

EXEC SUM

SOLVABILITÉ 2 : LA FABRIQUE D'UNE TABULA RASA



Pierre François

PARI

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

Abstract


La régulation prudentielle à l'œuvre dans le secteur des assurances à la fin des années 1990 est le résultat d'un long processus de mise au point d'un cadre prudentiel élaboré dans différentes arènes et finalement réinjecté au sein des directives qui, entre le début des années 1970 et celui des années 1990, arrêtent les règles que doivent respecter les assureurs. Cette lente construction contraste avec la volte-face de la Commission entre 1997, où elle prône le *statu quo*, et 1999, où elle décide de procéder à une *tabula rasa*.

Cette volte-face constitue une étape, subite et spectaculaire, dans un processus (lui aussi très progressif) de mise au point et d'imposition de nouveaux cadres cognitifs et institutionnels au monde de l'assurance : au cours des années 1990, quelques entreprises et des régulateurs, de plus en plus nombreux, les endossent au moins pour partie. Le revirement de la Commission, à la fin des années 1990, se comprend dès lors comme le moment où la pénétration de ces nouveaux cadres chez les acteurs du monde assurantiel est telle que la Commission ne peut plus les tenir à distance mais doit les mettre au centre du jeu.

EXEC
SUM

SOLVABILITÉ 2

LA FABRIQUE D'UNE TABULA RASA



Retrouvez l'intégralité
de l'article sur notre site,
www.chaire-pari.fr
rubrique Publications>
Working papers

SOLVABILITÉ 2

LA FABRIQUE D'UNE TABULA RASA

En 1999, l'entité Assurances de la Commission européenne émettait une note qui annonçait simultanément :

- la publication prochaine et rapide d'une directive précisant les règles prudentielles qui devaient désormais s'appliquer au secteur assurantiel (*Solvency I*),
- et la mise en œuvre d'un chantier très lourd de refonte intégrale de ces règles (*Solvency II*).

Cette apparente schizophrénie masque en réalité une volte-face. Les règles que fixera la directive dont l'adoption prochaine est annoncée dans la note sont en effet issues d'un très long processus de mise au point, amorcée dès la fin des années 1940, qui a débouché sur trois directives en non-vie (datant respectivement de 1973, de 1988 et de 1992) et trois directives en vie (1979, 1990 et 1992). Le long de ce processus ont été progressivement définies des règles prudentielles relativement simples reposant sur la mobilisation de quelques ratios appuyés sur des données comptables. La refonte annoncée dans cette même note propose de mettre au cœur des futures règles un ensemble de principes que les anciennes règles ignoraient assez largement : l'élargissement des risques explicitement pris en compte dans le ratio de solvabilité (et en

particulier la prise en compte du risque d'actifs), la mobilisation de nouveaux outils (comme les modèles internes) ou de nouvelles mesures (le « *best estimate* », la « *Value at Risk* »), l'usage systématique de la comptabilité en fair value, la soumission enfin à une nouvelle philosophie d'ensemble dite « *risk-based* ».

Comment rendre compte d'une telle volte-face ? Le déplacement suggéré par la note de 1999 participe d'un mouvement beaucoup plus général : celui qui voit les règles du jeu qui s'imposent aux acteurs financiers être profondément redéfinies. Parallèlement au long processus de mise au point des règles prudentielles, dans l'après-seconde guerre mondiale, se sont lentement développés et finalement imposés de nouveaux cadres cognitifs et normatifs au monde de l'assurance : au cours des années 1990, quelques entreprises et des régulateurs, de plus en plus nombreux, les endossent au moins pour partie. La volte-face de la Commission à la fin des années 1990 se comprend dès lors comme le moment où la pénétration de ces nouveaux cadres chez les acteurs du monde assurantiel est telle que la Commission ne peut plus les tenir à distance mais doit les mettre au centre du jeu.

« Solvabilité 1 » : une lente maturation

En matière d'assurance, les directives sur la vie et la non-vie publiées entre le début des années 1970 et le milieu des années 1990 s'appuient sur des travaux engagés plusieurs décennies auparavant et menées, pour l'essentiel, au sein de l'OECE puis de l'OCDE qui, bien avant la signature du Traité de Rome en 1957, avait amorcé des discussions visant à promouvoir l'harmonisation des règles de contrôle sur les activités d'assurance. Dans ce processus, l'OCDE intervient moins comme un entrepreneur visant à faire triompher des standards qu'elle définirait de manière autonome que comme un intermédiaire rassemblant des compétences et des interlocuteurs épars pour construire des règles prudentielles partagées : experts et universitaires, autorités de contrôle, industrie, organes représentatifs du groupe des actuaires, envoient des représentants dans différents groupes de travail qui utilisent des données, souvent assez rudimentaires, pour mûrir des réflexions qui donneront naissance aux directives vie et non-vie des années 1970 à 1990. Des premiers travaux de Campagne, à la fin des années 1940, aux troisièmes directives non-vie et vie adoptées au début des années 1990, la conception sous-jacente aux dispositifs de gestion prudentielle varie assez peu : il s'agit à chaque fois de dégager un ou plusieurs ratios permettant, le plus souvent, de fonctionner comme un signal d'alarme. Ces ratios doivent être aisément compréhensibles par l'ensemble

des acteurs du marché – y compris par les consommateurs des services d'assurance – et ils doivent aussi être adaptables aux diverses situations nationales. Cette adaptabilité engendre, *de facto*, une forte hétérogénéité des acteurs concernés et des règles auxquelles ils doivent se soumettre, et c'est cette hétérogénéité que les directives successives vont progressivement s'attacher à réduire. La mise en place des règles prudentielles est donc fondamentalement incrémentale : lente, souvent conflictuelle, elle se déploie très progressivement et, de ce point de vue, les années 1990 et leur consolidation dans ce qui deviendra *Solvency I* constitue le point d'aboutissement d'un processus de long terme, amorcé cinquante ans plus tôt.

Si les directives qui se succèdent des années 1970 aux années 1990 reposent sur les mêmes principes, elles prévoient cependant des révisions successives : ainsi, durant les discussions qui se sont tenues au sein du Conseil européen au début des années 1990, lorsqu'étaient arrêtés les principes que l'on devait retrouver dans les troisièmes directives, la possibilité de revenir sur le calcul des provisions s'est faite jour. Afin de ne pas retarder l'adoption des troisièmes directives, la décision fut prise de ne pas ouvrir cette discussion immédiatement, mais il fut demandé à la Conférence des superviseurs de mettre sur pied un groupe de travail qui fasse un retour général sur les questions de solvabilité. Ce groupe de travail,

dont les conclusions seront présentées dans le *Rapport Müller*, identifie en particulier deux débats importants, touchant au calcul des provisions techniques et à la prise en compte du risque attaché aux investissements. Mais les conclusions de ce groupe de travail, rassemblées dans le *Rapport Müller* publié en 1997, sont sans ambiguïté : si les règles énoncées dans les directives peuvent être amendées à la marge, elles n'appellent pas de révisions en profondeur – et ce en dépit des innovations qui peuvent voir le jour ici ou là.

La bascule vers Solvabilité 2

Deux ans plus tard, la Commission émet une nouvelle note dont les orientations sont fondamentalement différentes, pour ne pas dire opposées : il faut mener rapidement *Solvency I* à terme – mais il faut simultanément, et sans attendre, engager une révision d'ensemble du dispositif, dont les objectifs doivent être partiellement redéfinis (l'appréhension des risques doit être plus réaliste, les exigences de capital plus raisonnables, les évolutions des marchés et des outils financiers mieux prises en compte). La réorientation de la réflexion, cependant, ne va pas de pair avec des prises d'option définitives et verrouillées : elle appelle de ses vœux une révision d'ensemble, mais sans que l'on voit très clairement quelles options sont appelées à prévaloir. Entre 1997 et 1999, par conséquent, une rupture fondamentale

intervient dans la construction des normes prudentielles : à la lente et progressive élaboration dont *Solvency I* constituait le point d'aboutissement succède la décision de repartir d'une page blanche.

Pourquoi ?

Si, simultanément à la mise en place de *Solvency I*, est engagé un processus de révision d'ensemble, ce n'est pas à cause d'une opposition massive et explicite de l'industrie : celle-ci a bien sûr des réserves sur les règles en vigueur, mais les différentes consultations organisées auprès des fédérations ou des actuaires mènent toutes à l'idée qu'une révision en profondeur des règles du jeu serait beaucoup trop coûteuse et trop incertaine quant à son issue. Cette remise en cause correspond à un ébranlement beaucoup plus profond, issu d'une (très) lente évolution des cadres cognitifs et normatifs qui prévalent dans des espaces connexes à l'industrie de l'assurance. Depuis la fin des années 1950 se développent, lentement et progressivement, des mutations majeures dans l'appréhension des catégories financières et comptables : le développement de la théorie financière, la remise à plat des normes comptables et des normes prudentielles bancaires introduisent des déplacements majeurs dans leurs champs respectifs. Dans un premier temps, ces mutations sont assez indépendantes les unes des autres : elles se déploient dans des arènes essentiellement disjointes, les acteurs qui y interviennent sont eux aussi très différents et ne se fréquentent pas, les enjeux qu'elles recouvrent n'ont que très peu à voir entre eux (enjeux avant tout académiques dans le développement de la théorie financière, enjeux notamment corporatistes pour la définition des normes comptables, enjeux enfin industriels pour la régulation bancaire). Au cours des années 1990, cependant, ces trois mutations convergent et font système : les hypothèses et les modèles de la théorie financière occupent une position centrale dans les nouvelles normes comptables et bancaires, et ces dernières participent d'une forme de cohérence.

De tout ce processus, le secteur assurantiel est assez largement absent : la théorie financière se définit avant tout en référence aux activités de marché, de même que c'est en s'appuyant sur les régulateurs des grandes bourses mondiales que l'IASC parvient à imposer ses normes comme les nouvelles références. Progressivement, cependant, ces cadres cognitifs vont étendre leur emprise aux questions assuran-

tielles, de manière cependant très inégale. Ainsi, par exemple, de l'usage des modèles internes qui se rencontre ponctuellement à la fin des années 1990, avant tout dans certains pays (en Finlande notamment) et pour quelques très gros acteurs. L'usage de ces modèles suppose en effet un effort considérable, et débouche sur des résultats, au tout début des années 2000, encore assez exploratoires : les solutions envisagées sont hétérogènes, les rythmes de développement inégaux, les processus de production varient eux aussi fortement d'une entreprise à l'autre. De la même manière, certains régulateurs ont, à la fin des années 1990, commencé de mobiliser certains de ces nouveaux cadres cognitifs et normatifs. L'adoption précoce de ces nouveaux principes se rencontre en particulier chez des pays qui ont eu à connaître des faillites spectaculaires, et ont dès lors entrepris de longue date une réflexion continue sur leur cadre prudentiel. Certains de ces pays, comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, ont pu jouer un rôle pivot. Ces deux pays s'engagent en effet, en amont du lancement de *Solvency II*, dans une réforme de leurs règles prudentielles qui épousent de manière assez systématique et militante les nouveaux schémas cognitifs et normatifs. Cette précocité porte à en faire des acteurs décisifs dans la volte-face de la Commission, même s'ils ne sont pas seuls : c'est une partie très importante du monde de l'assurance qui est, lentement, en train d'endosser ces nouveaux cadres ; si les Britanniques et les Néerlandais peuvent donner des coups de boutoir, ils ne créent pas à eux seuls un terreau qui, depuis le début des années 1990, est en train d'être très profondément renouvelé.

A la fin des années 1990, l'entité assurance de la Commission se voit ainsi progressivement entourée par des industriels ou des régulateurs qui adoptent des principes qu'elle a jusqu'ici choisis de laisser prudemment sur ses marges. Or, cette entité, de taille très restreinte (elle rassemble une dizaine de personnes), jouit d'une relative autonomie au sein de la direction C « Institutions financières » de la division générale XV « Marché intérieur et services financiers » de la Commission. Plus précisément, la volte-face de l'entité assurance, entre 1997 et 1999, correspond à un contexte assez particulier. Sa composition est partiellement renouvelée, avec en particulier l'arrivée d'un nouveau chef d'unité non spécialiste et dès lors engagé dans un processus d'apprentissage. Certains dossiers particulièrement épineux, comme la directive sur

les conglomérats financiers, viennent par ailleurs de trouver une forme de conclusion. S'ouvre alors une période où certains dossiers, comme celui de *Solvency I*, peuvent être considérés sous un nouveau jour. L'amendement des règles prudentielles, telles qu'elles sont proposées dans le Rapport Müller, apparaissent alors comme insuffisantes par rapport à des mutations en cours dans des espaces connexes à celui des assurances mais qui le touchent de trop près pour qu'il puisse en faire abstraction. Dès lors que les règles comptables étaient modifiées et qu'elles imposaient de raisonner en « valeur de marché », les membres de l'entité assurance voyaient comme une forme de logique à ce que les règles prudentielles soient elles aussi davantage « économiques ». C'est aussi le cas des règles bancaires : si l'on veut pouvoir contrôler des conglomérats financiers, i.e. des organisations qui proposent simultanément des services bancaires et des services d'assurance, il devient nécessaire de construire une régulation point trop éloignée, ou au moins compatible, avec celle retenue pour les banques.

Lorsqu'est prise en 1999 la décision de partir d'une page blanche pour repenser la régulation des assurances, certaines options commencent de s'avancer sur la table que l'on vient d'eraser – et certaines, comme les modèles internes, s'y installent avec plus d'autorité. Il n'en reste pas moins qu'à ce stade, cependant, la messe n'est pas dite, et qu'en particulier le degré de complexité qui apparaîtra ensuite dans l'élaboration des modèles et des réflexions à venir n'est nullement acté. Il faudra attendre encore plusieurs années avant que les grandes orientations de *Solvency II* ne soient arrêtées.

PARI

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

PARI (Programme sur l'Appréhension des Risques et des Incertitudes) est une chaire de recherche portée par l'Institut Europlace de Finance, l'ENSAE, Sciences Po et Datastorm. Son objectif est d'identifier le champ de pertinence de nos concepts et outils d'appréhension des risques, ainsi que leurs modalités d'émergence et d'utilisation.

Elle est financée par Actuaris, la Financière de la cité, Generali et le Groupe Monceau, et est portée par Pierre François (directeur du département de sociologie de Sciences Po) et Sylvestre Frezal (directeur à Datastorm, la filiale de valorisation de la recherche de l'ENSAE).

Ses recherches sont diffusées via des séminaires mensuels ouverts aux universitaires et aux professionnels, la publication de working papers, des interventions lors de rencontres de place ainsi que des prises de position dans des revues professionnelles. Vous pouvez rester au contact de ces travaux par son site ou sa newsletter bimestrielle.

www.chaire-pari.fr



SciencesPo

