

5 décembre 2012

Circulaire FINMA 2013/5 « Liquidité des assureurs »

Rapport de la FINMA sur l'audition du 2 août au 2 octobre 2012 relative au projet de circulaire « Liquidité des assureurs »

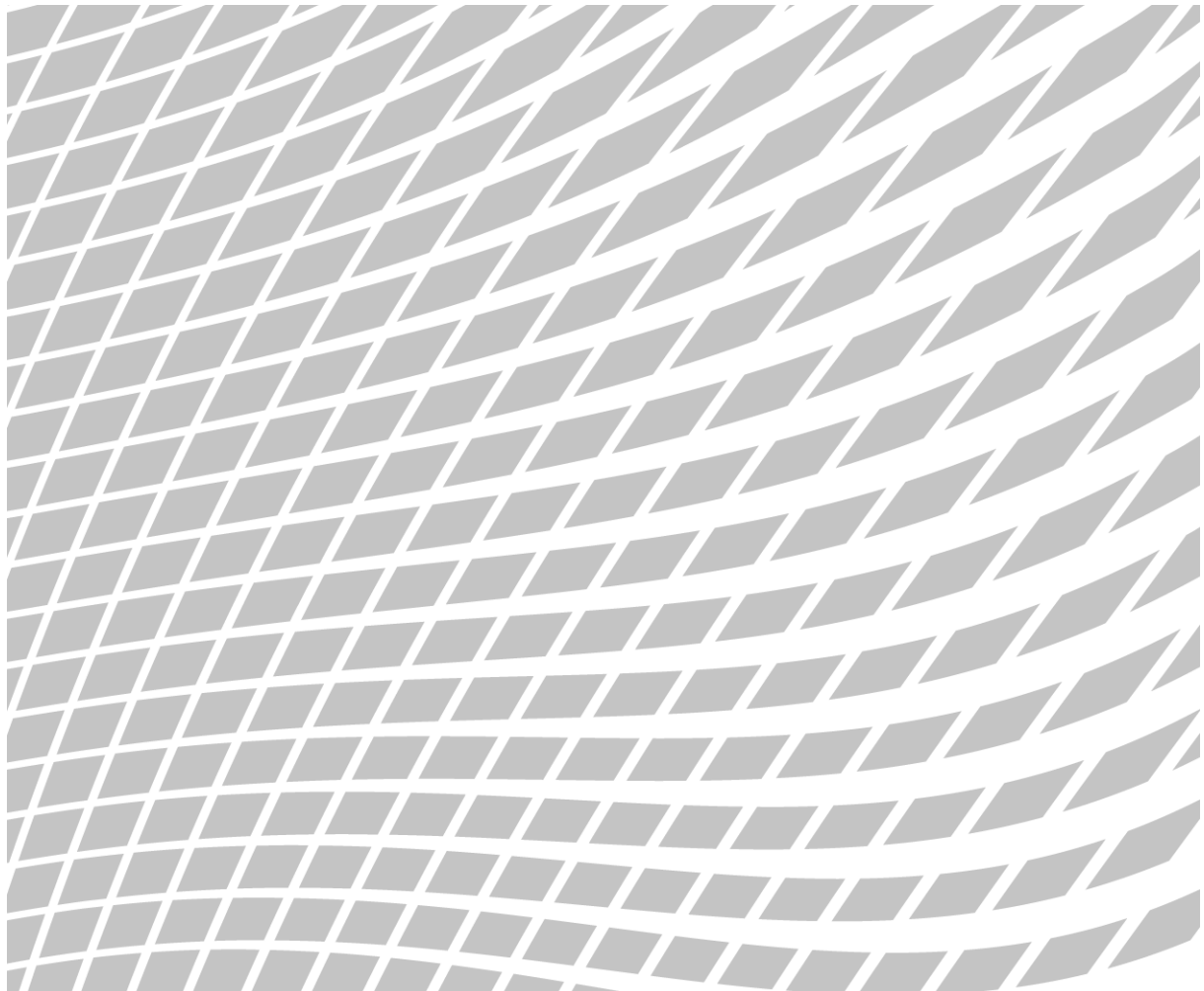


Table des matières

Abréviations	3
1 Introduction	4
2 Prises de position reçues	4
3 Résultats de l’audit et évaluation par la FINMA	5
3.1 Généralités	5
3.2 Sur le fond	6
3.2.1 Champ d’application	6
3.2.2 Recensement du risque de liquidité	7
3.2.3 Rapport	10
3.3 Sur la forme	10
4 Suite de la procédure	10

Abréviations

OS	Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance des entreprises d'assurances privées (Ordonnance sur la surveillance ; RS 961.011).
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
LFINMA	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (Loi sur la surveillance des marchés financiers ; RS 956.1)
IAIS	International Association of Insurance Supervisors (Association internationale des superviseurs d'assurance – AISA)
ICP	Insurance Core Principle (principes fondamentaux de l'assurance)
Cm	Chiffre en marge
LSA	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des institutions d'assurance privées (Loi sur la surveillance des assurances ; RS 961.01).

1 Introduction

Du 2 août au 2 octobre 2012, la FINMA a mené une audition publique sur son projet de circulaire « Liquidité des assureurs ». Le projet de la circulaire et le rapport explicatif ont été publiés sur le site internet de la FINMA. L'invitation à la procédure d'audition a été diffusée sur le site web de la FINMA afin que toutes les parties intéressées aient l'opportunité de prendre position.

La circulaire a pour objet le recensement des risques de liquidité ainsi que l'établissement par les assureurs d'un rapport sur leurs liquidités conformément à l'art. 22 LSA.

Le présent rapport regroupe les prises de position des participants à la procédure d'audition relative au projet de circulaire ainsi que la position de la FINMA.

2 Prises de position reçues

Pendant la procédure d'audition, quatre prises de position sont parvenues à la FINMA. La FINMA a reçu pour les trois positions suivantes (classées par ordre alphabétique) un accord écrit en vue de leur publication (intégrale ou partielle) :

- Association Suisse d'Assurances (ASA)
- SCOR Switzerland SA
- Zurich Insurance Group SA

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

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

3 Résultats de l'audit et évaluation par la FINMA

Le projet de circulaire sur le recensement des risques de liquidité ainsi que l'établissement par les assureurs d'un rapport sur leurs liquidités a été largement salué.

Les indications de chiffres en marge (Cm) se rapportent au projet qui faisait l'objet de l'audit.

Outre d'ordre général (3.1), les remarques étaient tant sur le fond (3.2) que sur la forme (3.3).

3.1 Généralités

Pour l'un des participants à l'audit, la circulaire semble largement s'inspirer des conditions posées aux liquidités des établissements bancaires et aussi des défis que ces liquidités sont censées relever. Or, à son avis, du fait des directives relatives à la fortune liée et de l'exigibilité « progressive » des engagements assurantiels, les conditions de départ sont tout autres dans les affaires d'assurance que dans les affaires bancaires.

Appréciation

Dans le secteur bancaire, Bâle III marquera notamment l'introduction de nouvelles directives sous la forme de normes minimales quantitatives relatives aux risques de liquidité (ratio de liquidité minimal, taux de refinancement). La circulaire « Liquidité des assureurs » ne comprend aucune exigence en matière de niveau des liquidités ; elle se rapporte uniquement au recensement des risques de liquidité et à l'établissement par les assureurs d'un rapport sur leurs liquidités. En conséquence, le contenu et les prescriptions de la circulaire ne peuvent être comparés avec la réglementation du secteur bancaire.

Un participant à l'audit avance le fait que le risque de liquidité semble plutôt faible dans le cadre des affaires opérationnelles d'assurance par rapport à celui des affaires bancaires. Selon lui, la valeur ajoutée de ce nouveau rapport est négligeable comparée au travail supplémentaire que cela implique pour les entreprises.

Appréciation

Les risques liés aux liquidités relèvent des risques les plus importants que les entreprises d'assurance sont tenues de recenser, de limiter et de contrôler en vertu de l'art. 22 LSA, mais aussi de normes internationales. Dans son ICP 8 « Risk Management and Internal Controls », l'IAIS recommande par exemple à la révision interne des compagnies de soumettre le risque de liquidité à une évaluation appropriée² et décrit dans son ICP 15 « Investment » le principe applicable en matière de degré de

² ICP 8.6.8 : «In carrying out the above tasks, the internal audit function should ensure all material areas of risk and obligation of the insurer are subject to appropriate audit or review over a reasonable period of time. Among these areas are those dealing with: market, underwriting, credit, liquidity, operational and reputational risk ; ... »

liquidité des actifs³. Dans son ICP 16 « Enterprise Risk Management for Solvency Purposes », l'IAIS invite également les entreprises à procéder à leur propre évaluation des risques et de la solvabilité qui tienne compte de tous les risques importants et raisonnablement prévisibles, notamment du risque de liquidité⁴.

De son côté, l'industrie de l'assurance, par le biais du CRO Forum⁵ et de la Geneva Association⁶, a également reconnu le risque de liquidité comme l'un des principaux risques menaçant les compagnies d'assurances et devant donc être soumis à un traitement renforcé.

La FINMA part du principe que les entreprises – conformément aux dispositions légales – s'occupent déjà de la question des liquidités et qu'elles ont déjà mis en place un système de rapport interne dans ce domaine. En conséquence, le travail supplémentaire généré par la circulaire peut être qualifié de plutôt limité.

3.2 Sur le fond

3.2.1 Champ d'application

L'un des participants à l'audition souligne le fait que pour les groupes et les conglomérats d'assurances, la gestion des liquidités est étroitement liée à la gestion du capital. Afin d'obtenir le maximum de transparence concernant les exigences minimales indiquées au Cm 10 et portant sur la planification du capital, il recommande d'exclure les groupes et les conglomérats d'assurances de la circulaire du fait de cette relation étroite entre la gestion des liquidités et celle du capital.

Appréciation

Élément central de la direction financière d'une entreprise, les liquidités sont étroitement imbriquées dans diverses activités entrepreneuriales : avec le capital et, donc, avec la planification du capital, avec la gestion des actifs et des passifs (*asset-liability-management*), etc. Considérant ce rôle charnière, la FINMA estime qu'un traitement indépendant des liquidités s'avère donc le plus approprié.

La concordance des liquidités avec la planification du capital, la gestion des actifs-passifs, etc., relève de l'activité opérationnelle de l'assureur. En conséquence, la FINMA maintient que le risque de liquidité représente un risque important que ce soit au niveau individuel, au niveau du groupe ou du con-

³ ICP 15.3.15 : «...the insurer needs to have available assets which can be used to generate cash when it needs to do so...» ICP 15.3.16 : «The ability of the insurer to remain in a liquid position may be adversely impacted ... A large cash outflow may impact the liquidity of the insurer leaving it with less liquid assets to make other policyholder payments.» ICP 15.3.17 : «The ability to realise or liquidate an investment at any point in time is important.»

⁴ ICP 16.13 : «The supervisor requires the insurer's ORSA to encompass all reasonably foreseeable and relevant material risks including, as a minimum, underwriting, credit, market, operational and liquidity risks and additional risks arising due to membership of a group.»

⁵ CRO Forum, Liquidity Risk Management - Best Risk Management Practices, October 2008.

⁶ The Geneva Association Systemic Risk Working Group, Systemic Risk in Insurance: An Analysis of Insurance and Financial Stability, Special Report, Mars 2010; §5.2.2, Mesure 2.

glomérat, et ne voit aucune raison qui justifierait d'exclure les groupes et les conglomérats du champ d'application de cette circulaire.

Un participant à l'audition propose l'interprétation suivante du Cm 3 : « The applicability to these entities has to be understood that these entities will determine the most appropriate scope of reporting that provides an economically meaningful view of the liquidity risk of the entity, regardless whether that is a group, a conglomerate or a single entity insurer. »

Appréciation

Le Cm 3 définit les entités soumises à la surveillance et concernées par la circulaire et doit être lu en relation avec le Cm 4. L'entité n'est pas libre de décider seule ce qui est «the most appropriate scope of reporting». Si l'entité consiste en un groupe ou en un conglomérat, alors la circulaire doit être appliquée par la société faîtière du groupe en impliquant toutes les entités juridiques. Cela ne signifie pas qu'un rapport séparé doit être remis pour chacune des entités surveillées d'un groupe ou d'un conglomérat.

En conséquence, la FINMA estime qu'aucune adaptation n'est nécessaire.

3.2.2 Recensement du risque de liquidité

Cm 11

L'un des participants à l'audition déplore que la formulation du Cm 11 soit déroutante : les notions utilisées (pour certaines reprises dans les titres et Cm suivants) de « bilan des flux de liquidités » et « position de la liquidité » relèveraient de considérations se rapportant à une date de référence précise alors que la planification des liquidités repose sur la prise en compte d'une période globale présentant des sorties et des entrées de liquidités. Il faudrait donc en vérifier la formulation (également dans les Cm suivants) et, le cas échéant, procéder à une clarification. Dans le Cm considéré, par exemple, la première phrase pourrait être purement et simplement supprimée.

Un autre participant à l'audition estime la chose suivante : « In particular the requirement to distinguish between sources and uses as well as operating, investing and financing activities is too complex and does not add any value. We recommend to drop sources and uses and show the net cash flows only. This is more than sufficient to understand liquidity risk. »

Appréciation

Le bilan des flux de liquidités permet de constater la liquidité d'un assureur, c'est-à-dire sa capacité à pouvoir assumer l'intégralité de ses engagements financiers dans les délais. Il s'agit là d'une approche courante pour illustrer le risque de liquidité⁷ ; elle repose sur les sorties et les entrées de liquidités dont le classement en besoins et sources de liquidités, en particulier découlant de l'activité de

⁷ Voir p. ex. Peter Neu et Leonard Matz, *Liquidity Risk - Measurement and Management*, 2007.

l'entreprise, des investissements, de l'activité de financement et de refinancement, contribuent à améliorer la compréhension du risque de liquidité.

La position nette ne peut être déterminée que sur la base des besoins et des sources de liquidités (Cm 11) ; en ce sens, la rédaction d'un rapport sur les sorties et les entrées ne constitue pas une complexité supplémentaire. Les entreprises peuvent décider librement du mode d'organisation des besoins et des sources tant qu'il est logique et approprié.

Pour toutes ces raisons, la première phrase du Cm 11 contribue à la compréhension et ne doit pas être supprimée.

Cm 14

Un participant à l'audition suggère de définir plus précisément les tranches d'échéance.

Appréciation

Afin d'améliorer l'intelligibilité du Cm 14, celui-ci est complété en ce sens ; le 31 décembre de l'année précédente est précisé comme date de référence.

Cm 19 et 24

Un participant à l'audition estime que les asymétries de devises ont déjà été prises en compte dans le premier rapport semestriel et le rapport dérivé et qu'elles ont alors été transmises à la Finma. Afin d'éviter tout doublon, il préconise la suppression de la deuxième phrase du Cm 19.

Appréciation

Les sujets traités dans le premier rapport semestriel et le rapport dérivé sont plus étroits que ceux de la circulaire « Liquidité des assureurs ». En outre, comme le premier rapport semestriel et le rapport dérivé ne prévoient pas de scénarios défavorables, on ne peut pas vraiment parler de doublons. Au regard des enseignements tirés de la simulation de scénarios défavorables, la FINMA estime qu'il faut absolument continuer d'indiquer les asymétries importantes de devises et est d'avis qu'aucune adaptation n'est donc nécessaire.

Cm 20

Un participant à l'audition considère qu'une représentation rétroactive du développement de la position de liquidité est compliquée et n'apporte rien. D'après lui, les actifs du bilan sont déjà indiqués dans le rapport trimestriel transmis à la FINMA et permettent, si nécessaire, d'en déduire rétroactivement le développement de la position de liquidité. Le Cm 20 doit donc être purement et simplement supprimé.

Un autre participant déclare : « The liquidity risk is a prospective risk; therefore we recommend to drop the requirement of reporting actual amounts beyond what is already currently provided and in such a format ».

Appréciation

Afin de garantir la consistance des rapports, la FINMA considère que l'indication des valeurs effectivement enregistrées par le passé est incontournable. En outre, la justesse des prévisions ressortant du rapport et de la planification sur les liquidités doit être évaluée à partir de la position effectivement atteinte par les liquidités, à l'instar d'un simple contrôle a posteriori.

De surcroît, les informations à la disposition de la FINMA ne sont pas suffisantes pour permettre une analyse du risque de liquidité.

En conséquence, la FINMA estime qu'aucune adaptation n'est nécessaire.

Cm 25

Un participant à l'audition argue du fait que la prise en compte d'une position de liquidité à une date de référence précise située dans le passé n'apporte rien si les conditions du marché sont défavorables, et recommande en conséquence de supprimer le Cm 25.

Appréciation

La FINMA est d'accord avec cette remarque. Le Cm 25 est purement et simplement supprimé.

Cm 26 (désormais: Cm 25)

Un participant à l'audition estime que ce chiffre en marge est redondant.

Appréciation

Une planification des liquidités comprend notamment les mesures prévues par les assureurs (l'approvisionnement d'urgence en liquidités, par exemple les facilités auprès des banques) et les compétences au sein de l'assureur. Ceci est également décrit par le CRO Forum dans ses principes relatifs aux Best Risk Management Practices⁸. Ces aspects ne sont pas couverts par les Cm 14, 21 et 22, mais plutôt par le Cm 26 (désormais : Cm 25).

En conséquence, la FINMA estime qu'aucune adaptation n'est nécessaire.

⁸ CRO Forum, Liquidity Risk Management - Best Risk Management Practices, October 2008 (5.8. Liquidity Crisis Planning : «... There are several aspects of crisis planning which should be addressed. Among these are : the designation of a liquidity crisis management team, along with defined roles and responsibilities ; the development of a process to repeatedly gather cash flow projections; and the design of appropriate internal and external lines of communication. ...»).

3.2.3 Rapport

Cm 36 (désormais: Cm 35)

Deux participants à l'audition réclament un premier rapport le 30 avril 2014 ; un autre participant propose de prévoir un délai d'un à deux mois pour les deux premières années, après prise en compte de la première version du rapport ainsi que de la présentation concomitante du SST.

Appréciation

La FINMA a bien conscience du fait que le texte final de la circulaire ne sera connu que vers la fin de l'année 2012 et souhaite laisser suffisamment de temps aux entreprises soumises à surveillance pour son application. Toutefois, et considérant le fait que les entreprises, les groupes et les conglomérats tenus de remettre un rapport disposent déjà largement d'un rapport interne sur les liquidités, la FINMA ne voit pas la nécessité de repousser d'une année la remise du premier rapport.

Les modifications suivantes sont effectuées:

- Le premier rapport doit être remis pour le 30 septembre 2013.
- A partir de 2014, les entreprises, groupes et conglomérats concernés doivent remettre leur rapport jusqu'au 30 avril.

3.3 Sur la forme

Outre les prises de position mentionnées ci-dessus, la FINMA procède à quelques adaptations formelles et rédactionnelles minimales sur lesquelles nous ne revenons pas dans le présent rapport. En la matière, nous renvoyons à la version révisée de la circulaire.

4 Suite de la procédure

A la suite des prises de position reçues, la FINMA procède à quelques modifications sur le fond et à peu de modifications sur la forme.

La présente circulaire entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013.