

Septembre 2018

DÉCRYPTAGES

Les fiches outils à destination des élus

LE RÉGIME DE RÉSOLUTION DES ASSURANCES

A la suite de la crise financière de 2008 et de la crise des dettes souveraines de 2010, les autorités internationales de régulation du secteur financier se sont attachées à renforcer les mesures mises en œuvre afin de s'assurer de la stabilité du système financier. Outre un renforcement des obligations en termes de solvabilité (Bâle III pour les banques et Solvabilité 2 pour les assurances), une réflexion sur des régimes de résolution a également été engagée. Si un tel dispositif a pu être mis en place au niveau européen pour le secteur bancaire, il n'en est pas de même pour le secteur assurantiel, pour lequel les travaux sont encore en cours au sein du Conseil de Stabilité Financière. Ces travaux pourront notamment s'appuyer sur l'exemple de la France, l'un des précurseurs en la matière, avec son régime de résolution des assurances mis en place fin 2017. Premier point sur ce nouveau dispositif.

éthix

37, rue de La Rochefoucauld - 75009 Paris
Tél. 01 58 53 53 00 - Fax. 01 43 49 08 14
www.ethix.fr - courrier@ethix.fr

LE PRINCIPE DU RÉGIME DE RÉOLUTION

Un régime de résolution peut schématiquement être défini comme un régime de gestion ordonnée de crise visant à prévenir les impacts négatifs pour la stabilité financière, les assurés, l'économie et les finances publiques de la défaillance d'un organisme financier.

En ce sens, un régime de résolution efficace doit permettre de :

- * assurer la continuité des services financiers d'importance systémique. En assurance, il peut par exemple s'agir de certaines garanties obligatoires sur lesquelles peu d'acteurs sont positionnés (responsabilité civile décennale en assurance construction notamment) ;
- * protéger les intérêts des clients bancaires et des assurés ;
- * éviter le recours au renflouement public des organismes financiers défaillants ;
- * minimiser le coût de la résolution et, dans la mesure du possible, les pertes subies par les créanciers des établissements concernés ;
- * accroître la discipline de marché et favoriser les solutions de place en cas de défaillance avérée ;
- * assurer que les entreprises non viables puissent quitter le marché sans heurts.

UN RÉGIME COMPLÉMENTAIRE AUX DISPOSITIONS DE SOLVABILITÉ 2

La mise en place d'un régime de résolution pour les assureurs permet notamment de combler les lacunes de Solvabilité 2.

Rappelons que le nouveau corpus réglementaire a introduit deux exigences de capital :

- * une exigence minimale, MCR (Minimum Capital Requirement), qui représente le seuil en dessous duquel le niveau des fonds propres ne doit pas baisser, sous peine d'une intervention resserrée de l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR), voire du retrait d'agrément de l'organisme ;
- * une exigence cible, SCR (Solvency Capital Requirement), qui correspond schématiquement au niveau de capital permettant à l'assureur d'absorber les pertes imprévues et significatives, tout en respectant les engagements contractés envers les assurés.

Le régime de résolution des assurances introduit en France permet :

- * d'accroître et de préciser les prérogatives de l'ACPR applicables aux entreprises qui se situent entre le Minimum de Capital Requis (MCR) et le Capital de Solvabilité Requis (SCR). Il s'applique entre autres lorsque l'entreprise n'a pas réussi à restaurer son taux de couverture de SCR à un niveau supérieur à 100% dans un délai de six mois après la constatation d'un défaut de couverture¹ ;
- * de disposer d'un éventail de mesures pour faire face à la faillite éventuelle d'un assureur, ce risque n'étant pas totalement exclu² ;
- * d'élargir le champ des mesures préventives dont le régulateur dispose dans l'exercice de ses prérogatives.

QUEL CHAMP D'APPLICATION ?

Selon l'ordonnance n°2017-1608 du 27 novembre 2017 relative à la création d'un régime de résolution pour le

secteur de l'assurance, le dispositif mis en place doit s'appliquer à l'ensemble des acteurs du secteur qu'elles

1. Le code des assurances (article L.352-7) prévoit qu'en cas de non respect de la contrainte du SCR, l'assureur dispose de six mois pour rétablir sa situation conformément à un plan de rétablissement préalablement approuvé par l'ACPR. Un délai supplémentaire de trois mois peut être accordé à l'organisme sur décision de l'ACPR.

2. Le SCR correspond au niveau de fonds propres nécessaire pour limiter la probabilité de faillite à 0,5% à l'horizon d'un an.

que soient les règles qui les régissent :

- * code des assurances pour les sociétés et les mutuelles d'assurance ;
- * code de la mutualité pour les « mutuelles 45 » ;
- * code de la sécurité sociale pour les institutions de prévoyance.

Par ailleurs, conformément au principe de proportionnalité instauré par le traité de l'Union Européenne et repris dans Solvabilité 2, les mesures mises en œuvre doivent

tenir compte de la nature, de la complexité des activités et du profil de risque de l'organisme concerné, sa forme juridique, ainsi que, le cas échéant, la fourniture par ce dernier d'assurances obligatoires.

On notera également que certaines mesures envisagées sont délimitées par des seuils d'application, précisés par arrêté du ministre chargé de l'économie. C'est notamment le cas de l'obligation d'établissement d'un plan préventif de rétablissement.

UNE DOUBLE DIMENSION « PRÉVENTIVE »...

Afin d'anticiper, voire d'éviter le recours à la résolution, le législateur a instauré une obligation d'établissement d'un plan préventif de rétablissement. Ne sont concernés par cette obligation que les organismes remplissant les critères (non cumulatifs) édictés par les textes :

- * une condition de taille de bilan prudentiel³, fixée par arrêté ministériel ;
- * l'exercice par l'organisme assureur de fonctions critiques pour l'économie ou l'existence de risques spécifiques en cas de défaillance.

Ce plan doit préciser :

- * les mesures à mettre en œuvre en cas de difficultés afin de rétablir la santé financière de l'organisme ;
- * les indicateurs avancés utilisés pour détecter la détérioration de la situation financière justifiant la mise en œuvre du plan de rétablissement ;
- * les dispositifs prévus pour assurer la coordination et la cohérence des différentes actions à mener ainsi que les procédures permettant d'assurer leur mise en œuvre rapide.

Ce plan est soumis à la validation de l'ACPR, qui peut enjoindre les organismes concernés à revoir leur copie, si elle identifie des lacunes importantes dans les plans présentés. L'ACPR peut notamment demander aux acteurs de compléter leur plan sur les dimensions suivantes :

- * la réduction de leur profil de risque, y compris le risque de liquidité ;
- * l'adoption de mesures rapides de recapitalisation ou d'amélioration de la couverture des exigences prudentielles ;

- * l'accroissement de la capacité de rétablissement des fonctions critiques et des activités représentant une source importante de revenus ou de bénéfices.

Ces plans servent notamment de référence à l'ACPR dans l'élaboration de ses propres plans préventifs de résolution. Ces derniers doivent être établis pour l'ensemble des organismes établissant un plan de rétablissement. Ils comprennent à minima deux scénarios : la défaillance circonscrite et individuelle d'un organisme donné ou une situation défavorable affectant une part significative des acteurs du secteur. Une synthèse du plan préventif de résolution doit être communiquée à l'organisme concerné.

L'élaboration de ces plans est l'occasion pour l'ACPR d'analyser la résolvabilité des acteurs du secteur, c'est-à-dire l'existence ou non chez un organisme donné d'obstacles pouvant entraver le lancement d'une procédure collective ou de résolution et à la réalisation de ses objectifs (la poursuite des fonctions critiques exercées par l'organisme défaillant, limiter l'impact de la défaillance sur le marché...).

Si de tels obstacles sont identifiés, l'organisme assureur doit alors présenter au régulateur les mesures visant à les lever, ou à tout le moins les réduire. Si ces mesures sont jugées insuffisantes, l'ACPR peut aller jusqu'à enjoindre l'entité de réexaminer ses fonds propres, se séparer de certains actifs ou limiter, voire cesser une activité.

3. Estimé selon les règles Solvabilité 2

... ET « CURATIVE »

Le déclenchement du mécanisme de résolution ne peut être étudié qu'à partir du moment où une défaillance avérée ou prévisible d'un acteur du secteur est identifiée. Cela est le cas lorsque l'une des deux conditions suivantes est remplie :

- * l'entité est susceptible de ne plus respecter les conditions de son agrément (respect des ratios de fonds propres, moyens techniques et humains suffisants, honorabilité et compétence des dirigeants effectifs,...) ;
- * la mise en œuvre du plan de rétablissement mentionné précédemment n'a pas permis de restaurer la situation financière de l'organisme.

Lorsque l'une de ces conditions est remplie, l'ACPR analyse l'opportunité du lancement de la procédure, au regard des objectifs de la résolution, des coûts/avantages de cette dernière par rapport aux autres solutions envisageables et de la possession par l'entreprise d'un niveau suffisant d'actifs pour couvrir les passifs inscrits à son bilan prudentiel.

Dans le cadre d'une procédure de résolution, l'ACPR dispose de pouvoirs de police administrative élargis sur le/les organisme(s) concerné(s) par la procédure. Elle peut notamment :

- * suspendre, révoquer les personnes exerçant la direction effective de l'entreprise ;
- * désigner un administrateur de résolution ;
- * s'opposer à la poursuite du mandat d'une ou de plusieurs personnes physiques, y compris les représentants de personnes morales membres du Conseil d'administration ;
- * suspendre, restreindre ou interdire temporairement la libre disposition de tout ou partie des actifs de la personne contrôlée ;
- * exiger une cession d'activités...

Afin de protéger les intérêts des assurés, le texte prévoit également plusieurs mécanismes de réorganisation des portefeuilles de contrats de l'organisme défaillant :

TRANSFERT DE PORTEFEUILLE

- * Opération réalisée par l'organisme sous injonction de l'ACPR ou d'office par l'ACPR en cas d'échec de l'injonction.
- * L'assureur défaillant reçoit une juste indemnisation pour le portefeuille transféré.
- * Délais de transferts raccourcis par rapport aux délais classiques pour ce type de procédures.

ORGANISME RELAIS

- * Utilisable en cas d'échec de l'opération de transfert.
- * Création d'une nouvelle entité juridique sous forme de Société Anonyme, à laquelle est transféré tout ou partie du portefeuille de contrats de l'organisme en résolution.
- * L'assureur défaillant peut en détenir une partie du capital.

STRUCTURE DE GESTION DE PASSIFS

- * Nouvelle structure créée sous forme de fiducie, destinée à assurer une gestion extinctive du portefeuille de contrats de l'organisme défaillant.
- * Offre un traitement prudentiel et comptable incitatif pour encourager le fiduciaire à accepter cette charge et à gérer efficacement le portefeuille.

UN MÉCANISME DIFFÉRENT DE SON ÉQUIVALENT BANCAIRE...

Le mécanisme français de résolution du secteur assurantiel se base avant tout sur des mesures préventives et des mesures de gestion de la crise permettant notamment de transférer tout ou partie des engagements d'assurance

de l'organisme défaillant à une autre structure. Il ne prévoit pas de mesures de renflouement ou des exigences de fonds propres comme c'est le cas pour le secteur bancaire. En effet, pour ce dernier, un fonds de

résolution, alimenté par les banques a été créé, celui-ci pouvant être mis à contribution en cas de défaillance d'un établissement donné. Par ailleurs, le mécanisme de résolution bancaire prévoit également qu'en cas de

difficultés, l'ACPR a la possibilité d'imposer aux créanciers, selon le niveau de séniorité de la dette, de transformer leurs titres de dette en capitaux propres ou de réduire le montant de leurs créances à l'égard de la banque.

... PEU RÉPANDU EN EUROPE

D'autres pays ont fait un choix différent. La Roumanie et les Pays Bas qui ont également mis en place ce type de régime, ont pour leur part choisi d'inclure dans le dispositif des mesures de renflouement des assureurs défaillants. Ce type de dispositifs demeure toutefois peu répandu en Europe.

Cette situation plaide selon l'Autorité Européenne des Assurances et des Pensions Professionnelles (EIOPA)

pour une harmonisation du cadre applicable aux assureurs au niveau européen. C'est notamment ce sur quoi le Conseil de Stabilité Financière travaille. Une consultation a été ouverte à cet effet en décembre 2017 jusqu'à fin février 2018. Cette réflexion devrait permettre d'aboutir à la mise en place d'un socle minimal de mesures relatives à la résolution des acteurs du secteur assurantiel.

EN GUISE DE CONCLUSION

Après la mise en place de Solvabilité 2 qui avait pour ambition de réduire le risque de faillite d'un assureur (une chance sur 200 à un an), la mise en place d'un régime de résolution doit permettre de disposer d'un cadre pour prévenir et traiter les éventuelles défaillances qui pourraient intervenir.

Dans la pratique, rappelons toutefois que le secteur de l'assurance a plutôt bien résisté aux récents épisodes

de crise malgré les lacunes du dispositif prudentiel précédent (Solvabilité 1). Il y a eu relativement moins de défaillances d'assureurs que d'autres entreprises du secteur financier. Ainsi, l'évolution du dispositif prudentiel et de résolution résulte avant tout d'un alignement par rapport aux pratiques constatées dans certains pays, tel que la Suisse, ou dans d'autres secteurs, comme la banque.