

CHAIRE

PARI

PROGRAMME DE RECHERCHE  
SUR L'APPREHENSION DES RISQUES  
ET DES INCERTITUDES

# La fabrique d'une *tabula rasa* : L'émergence de Solvency II

Pierre FRANCOIS

2 décembre 2015

« Ce n'est pas d'aujourd'hui que je me suis aperçu que, dès mes premières années, j'ai reçu quantité de fausses opinions pour véritables, et que ce que j'ai depuis fondé sur des principes si mal assurés ne sauroit être que fort douteux et incertain ; et dès lors j'ai bien jugé qu'il me falloit entreprendre sérieusement une fois en ma vie de me défaire de toutes les opinions que j'avois reçues auparavant en ma créance, et commencer tout de nouveau dès les fondements, si je voulois établir quelque chose de ferme et de constant dans les sciences. »

Descartes, *Méditations métaphysiques* – « Première méditation : des choses que l'on peut révoquer en doute ».

Le doute radical cartésien :

- Une mise en scène...
- ...et une expérience de pensée.

Mais ce que Descartes a rêvé, la Commission l'a fait :

- De 1997 à 1999, une volte-face...
- ...suivie d'une exploration systématique des possibles.

➤ Comment expliquer cette volte-face ?

(1) La lente construction d'un cadre prudentiel ;

(2) La valse-hésitation des années 1990 ;

(3) De nouveaux cadres institutionnels et cognitifs : des marges au cœur.

Post-scriptum en forme de teaser : définir les options de Solvency II.

# La lente construction d'un cadre prudentiel

Avant l'Europe, l'OCDE :

- Dès la fin de la deuxième guerre mondiale, une réflexion au sein de l'OCDE (alors OECE) sur la mise au point de standards prudentiels partagés ;
- Ces travaux s'appuient (initialement) sur les travaux de Cornelius Campagne et se déploient dans des groupes de travail successifs, en collaboration avec la Conférence des autorités de contrôle et en lien avec l'industrie (le CEA, le groupe consultatif de l'IAA).

Les règles européennes – construire le marché commun en matière financière :

- La construction d'un marché commun, par la baisse tarif d'abord...
- ...mais aussi (et en matière d'assurance, très tôt (1961)), par la mise en place de règles du jeu partagées.

Les règles européennes – les principales directives vie et non-vie :

	<b>Non-vie</b>	<b>Vie</b>
1 <sup>ère</sup> directive	1973	1979
2 <sup>e</sup> directive	1988	1990
3 <sup>e</sup> directive	1992	1992



Une inspiration commune :

- Des ratios relativement simples
- Qui n'ont pas vocation à mesurer précisément la solvabilité d'une entreprise, mais à fonctionner comme un signal d'alarme.

## Thème et variations :

- Rapport Campagne, 1961 : pour la non-vie, 25% des primes acquises nettes, pour la vie 4% des provisions techniques ;
- Rapport de Mori, 1963 : en non-vie, choisir entre 24% des primes émises brutes, 35% des sinistres produits dans l'année ou 19% des provisions techniques ;
- Première directive non-vie, 1973 : le plus élevé de deux indicateurs, qui eux-mêmes varient selon la taille (16 ou 18% des primes brutes, 23 ou 26% des sinistres bruts).

Un souci de lisibilité :

- Pour promouvoir la liberté de services, le principe du *home country control* (dès 1975) : les objections du Parlement en 1978.
- Le calcul de la marge de solvabilité de la première directive vie (1979) : des éléments de patrimoine implicites, explicites, les deux ?

Un souci d'adaptabilité :

- Pourquoi empiler les directives ? Pas pour changer les règles, mais pour les étendre.
- En effet, les Etats membres conservent dans les premières directives une marge de manœuvre, que les directives successives s'appliquent à restreindre sans entièrement parvenir à la faire disparaître.

Un souci d'adaptabilité :

- *Qui* est concerné ?
  - L'identification incertaine des activités d'assurance (les fonds de pension, *e.g.*) ;
  - Les frontières mouvantes de la vie et de la non-vie (la santé, *e.g.*) ;
  - ➔ Dans les premières directives, la réponse revient aux Etats-membres.

Un souci d'adaptabilité :

➤ Le contenu des règles :

« Chaque Etat membre sur le territoire duquel une entreprise exerce son activité, impose à celle-ci de constituer des provisions techniques suffisantes. Le montant de ces provisions est déterminé suivant les règles fixées par l'Etat ou, à défaut, suivant les pratiques établies dans cet Etat » (directive non-vie de 1973, art. 15).

Un souci d'adaptabilité :

- Les directives de deuxième et troisième génération visent à faire progresser la liberté de services :
  - Un principe très tôt énoncé par la CEE et confirmé par des décisions de justice.
  - Mais les Etats lui opposent l'obligation de protéger les assurés ;
  - Un enlèvement progressif, entre 1975 et 1985.

## Un souci d'adaptabilité :

- Les directives de deuxième et troisième génération visent à faire progresser la liberté de services :
  - La relance du processus par le livre blanc de 1985, et la place une nouvelle fois déterminante qu'y occupe les activités financières ;
  - Un processus en deux temps : la distinction risques majeurs/mineurs, puis l'élargissement du *home country control*.



Au début des années 1990, la régulation des risques :

- Obéit à des principes définis au cours d'un long processus itératif, qui remonte aux années 1940 ;
- Voit les débats porter moins sur le contenu des règles que sur leur extension.

# La valse-hésitation des années 1990

Des règles stables ? Oui, mais...

Dans les directives de 1992, une clause prévoit que s'ouvre une discussion sur les modalités de calcul des provisions.

- ➔ Le Groupe Müller et son rapport (1997) ;
- ➔ Le travail parallèle de la Commission, et la note qu'elle en tire.

Faut-il revoir le système ? A la marge, tout au plus...

Le système a fait ses preuves :

*“In the end [the working group] came to the conclusion that in principle the insurance system created by the community in 1973 and 1979 has proved itself and that there was therefore no reason to totally revise it. On the contrary, the working group is convinced that the existing system adequately takes account of the insurance-specific risk situation if some amendments and additions, which will not affect the core of the system, are carried out” (Müller, 1997, p. 3)*

...et les alternatives sont peu convaincantes :

*“more analytical systems have been introduced outside the European Union, notably the risk-based capital scheme as used in the United States of America. Similarly, variants of the RBC approach have been used for many years by rating agencies to assess the ability of American insurance undertakings to pay their debts, and their use is also increasing, subject to some adaptations, in relation to European insurers. The superiority of such approaches, in the way they have been implemented, over the Community regulatory approach has not been demonstrated” (CE, 1997, p. 7)*

Faut-il prendre en compte de nouveaux risques, comme les risques d'investissement ?

Sans doute, mais les solutions de type RBC sont présentées dans un éventail de solutions alternatives et de contre-arguments, et ultimement considérées comme trop coûteuses (sur les stratégies d'investissement) et trop incertaines.

La note de 1999, une volte-face ?

- Menons rapidement Solvency I à terme, en consolidant les directives existantes ;
- Et remettons tout à plat, dans un nouveau dispositif entièrement refondu.

## De nouveaux problèmes ?

- Certains sont identifiés par le rapport Müller : le montant des provisions techniques en non-vie, la prise en compte du risque d'investissement ;
- D'autres font leur apparition ou sont requalifiés : l'*Asset liability management*, comptabilité en *fair value*, modèles internes.



Les modèles internes, en 1997 :

*They are « characterised in particular by their complexity and comparatively greater arbitrariness » (CE, 1997, p. 7)*

*« although the short experience gained with such models does not permit their rejection, neither does it create an objective incentive at this stage to privilege them over the EU approach altogether » (CE, 1997, p. 7)*

Les modèles internes, en 1999 :

“il convient de se doter d'une méthodologie qui appréhende avec le plus d'exactitude possible les véritables risques encourus par une entreprise d'assurances, tout en restant simple, pratique, robuste et transparente » (CE, 1999, p. 5)

Il faut « tirer profit de l'examen des modèles de risque utilisés dans d'autres pays, ainsi que des modèles internes utilisés par les principaux acteurs du marché pour évaluer le risque associé aux fonds propres. » (CE, 1999, p. 6)

- Des propositions, jusque-là endiguées et maintenues sur les marges, sont désormais au cœur des réflexions ;
- En revanche, il n'y a pas de solutions « clés en mains ».

De 1997 à 1999 : un test, un refus ?

- Il est demandé aux associations professionnelles (Groupe consultatif, CEA, ACME, AISAM) de réaliser des simulations sur la base des amendements proposés en 1997.
- En dépit des réserves, les fédérations insistent sur la nécessité d'en rester au statu quo et d'amender encore moins les règles existantes.

*“Everyone recognised: that the current system had satisfactorily fulfilled its aim; that it had functioned properly over the last twenty years; that failures in companies had been rare and that a higher margin would not have made it possible to avoid them; that competing systems in other areas (credit institutions) or other countries (RBC in the USA) had not proved themselves superior whereas they were much more complicated to use; that updating some of the elements in the methods of calculating the margin should not give rise to pointless additional cost for undertakings, particularly because of sharp world-wide competition in access to the capital market and the weakness of the financial performance of European insurance.” (CEA, 1998, p. 2).*

# De nouveaux cadres, des marges au cœur

- A partir des années 1950, et dans des arènes d'abord entièrement disjointes, se définissent de nouveaux cadres cognitifs et institutionnels ;
- D'abord fort éloignés du monde de l'assurance, ces cadres vont progressivement y pénétrer à partir de la fin des années 1980 ;
- La volte-face de la commission ne correspond pas à une conversion subite, mais au moment où il n'est plus possible de laisser ces nouveaux cadres à la marge.

## Le développement des mathématiques financières :

- De la théorie des probabilités à la théorisation économique en passant par l'économétrie et la fondation Cowles : la mise au point d'une série de propositions séminales (la théorie des choix de portefeuille, le théorème de Modigliani-Miller, la théorie du *pricing* d'option, etc.).
- La conquête des *business schools* états-uniennes : des revues académiques aux cours d'amphithéâtre ;
- La conquête de l'hexagone : plus tardive et en d'autres lieux.



## L'harmonisation des normes comptables :

- Harmoniser, au sein de la Commission ? Un échec, imputable à l'opposition des Etats-membres.
- L'entreprise (corporatiste et de longue date) de l'IASC, et son alliance avec l'Organisation Internationale des Commissions de Valeur pour éviter que ne s'imposent des normes états-uniennes.
- L'adoption des normes IFRS et le bouleversement des règles comptables : de la valeur historique à la « juste valeur », ou comment les cadres comptables peuvent accueillir les mathématiques financières.

## Un nouveau cadre prudentiel bancaire :

- Le Comité de Bâle : de la division du travail entre superviseurs à la mise en place de ratios prudentiels, en passant par la crise de la dette souveraine des pays d'Amérique latine.
- Une opposition bruyante et systématique, portant notamment sur l'efficacité comparée des règles de Bâle I et des contrôles internes.
- La mise au point de Bâle II (1998-2003) : les trois piliers, les modèles internes, etc.

- Des dynamiques disjointes, qui progressivement convergent et font système ;
- La relative marginalité du monde de l'assurance (au contraire par exemple des activités de marché), qui cependant se voit progressivement conquis.

## Les entreprises et leurs modèles internes :

- A la fin des années 1990, des entreprises d'assurance ont commencé de développer des modèles internes ;
- Des entreprises de très grande taille (Axa, Allianz), parfois des conglomérats financiers (ING), où dominent les entreprises germaniques (Allemagne, Suisse).
- Un développement encore très embryonnaire : ils fonctionnent dans une seule entreprise (sur une quinzaine), leurs principes sont très peu stabilisés.
- Pourquoi les développer ? Piloter plus finement le risque, discuter avec les agences de notation, répondre aux injonctions du régulateur.

## La conversion progressive des régulateurs :

- Certains régulateurs adoptent dès la fin des années 1980 une partie au moins des principes que l'on retrouvera dans *Solvency II*, en particulier lorsqu'ils ont connu des faillites importantes (Australie).
- Cette adoption précoce se retrouve également dans certains pays d'Europe, en particulier en Europe du Nord : le Danemark, la Finlande.
- Lorsqu'elle suit l'impulsion de *Solvency II* (Allemagne, Suisse), cette adoption rapide montre que ces principes sont aisément appropriables.

La conversion progressive des régulateurs : les cas britanniques et néerlandais.

- La Grande Bretagne et les Pays-Bas s'engagent eux aussi dans une révision très profonde de leurs règles prudentielles, en 1999.
- On peut y voir une manière de forcer le mouvement en profitant d'une fenêtre d'opportunité proche de se refermer.

Les mutations internes de l'entité assurance de la commission :

- Un acteur de petite taille et dotée d'une forte autonomie.
- Un renouvellement d'effectifs : de Wolff à Deacon, tandis que le rédacteur de la note de 1997 retourne en France.
- La question des règles prudentielles : de l'arrière-plan au devant de la scène.
- Renverser la table, ou comment rompre (brutalement) avec des conservatismes.
- Mettre les règles prudentielles de l'assurance en cohérence avec les nouvelles règles comptables et bancaires.

*Post-Scriptum* en forme de *teaser* :  
Arrêter les options de Solvency II



Explorer :

- Le rapport Sharma ;
- Le rapport KPMG ;
- Les notes de la Commission.

➔ En 2002, rien n'est encore figé.

Décider (1) :

- La mise en cohérence des principes par la circulation des hommes : les règles comptables ;

## Décider (2) :

- Des décisions incrémentales : ou comment la différence de nature capital souhaitable (modélisable) et capital minimal (non modélisable), proposée dans les notes, est progressivement annulée par le régulateur.

Décider (3) :

- Les effets d'entraînement : le fonctionnement des groupes de travail du CEIOPS ou quand la machine s'emballe – « Les actuaires en folie ».