

6 décembre 2012

Circulaire FINMA 2013/2 « Assouplissements du SST »

Rapport de la FINMA sur les résultats de l'audition relative au projet de circulaire « Assouplissements du SST », qui a eu lieu du 20 septembre 2012 au 19 octobre 2012

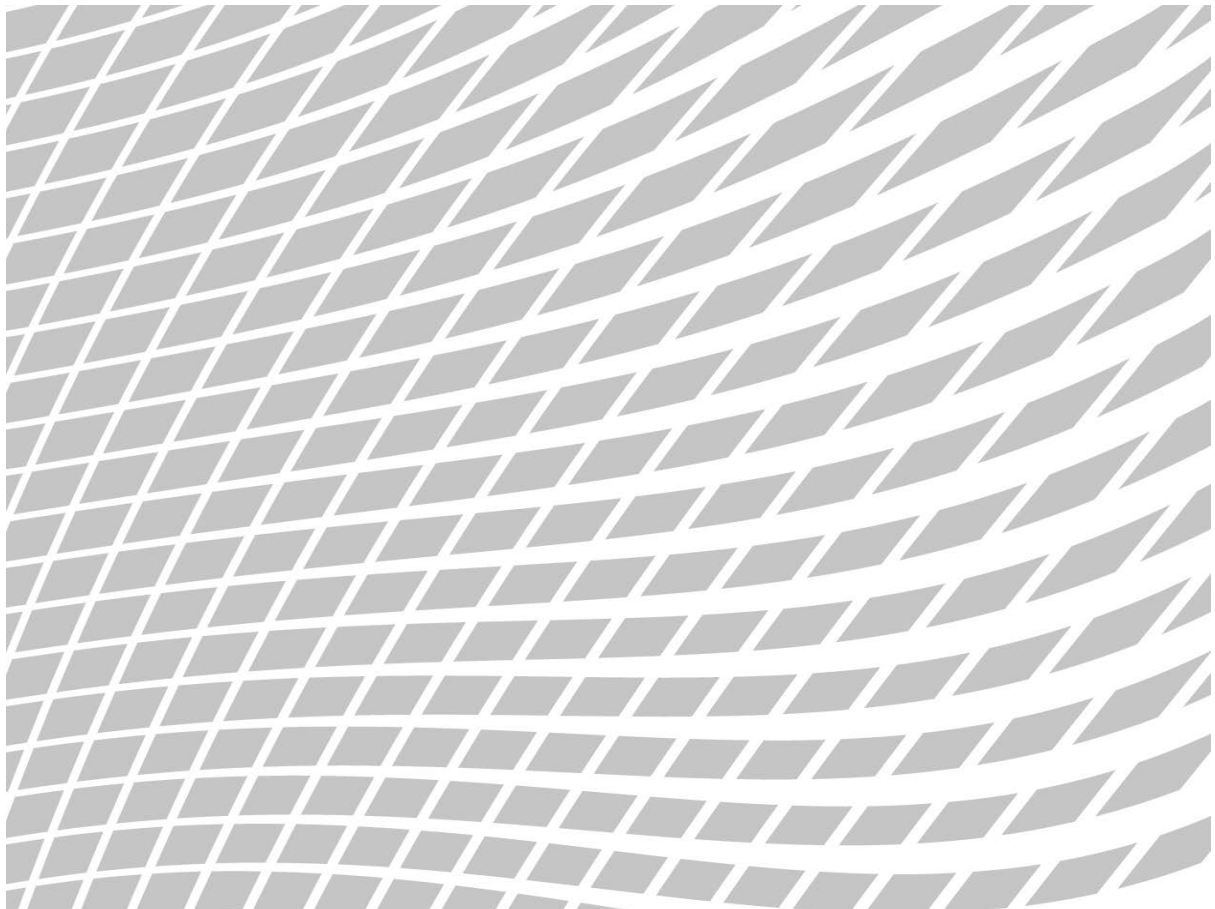


Table des matières

1	Introduction	3
2	Prises de position reçues	3
3	Résultats de l'audit et évaluation de la FINMA	4
3.1	Observations générales	4
3.2	Objectifs de la circulaire	4
3.3	Continuité par rapport au SST en vigueur.....	5
3.4	Objet de la circulaire (Cm 1 et 2)	5
3.5	Définitions (Cm 5 à 8).....	6
3.5.1	Courbes de taux sans risque ou courbe de taux risqués	6
3.5.2	Nouvelles affaires et affaires en portefeuille	6
3.6	Assouplissement se référant à l'escompte au moyen d'une courbe de taux risqués (Cm 9 à 41)	6
3.6.1	SST de groupes et conglomérats d'assurance.....	6
3.6.2	Monnaies	7
3.7	Fixation des courbes de taux sans risque.....	7
3.8	Fixation des courbes de taux risqués.....	7
3.9	Intégration de l'assouplissement dans le SST d'une entreprise d'assurance	8
3.9.1	Distinction entre affaires en portefeuille et nouvelles affaires, limitation de l'assouplissement aux affaires en portefeuille	8
3.9.2	Pas d'effet sur le capital cible	9
3.9.3	Présentation des résultats du calcul SST sans assouplissement	9
3.10	Assouplissement dans le système de seuils d'intervention (Cm 42 à 50)	10
3.10.1	Paiements de dividendes et d'excédents	10
3.10.2	Nouvelles affaires et renouvellements.....	11
4	Suite de la procédure	11

1 Introduction

Le 20 septembre 2012, la FINMA a ouvert une audition publique relative à son projet de circulaire 13/2 « Assouplissements du SST ». La fin de l'audition était fixée au 19 octobre 2012. Le projet de circulaire et le rapport explicatif ont été publiés sur le site Internet de la FINMA. Le présent rapport résume les avis des participants à l'audition relative au projet de circulaire et entérine la position de la FINMA.

Selon le droit en vigueur, les rendements des emprunts de la Confédération sont déterminants pour fixer la courbe des taux SST. L'assouplissement prévu par la circulaire « Assouplissements du SST » concernant la fixation de la courbe des taux implique au préalable que le Conseil fédéral adapte en conséquence l'ordonnance sur la surveillance (OS ; RS 961.011). Si la modification de l'ordonnance n'aboutit pas, la Circulaire FINMA 08/44 « SST » ne pourra pas être adaptée et il ne sera pas possible de procéder à l'assouplissement temporaire concernant la courbe des taux.

La Circ.-FINMA 13/2 « Assouplissements du SST » introduit dans le Test suisse de solvabilité (SST) des assouplissements limités dans le temps. Ils concernent la courbe des taux et les mesures liées aux seuils d'intervention SST.

La Circ.-FINMA 08/44 « SST » reste en vigueur, sans modification. Sur les points où la Circ.-FINMA 08/44 « SST » et la nouvelle Circ.-FINMA 13/2 « Assouplissements du SST » entrent en contradiction, c'est la réglementation de cette dernière qui prévaut.

L'adaptation de la courbe des taux tient à la fixation d'un taux d'intérêt à long terme pour le franc suisse et les autres monnaies principales vers lequel les courbes de taux doivent tendre. Les rendements des obligations de la Confédération qui constituaient jusqu'à présent la seule base valable pour fixer la courbe des taux sont remplacés dans leur rôle de taux d'intérêt de référence par des taux de *swap* corrigés de 10 points de base à la baisse.

Cet assouplissement s'aligne sur la pratique de l'UE dans le cadre de la cinquième étude quantitative d'impact (QIS5) [Solvabilité II / UE] et est valable trois ans. Il est limité aux affaires en portefeuille et ne s'applique donc pas aux nouvelles affaires. A des fins de transparence, les entreprises d'assurance doivent remettre à la FINMA un calcul à titre indicatif ne présentant pas les assouplissements, en plus du SST assoupli.

La FINMA adapte le système des seuils d'intervention, en renonçant temporairement, sous certaines conditions, à des mesures données prévues par la Circ.-FINMA 08/44 « SST », telles que l'interdiction de paiement de dividendes ou d'attribution d'excédents ou encore l'interdiction des nouvelles affaires.

2 Prises de position reçues

Les participants suivants (mentionnés par ordre alphabétique) ont adressé une prise de position à la FINMA :

- Association Suisse d'Assurances
- Association Suisse des Actuaires
- Generali Assurances de personnes SA
- Groupe Mutuel Vie

Les prises de position sont publiées sur le site Internet de la FINMA.¹

3 Résultats de l'audition et évaluation de la FINMA

Les chiffres marginaux mentionnés (Cm) se réfèrent au projet² qui faisait l'objet de l'audition.

3.1 Observations générales

Globalement, l'ensemble des participants saluent l'intervention de la FINMA. La circulaire a néanmoins suscité un certain nombre de critiques. Celles-ci portent sur l'objet et les objectifs de la circulaire, la continuité par rapport au SST en vigueur, la définition et la fixation des courbes de taux sans risque ou de taux risqués, le SST de groupes d'assurance, la distinction entre affaires en portefeuille et nouvelles affaires, la présentation des résultats du calcul SST sans assouplissement, la modification du système des seuils d'intervention ainsi que le renoncement aux effets des assouplissements sur le capital cible.

Ces critiques ont conduit à clarifier et, parfois, à adapter la circulaire. Les principaux points dénoncés et la prise de position de la FINMA ainsi que les adaptations des Cm 8, 12, 17 et 29 auxquelles il a été procédé sont présentés ci-après. Les Cm 46 et 49 ont été purement et simplement supprimés.

3.2 Objectifs de la circulaire

Un participant à l'audition reconnaît expressément que les mesures proposées par la FINMA auront les effets que le rapport explicatif présente dans les objectifs de l'assouplissement. Ces mesures auraient néanmoins l'inconvénient de nécessiter une adaptation de l'OS et la modification temporaire des principes fondamentaux du SST. Ce participant à l'audition privilégie par conséquent une réduction du paramètre du niveau de sécurité plutôt que les mesures d'assouplissement du projet de circulaire, ce qui permettrait d'éviter les inconvénients évoqués.

Appréciation

La FINMA a renoncé à une baisse du paramètre du niveau de sécurité comme moyen d'assouplissement, dans la mesure où, selon toute vraisemblance, cette procédure n'aurait pas recueilli de consensus.

¹ <http://www.finma.ch/f/regulierung/anhoerungen/pages/stellungnahmen.aspx>

² <http://www.finma.ch/f/regulierung/anhoerungen/pages/stellungnahmen.aspx>

3.3 Continuité par rapport au SST en vigueur

Un participant à l'audition fait valoir qu'il ne table pas sur une forte hausse des taux SST par rapport au SST 2012, contrairement à ce que le rapport explicatif présente comme une conséquence des adaptations proposées. L'abandon de la méthode UFR (*ultimate forward rate* / taux d'intérêt à long terme) pour calculer le capital cible ne constituerait pas un assouplissement, mais, au contraire, une complication, puisque cet abandon augmenterait fondamentalement le capital cible.

Appréciation

Pour calculer le capital porteur de risque et le capital cible, c'est l'approche du dernier point liquide et du taux d'intérêt à long terme qui a été utilisée dans les calculs SST des années 2011 et 2012 afin de fixer les courbes de taux dans plusieurs monnaies.

La FINMA s'en tient à sa méthode d'utilisation d'un dernier point liquide et d'un taux d'intérêt à long terme, tant pour la définition de la courbe de taux risqués que de la courbe de taux sans risque. C'est cette approche qui est justement garante de la continuité.

3.4 Objet de la circulaire (Cm 1 et 2)

Différents participants à l'audition souhaitent une utilisation de la courbe de taux risqués non seulement pour l'escompte des engagements, mais aussi pour la présentation des flux de trésorerie dépendant des taux, et demandent, en conséquence, un complément au Cm 1.

Appréciation

L'OS ne reconnaît à la FINMA l'autorisation de déroger à l'utilisation d'une courbe de taux sans risque que dans le seul domaine de l'« escompte des engagements existants ».

Les actifs d'un bilan SST ne sont pas influencés par l'utilisation d'une courbe de taux risqués plutôt que d'une courbe de taux sans risque. Les valeurs des actifs demeurent ainsi à leur valeur de marché actuelle. Un escompte des placements sans risque au moyen d'une courbe de taux risqués, loin de représenter un assouplissement du SST, constituerait bien une pénalité pour les entreprises d'assurance ; quant aux placements risqués qui ne correspondent pas à des instruments dérivés, l'application de la courbe de taux avec risque de contrepartie n'a aucune incidence, puisque l'escompte doit considérer le *spread* en termes de risque concernant le placement, pour lequel la courbe de taux de référence est négligeable.

La valeur du montant minimum demeure inchangée par rapport au SST sans assouplissement. Le montant minimum correspond à la valeur actuelle des coûts du capital attachés aux capitaux porteurs de risque à détenir dans les années futures. Cette valeur actuelle est donc déterminée au moyen de la courbe des taux sans risque. Les capitaux porteurs de risque à détenir demeurent identiques à ceux du SST sans assouplissement. Le capital cible dans un SST assoupli ne se distingue pas de celui d'un SST sans assouplissement, puisque le montant minimum est un élément du capital cible, qu'un assouplissement du montant minimum présenterait une grande opacité et serait très difficile à détermi-

ner et que le montant minimum devrait par ailleurs être scindé en un montant minimum applicable aux nouvelles affaires et un autre applicable aux affaires en portefeuille.

Pour ce qui est des passifs actuariels, la FINMA renonce sciemment à une régulation détaillée des flux de trésorerie dépendant des taux, leur modélisation étant de la responsabilité propre des entreprises d'assurance et une régulation détaillée risquant de déboucher sur une surrégulation qui n'est pas souhaitée par la FINMA.

3.5 Définitions (Cm 5 à 8)

3.5.1 Courbes de taux sans risque ou courbe de taux risqués

Un des participants à l'audition considère comme sans risque la courbe de taux *swap* avec ou sans réduction de 10 points de base. Un autre participant ne partage pas cet avis, estimant que les taux d'intérêt *swap* présentent des risques de contrepartie.

Appréciation

La FINMA considère que les taux d'intérêt *swap* présentent des risques de contrepartie, et ce, même si, dans la situation actuelle, ils sont corrigés de 10 points de base à la baisse.

3.5.2 Nouvelles affaires et affaires en portefeuille

Un participant considère que les renouvellements dans les affaires LPP font partie des affaires en portefeuille.

Appréciation

C'est intentionnellement que la FINMA ne s'exprime pas sur la thématique complexe de l'évaluation proche du marché des affaires LPP dans le cadre de cette circulaire, elle adapte le Cm 8 de la circulaire et laisse la possibilité aux entreprises qui optent pour les assouplissements de classer les renouvellements dans les affaires LPP soit dans les affaires en portefeuille, soit dans les nouvelles affaires.

3.6 Assouplissement se référant à l'escompte au moyen d'une courbe de taux risqués (Cm 9 à 41)

3.6.1 SST de groupes et conglomérats d'assurance

Un participant à l'audition souhaite qu'au sein d'un groupe, les différentes entreprises d'assurance puissent se prononcer en faveur de l'assouplissement indépendamment les unes des autres.

Appréciation

La FINMA adapte le Cm 12 de la circulaire : dans le cadre d'un SST individuel, les entreprises d'assurance appartenant à un même groupe peuvent opter pour l'assouplissement ou y renoncer, indépendamment les unes des autres. Dans un SST de groupe, en revanche, toutes les entités ou *cluster* doivent uniformément faire l'objet de calculs avec ou sans assouplissement. Cette uniformisation a pour but de garantir la simplicité conceptuelle, l'applicabilité opérationnelle et la transparence qui seraient remises en question si le choix n'était pas uniforme.

3.6.2 Monnaies

Un participant à l'audition émet des critiques sur la réglementation prévue au Cm 13, selon laquelle une entreprise d'assurance qui décide de recourir à l'assouplissement doit l'appliquer à toutes les monnaies dans lesquelles elle opère. Le participant à l'audition plaide en faveur de la liberté de choix sur ce point. Il considère par ailleurs que justifier l'assouplissement par la phase de faiblesse des taux d'intérêt n'est pas pertinent et souligne qu'un passage à l'assouplissement temporaire aura des répercussions sur la conduite des entreprises et aboutira à des adaptations du processus.

Appréciation

L'uniformisation au niveau des monnaies a pour but de garantir la simplicité conceptuelle, l'applicabilité opérationnelle et la transparence qui seraient remises en question si le traitement au sein du SST de groupe n'était pas uniforme.

3.7 Fixation des courbes de taux sans risque

Des participants à l'audition critiquent le projet qui consiste à renoncer à prendre en compte un dernier point liquide et un taux d'intérêt à long terme pour fixer les courbes de taux sans risque. C'est le renoncement à un taux d'intérêt à long terme qui attise le plus le mécontentement.

Appréciation

La FINMA adapte le Cm 17 de la circulaire, en supprimant purement et simplement la deuxième phrase de ce dernier.

La méthode d'extrapolation de la courbe de taux sans risque prendra en compte un « dernier point liquide » et un taux d'intérêt à long terme ainsi que des informations de marché relatives à d'autres points éventuels.

3.8 Fixation des courbes de taux risqués

Un participant à l'audition critique le fait que la circulaire ne mentionne pas explicitement que les courbes de taux risqués doivent reposer sur les taux de swap corrigés de 10 points de base à la baisse et sur la convergence vis-à-vis d'un taux d'intérêt à long terme.

Appréciation

La FINMA ne mentionne pas dans la circulaire les paramètres de fixation des courbes de taux risqués. Elle se réserve la possibilité de pouvoir procéder à des adaptations pour les années 2014 et 2015. Le recours à des taux d'intérêt *swap* minorés de 10 points de base est déjà défini pour le SST au 1^{er} janvier 2013 en vertu du *Guide pratique pour l'établissement du rapport SST 2013* de la FINMA.

3.9 Intégration de l'assouplissement dans le SST d'une entreprise d'assurance

3.9.1 Distinction entre affaires en portefeuille et nouvelles affaires, limitation de l'assouplissement aux affaires en portefeuille

Un participant à l'audition critique la non-prise en compte du principe de l'importance lors de la distinction entre les nouvelles et les anciennes affaires, ce qui contreviendrait au principe de réglementation applicable.

Un participant à l'audition craint que le traitement différencié des nouvelles affaires et des affaires en portefeuille ne contraigne les entreprises d'assurance non-vie à établir des triangles de liquidation doubles, ce qui est qualifié de charge technique disproportionnée.

Un participant considère que les renouvellements dans les affaires LPP font partie des affaires en portefeuille.

Appréciation

La FINMA n'entend pas atténuer le principe selon lequel seules les affaires existantes (= affaires en portefeuille) doivent bénéficier d'une courbe de taux assouplie, sans quoi le risque de créer de mauvaises incitations est trop élevé. La FINMA reconnaît que la distinction entre nouvelles affaires et affaires en portefeuille peut poser problème aux entreprises d'assurance. Par conséquent, elle adapte le Cm 29 de la circulaire et autorise l'utilisation du principe de l'importance lors de la distinction entre nouvelles affaires et affaires en portefeuille.

La FINMA est d'avis qu'une entreprise d'assurance non-vie qui opte pour l'assouplissement n'est pas contrainte de gérer des triangles de liquidation doubles. Le Cm 28 du projet de circulaire permet aux entreprises d'assurance dommages de procéder à une séparation entre les nouvelles affaires et les affaires en portefeuille au moyen de la date d'occurrence utilisée dans le système de comptabilisation disponible. Par conséquent, les triangles sont déjà présents sous la forme requise pour les entreprises d'assurance concernées. Aucun autre triangle n'est nécessaire. Il n'y a donc de problème ni en prenant pour base l'année de survenance, ni l'année de souscription.

Concernant les renouvellements dans les affaires LPP, cf. 3.5.2.

3.9.2 Pas d'effet sur le capital cible

Plusieurs participants à l'audition demandent que le recours aux courbes de taux risqués ne soit pas réservé au calcul du capital porteur de risque, mais soit également utilisé pour le calcul du capital cible. Ils pointent dans le processus de la FINMA qui propose de n'avoir recours à ces courbes de taux que pour le calcul des engagements actuariels une incohérence au niveau de la modélisation.

Un participant à l'audition estime par ailleurs que le calcul du capital cible sur la base de la courbe de taux sans risque conduirait en règle générale à un capital cible plus élevé qu'il ne le serait s'il était déterminé sur la base de la courbe de taux risqués.

Appréciation

L'autorité réglementaire ne confère pas à la FINMA l'autorisation de procéder à telles modifications concernant le capital cible. La compétence de la FINMA est circonscrite à l'adaptation temporaire de l'escompte des engagements actuariels.

Cela mis à part, la FINMA est d'avis que la fixation du capital cible sur la base du taux de courbe sans risque n'entraîne généralement pas d'augmentation du capital cible.

3.9.3 Présentation des résultats du calcul SST sans assouplissement

Deux participants à l'audition rejettent le calcul à titre indicatif que représente le SST non assoupli.

Deux autres participants à l'audition approuvent le calcul à titre indicatif, mais souhaitent que celui-ci soit établi sur une base comparable au SST 2012. Par ailleurs, un de ces deux participants est d'avis qu'il conviendrait de procéder de manière pragmatique lors de l'application, en autorisant notamment des méthodes par approximation à vocation simplificatrice.

Appréciation

L'application de l'assouplissement engendre en effet une charge supplémentaire dans le cadre du processus que prévoit le projet de circulaire, puisqu'il faut déterminer, outre le CPR, le terme qui représente l'assouplissement. Néanmoins, le capital cible demeurant inchangé, cette charge supplémentaire est limitée. Le calcul à titre indicatif n'induit en lui-même aucune autre charge, le terme qui représente l'assouplissement devant de toute façon être déterminé pour pouvoir profiter de l'assouplissement.

La FINMA salue l'importance accordée à la nécessité du calcul à titre indicatif tout en approuvant un processus pragmatique lors du développement de méthodes par approximation, à savoir le recours à deux méthodes différentes pondérées, par la suite, de manière adéquate. Les seules limites imposées au pragmatisme tiennent à l'application des critères d'importance cités dans la circulaire 08/44 « SST ».

Concernant la continuité par rapport au passé, cf. 3.3.

3.10 Assouplissement dans le système de seuils d'intervention (Cm 42 à 50)

Dans le système de seuils d'intervention présenté dans l'annexe 4 de la Circ.-FINMA 08/44, la FINMA règle les mesures qu'elle prend lorsqu'une entreprise d'assurance ne remplit pas les exigences de solvabilité du SST. Pendant la durée de validité de la Circ.-FINMA 13/2, la FINMA renoncera, sous certaines conditions, à interdire à une entreprise d'assurance se trouvant dans le domaine jaune le paiement de dividendes ainsi que l'attribution d'excédents ou à interdire dans le domaine orange les nouvelles affaires et les renouvellements à une entreprise d'assurance disposant d'un quotient SST d'au moins 60 %. Les conditions de ces assouplissements sont un plan de mesures et d'assainissement approuvé par la FINMA et, au besoin, un plan de financement d'après l'art. 62 al. 2 OS (Cm 45 et 48).

3.10.1 Paiements de dividendes et d'excédents

D'une part, il est fait valoir que deux corpus réglementaires cadres à l'origine indépendants seraient confondus du fait de ces conditions, ce qui n'aurait d'autre conséquence qu'une complication inutile ; d'autre part, la condition formulée au Cm 46 serait trop large, ce qui pourrait conférer un caractère arbitraire à la surveillance, raison pour laquelle cette condition devrait être purement et simplement supprimée.

D'autres participants à l'audition semblent saluer cette adaptation des mesures d'intervention qui permet de garantir la continuité du développement des entreprises d'assurance tout en implémentant simultanément des mesures (nécessaires) pour améliorer le taux de solvabilité SST, sans remettre en cause parallèlement les droits des assurés.

Appréciation

Le domaine dans lequel se situe une entreprise d'assurance en vertu du système de seuils d'intervention est déterminé à l'aide des quotients SST alors valables. La FINMA considère le renoncement temporaire conditionné à certaines mesures comme un signal clairement identifiable envoyé au marché selon lequel un taux SST qui passe provisoirement légèrement en-dessous de 100 % ne doit pas être interprété comme une situation dramatique. En outre, cette réglementation est conforme à ses objectifs de garantir la sécurité des entreprises d'assurance tant sur le plan juridique que sur celui de la planification.

La condition relative au modèle commercial (Cm 46) est supprimée dans la mesure où elle est de toute façon reprise dans le plan de mesures et d'assainissement approuvé par la FINMA. La FINMA maintient la première condition : les assouplissements temporaires ne doivent pas exempter les entreprises d'assurance de leur obligation de poursuivre la mise en œuvre des mesures nécessaires pour atteindre un quotient SST suffisant, ne serait-ce que dans l'optique de la suppression des assouplissements dans trois ans. Dans le cadre du plan de mesures et d'assainissement, l'entreprise d'assurance doit prouver qu'elle est en mesure de venir à bout des charges qui les grèvent en raison de problèmes du passé dans le délai utile. La FINMA n'octroiera les assouplissements prévus dans la circulaire qu'à cette condition.

3.10.2 Nouvelles affaires et renouvellements

D'une part, il est fait valoir que deux corpus réglementaires cadres à l'origine indépendants seraient confondus du fait de la première condition, ce qui n'aurait d'autre conséquence qu'une complication inutile. D'autre part, la condition formulée au Cm 49 serait trop large, ce qui pourrait conférer un caractère arbitraire à la surveillance, raison pour laquelle cette condition devrait être purement et simplement supprimée.

D'autres participants à l'audition semblent saluer cette adaptation des mesures d'intervention qui permet de garantir la continuité du développement des entreprises d'assurance tout en implémentant simultanément des mesures (nécessaires) pour améliorer le taux de solvabilité SST, sans remettre en cause parallèlement les droits des assurés.

Appréciation

La FINMA adapte la circulaire et supprime purement et simplement le Cm 49.

4 Suite de la procédure

En raison des prises de position reçues, la FINMA procède à diverses modifications matérielles et à quelques adaptations formelles.

La circulaire entre en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Sa durée d'application est limitée au 31 décembre 2015.