

Groupes d'assurance et conglomérats – la surveillance consolidée

I. Résumé

Dans le sillage de la globalisation, toujours davantage d'assureurs suisses ont acquis ou créé des filiales, en Suisse et à l'étranger, et se sont ainsi développés en tant que groupes d'assurance internationaux. L'on a pu en outre constater une tendance à la bancassurance dans les années 90.

Ces développements ont conduit à la constitution de cinq conglomérats en Suisse: pour quatre d'entre eux, c'est l'activité d'assurance qui prédomine, pour un autre c'est l'activité bancaire. Il y a en Suisse environ quatorze de ce que l'on appelle des groupes d'assurance; l'on entend par là deux entreprises ou plus qui forment une unité économique ou sont liées entre elles sur la base de facteurs d'influence ou d'un contrôle et dont l'activité exercée globalement dans le domaine de l'assurance est prédominante.

La surveillance de ces formations relativement jeunes doit tenir compte de l'évolution du marché et des nouveaux risques qui lui sont liés: les risques qui peuvent se présenter pour un tel groupement économique sont par exemple le « risque de contagion » à l'intérieur du groupe, l'arbitrage concernant des activités en matière de surveillance pour des activités réglementées de façons différentes, les concentrations de risques non décelées ou la « falsification » de l'image d'une société individuelle par l'utilisation à double des mêmes moyens financiers.

Les conglomérats ont été placés sur la base de décisions individuelles sous une surveillance consolidée, en application de l'ancienne loi sur la surveillance des assurances (LSA), en vigueur jusqu'à fin 2005. La nouvelle LSA, adoptée en décembre 2004, a créé une base juridique explicite pour la surveillance des groupes et des conglomérats, ce qui a pour effet que les groupes d'assurance seront également surveillés de manière consolidée à l'avenir.



II. Situation initiale

L'évolution économique vers la globalisation ne s'est pas non plus arrêtée devant l'industrie de l'assurance. C'est ainsi que toujours plus d'assureurs suisses ont acquis ou créé des filiales en Suisse et à l'étranger et se sont ainsi développés comme groupes d'assurance internationaux. Même si cette tendance a été freinée au cours des trois à quatre dernières années par la mauvaise évolution de la bourse et si la concentration sur les marchés clés a été au premier plan, le ralentissement de la globalisation doit plutôt être vu comme une évolution passagère.

En outre, l'on a pu constater dans les années 90 une tendance vers la bancassurance. Dans une mesure croissante, les grands assureurs ont non seulement voulu offrir une large palette de produits d'assurance, mais ils sont devenus actifs aussi dans le domaine bancaire par le biais d'acquisitions ou de créations d'entreprises. Le désir de profiter de synergies de la bancassurance s'est manifesté aussi auprès des banques, qui ont acquis ou créé des entreprises d'assurance.

Ces développements ont conduit à la constitution en Suisse de cinq conglomérats; pour quatre d'entre eux le domaine de l'assurance est prédominant et, dans le cinquième, c'est le secteur bancaire. Il y a en Suisse environ quatorze de ce que l'on appelle des groupes d'assurance; l'on entend par là deux entreprises ou plus qui forment une unité économique ou sont liées entre elles sur la base de facteurs d'influence ou d'un contrôle et dont l'activité exercée globalement dans le domaine de l'assurance est prédominante. Les conglomérats sont également compris dans ce nombre, car il y a toujours, à l'intérieur d'un conglomérat, un sous-groupe qui constitue un groupe d'assurance.

III. Risques des groupes d'assurance

La surveillance de ces entités relativement nouvelles doit tenir compte de l'évolution sur le marché et des nouveaux risques qui lui sont liés: les risques qui peuvent se présenter pour une telle formation économique active au plan international sont par exemple le « risque de contagion » à l'intérieur du groupe, l'arbitrage en matière de surveillance entre activités financières réglementées de façons différentes, des concentrations de risques non décelées ou la « falsification » de l'image d'une société individuelle par la double utilisation des mêmes

moyens financiers, pour n'en citer que quelques-uns.

Il est par conséquent indispensable que les surveillants puissent se faire une image globale du groupe et aient des échanges avec des surveillants d'autres pays, afin d'empêcher des distorsions de concurrence et atteindre une meilleure stabilité du marché financier, cela aussi dans la perspective d'une protection accrue des preneurs d'assurance.

IV. La surveillance consolidée en Suisse

1. Bases légales

L'Office fédéral des assurances privées (OFAP) a tenu compte de cette évolution et des risques particuliers des conglomérats et les a placés par conséquent sous une surveillance consolidée. Cela a été réalisé par voie de décisions, étant donné que l'ancienne loi sur la surveillance des assurances (LSA) valable jusqu'à la fin de 2005, n'avait pas prévu de surveillance des groupes et des conglomérats. La nouvelle LSA, adoptée en décembre 2004, a créé une base juridique explicite pour la surveillance des groupes et des conglomérats, qui a pour conséquence que les groupes d'assurance seront aussi surveillés de manière consolidée à l'avenir.

Durant la seconde moitié de 2003 et la première moitié de 2004, les ordonnances relatives à la surveillance des groupes et des conglomérats ont été élaborées en tant que parties des ordonnances générales de la nouvelle LSA. Les ordonnances sont compatibles aussi bien avec les décisions déjà édictées qu'avec les directives de l'UE (cf. Réglementation dans l'UE).

Pour ce qui est des conglomérats surveillés, il s'agit des groupes suivants:

- Zurich Financial Services
- Swiss Life
- Bâloise
- Swiss Re
- Credit Suisse Group (conglomérat dominé par des banques, avec la Winterthur comme partie assurance, pour lequel la CFB assume la surveillance principale).

Etant donné que les conglomérats sont des unités économiques comprenant aussi bien des assureurs que des banques, la surveillance ne peut pas être exercée par l'OFAP

seul. C'est pourquoi, pour la surveillance consolidée, l'OFAP collabore avec l'autorité de surveillance des banques compétente.

2. *Surveillance consolidée et surveillance individuelle*

La surveillance consolidée complète la surveillance individuelle. Alors que cette dernière surveille les sociétés suisses individuellement, la surveillance consolidée prend en considération un groupe au plan mondial. Elle tient compte de toutes les sociétés d'un groupe, donc pas seulement des sociétés d'assurance, mais aussi, par exemple, d'une société holding.

Le calcul de la solvabilité, aussi bien sur la base du volume global des affaires qu'en fonction des risques, revêt une grande signification pour la surveillance consolidée. Pour le calcul en fonction du volume des affaires, l'on se base en général sur les chiffres des comptes consolidés. Il est toutefois aussi possible de déterminer la solvabilité par addition des solvabilités individuelles, tout en s'assurant que le double comptage de fonds propres est exclu. Pour calculer la solvabilité basée sur le risque, le groupe doit disposer d'un modèle interne. Celui-ci doit aussi satisfaire aux exigences de l'autorité de surveillance.

Les transactions et les opérations à l'intérieur du groupe peuvent modifier la situation d'une entreprise participante. La surveillance consolidée s'intéresse par conséquent aussi aux processus internes du groupe.

En outre, la surveillance consolidée s'intéresse à la gestion des risques, à la situation en matière de risques et aux concentrations de risques.

Eu égard à la complexité de son activité, le groupe est tenu – notamment dans son propre intérêt – d'avoir une organisation de son exploitation appropriée aux exigences élevées qui en découlent. Pour pouvoir être en mesure d'apprécier l'adéquation de l'organisation générale des affaires, l'autorité de surveillance a besoin de documents relatifs à la structure organisationnelle, aux processus de décision importants et aux processus de contrôle, ainsi qu'aux compétences et aux responsabilités à l'intérieur d'un groupe.

Le complètement de la surveillance individuelle par la surveillance consolidée a son pendant dans la collaboration au sein de l'OFAP.

3. *Réglementation dans l'UE et conséquences pour la surveillance suisse*

L'UE a adopté en 1998 une directive sur la surveillance des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance. La directive a dû être transposée en droit national jusqu'en juin 2000. Selon ces bases, un Etat devant assumer la coordination de la surveillance est désigné pour chaque groupe d'assurance à l'intérieur de l'UE. Les tâches du coordonnateur consistent à recueillir des informations auprès des autorités de surveillance des Etats de l'UE dans lesquels le groupe considéré est actif et à conduire la séance annuelle de coordination.

Etant donné que la Suisse n'est pas membre de l'UE, d'une part elle est théoriquement exclue de ce processus et, d'autre part, un coordonnateur est cherché à l'intérieur de l'UE également pour les groupes d'assurance suisses. Dans la pratique cependant, l'autorité suisse de surveillance peut participer à ces séances de coordination mais n'y a pas de droit formel de décision et ne peut pas non plus assumer le rôle de coordonnateur. Etant donné toutefois que ce mode de procéder ne constitue une solution satisfaisante ni pour les autorités de surveillance, ni pour les sociétés, l'OFAP négocie depuis le milieu de 2004 un accord avec l'UE en vue d'obtenir pour l'accomplissement de cette tâche les mêmes droits et obligations que les Etats membres de l'UE.

En 2002, l'UE a adopté la directive sur les conglomérats. Les tâches du coordonnateur sont plus étendues selon cette directive: outre la fonction de coordination, il assume également la surveillance générale du groupe et devient surveillant principal («Lead Regulator»). La directive est plus ouverte à l'égard des Etats n'appartenant pas à l'UE: c'est ainsi que la surveillance des conglomérats d'un Etat tiers peut être qualifiée d'équivalente – cet Etat tiers pouvant alors assumer la fonction de « Lead Regulator ». D'après une recommandation récente du Comité des conglomérats financiers de l'UE de juillet 2004, la Suisse satisfait à ces exigences en matière d'équivalence. Chaque Etat membre de l'UE dans lequel un conglomérat suisse est actif doit encore examiner s'il peut suivre cette recommandation.