en 1987/1988 ont constitué une étape majeure dans l'homogénéisation des contraintes prudentielles et la création d'un « level

playing field » en matière des fonds propres. Mais un pourcentage unique et des règles très forfaitaires (par exemple, obligations en devises émises par les Etats souverains de l'OCDE prises à zéro pour le calcul du ratio) n'étaient évidemment pas adaptés à la diversité croissante des risques dans un monde de plus en plus intégré. C'est donc un exercice d'analyse des réalités -plus que la survenance de difficultés ou de faillites- qui a amené les régulateurs à affiner les systèmes prudentiels comme on le voit avec Bâle II et Solvabilité II.

- L'expérience du monde de la banque est de ce point de vue également instructif. Jusqu'à l'arrivée de approches quantitatives d'évaluation des risques, les emprunteurs rémunéraient inégalement les risques qu'ils représentaient. En particulier, les grands groupes (dont certains n'étaient guère de bonnes signatures), accédaient à des conditions de financement toujours beaucoup plus favorables que celles accessibles aux PME. Les nouvelles approches assurent un rééquilibrage et permettent en outre de fonder un dialogue utile entre l'emprunteur et le bailleur de fonds, ce dernier pouvant mieux désormais expliquer sa décision et les tarifications proposées. On peut s'attendre à ce que dans l'assurance également les offres connaissent un évolution des tarifs dans la direction d'une plus juste rémunération du risque ce qui doit concourir à une responsabilisation accrue des comportements des assurés.
- On peut remarquer que le développement des opérations transfrontalières ajoute une dimension supplémentaire à la complexité du problème. Le fait, pour un groupe d'assurance à caractère international d'avoir à répondre à des obligations prudentielles différenciées de pays à pays (en cas de transposition hétérogène de la directive Solvabilité II), ne ferait que compliquer les choses et risquer de surcharger, inutilement, le montant des capitaux propres des institutions considérées.
- La possibilité pour les compagnies d'assurances de recourir à la titrisation (ce qui sera possible du fait de la pondération des risques) permettrait à ces institutions de disposer -comme leurs homologues bancaires- d'une plus grande aisance dans la gestion de leur bilan.

ooo

Enfin, les régulateurs des secteurs de la banque et de l'assurance sont destinés à travailler de manière plus étroitement coordonnée compte tenu de l'imbrication croissante des métiers de la banque et de l'assurance (bancassurance et vente de produits financiers par les compagnies d'assurances).

Je pense donc que Solvabilité II constitue une grande chance pour le secteur des assurances, à condition que son application soit rendue homogène et qu'elle ne soit pas surchargée de caractéristiques nationales qui feraient perdre aux industries des différents pays le bénéfice qu'elles sont en droit d'attendre pour elles et pour leurs clients. Il est donc impératif que les organes régulateurs des différents pays-membres se coordonnent.