

## Nouvelle orientation de l'OFAP

Exposé de Monsieur Herbert Lüthy  
Directeur de l'Office fédéral des assurances privées

Mesdames, Messieurs,

Tout d'abord un regard vers le passé: peu d'années se sont écoulées depuis que le secteur de l'assurance suisse a été ébranlé par une crise qui l'a non seulement plongé dans les chiffres rouges, mais a aussi entraîné une grave crise de confiance, en particulier chez les consommateurs et les investisseurs. Dans ce contexte, il n'est que naturel que le rôle de la surveillance ait été mis en cause de façon fondamentale et critique. Il est apparu de façon exemplaire qu'il ne peut pas être remédié à une réputation inexistante ou peu développée par une argumentation élaborée par les milieux des assurances, même si celle-ci s'avère en fin de compte correcte. Au contraire, une confiance perdue ne peut être reconquise et garantie durablement que si les attentes des divers interlocuteurs concordent avec la réalité et avec les possibilités. Cela vaut aussi bien pour les assureurs considérés individuellement que pour l'autorité de surveillance.

Créer la transparence est le mot-clé. C'est la raison principale pour laquelle l'OFAP tient pour la première fois une telle conférence de presse. Nous envisageons de le faire aussi à l'avenir, au printemps, tant pour renseigner le public sur l'activité de surveillance de l'année précédente, que pour livrer un bref aperçu de la situation de la branche de l'assurance.

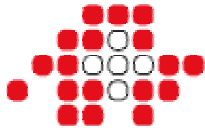
Permettez-moi de commencer mon exposé par quelques chiffres clés statistiques:

- Avec un volume annuel de primes de plus de 7000 CHF par habitant (assurances directes, sans contributions à la sécurité sociale), la Suisse a la plus forte densité d'assurance du monde
- Le volume de primes de l'assurance privée suisse dans le monde s'élève à environ 200 milliards de CHF, dont plus de 70% proviennent de l'étranger
- En 2004, la branche occupait environ 135'000 personnes, dont environ 44'000 travaillaient en Suisse.

En bref: l'assurance privée suisse est une branche hautement compétitive et fortement axée sur l'étranger, dont l'importance économique pour la Suisse est immense. Et, ce qui est peut-être encore plus important: l'assurance suisse a pour l'essentiel surmonté les tempêtes des deux à trois dernières années et – ainsi que le prouvent les résultats annuels des divers assureurs – s'affirme avec succès sur le marché.

Je poursuis cette énumération par quelques données et chiffres sur l'autorité de surveillance de l'assurance privée, l'Office fédéral des assurances privées (OFAP):

- Au 31 décembre 2004, 206 institutions d'assurance et de réassurance privées étaient soumises à la surveillance de l'OFAP, à savoir 101 assureurs directs suisses et 41 étrangers, ainsi que 64 réassureurs suisses. Pour ce qui est des institutions d'assurance directe, l'OFAP surveille 27 assureurs-vie (dont 3 étrangers) et 115 assureurs dommages (dont 39 étrangers).
- Au 31 décembre 2004, l'OFAP surveillait en outre les activités d'assurance-maladie complémentaire de 57 caisses-maladie au total.



- L'OFAP occupe actuellement 70 personnes. Les institutions d'assurance soumises à la surveillance assument la totalité des coûts de l'office. Le contribuable – et je tiens à le souligner particulièrement eu égard à l'état précaire des finances publiques – n'est en aucune manière mis à contribution financièrement par l'activité de l'OFAP.

Je ne fournirai pas davantage de données statistiques. Mais il me paraît cependant primordial que ces faits demeurent présents à l'esprit eu égard à la signification et à l'importance de l'assurance suisse, ainsi qu'au cahier des charges de régulation qui leur est lié, cela tout particulièrement à la veille d'importantes innovations comme

- L'application d'une loi sur la surveillance des assurances (LSA) entièrement révisée.
- Le passage à une philosophie de surveillance axée sur les risques.
- La création d'une surveillance suisse intégrée des marchés financiers, qui se dessine définitivement.

### Garantie de la solvabilité et lutte contre les abus

L'on est toujours étonné de constater à quel point la perception spécifique du secteur de l'assurance est encore peu développée en Suisse – particulièrement en comparaison avec le secteur des banques –, cela d'autant plus qu'il ne devrait quasiment pas y avoir d'habitantes et d'habitants de ce pays qui ne doivent pas être confrontés régulièrement et de manières diverses à des prestations de services d'assurance. Les assurances font manifestement tellement naturellement partie de notre existence, que nous ne commençons à les percevoir qu'en cas d'impérieuse nécessité, c'est-à-dire en raison d'un événement concret, en particulier dans les domaines de la maladie, de l'invalidité et de la retraite.

Que les assurés se reposent sur la qualité des sociétés d'assurance est en soi un bon signe. Cela est fortement lié au fait que depuis toujours les assureurs sont tenus de par la loi de disposer de provisions en suffisance pour pouvoir satisfaire *toutes* les prétentions de leurs clients, *en tout temps*. Celles-ci sont en principe même garanties lorsque l'assureur met fin à son activité ou doit annoncer sa faillite.

L'OFAP est par conséquent en tout premier lieu une **autorité de surveillance de la solvabilité**. La garantie de la solvabilité de la société poursuit plusieurs buts:

- Protection des intérêts des assurés (protection des consommateurs)
- Contribution à un secteur de l'assurance sain et fonctionnant convenablement
- Contribution à la stabilité de la place financière Suisse.

Le deuxième pilier de la surveillance est constitué par la **lutte contre les abus**. Il est strictement interdit aux assureurs d'avoir des pratiques contraires au droit ou abusives, susceptibles de se répercuter de manière négative sur les intérêts des assurés. Je rappelle à ce propos que l'OFAP est intervenu directement en diverses circonstances – parfois en relation avec d'importants intérêts publics, mais la plupart du temps cela est plutôt passé inaperçu.



## Nouvelle philosophie de surveillance

La protection des assurés a été et reste au premier plan et, par conséquent la protection des intérêts des clients et des consommateurs l'ont été et le sont également. En outre, le législateur a engagé sciemment une libéralisation du marché de l'assurance ces dernières années, qui permet aux assureurs de s'affirmer aussi au plan international dans un environnement de plus en plus compétitif et de démontrer leur attractivité sur les marchés mondiaux. En particulier, la progression de la convergence entre les marchés de l'assurance et des capitaux place tant les assureurs directs que les réassureurs, mais aussi l'évolution internationale de la surveillance, face à de nouveaux défis.

La nouvelle LSA a prêté une attention particulière à ces défis, en particulier à la surveillance des risques qui en résultent. C'est pourquoi, depuis mon entrée en fonction, en automne 2002, l'OFAP s'est intéressé de manière ciblée à la question de savoir comment maîtriser *de manière prospective* les nouveaux risques actuariels et financiers. L'objectif est de disposer d'instruments permettant d'identifier à temps les risques pouvant influencer sur le résultat des assureurs (système d'alerte avancée).

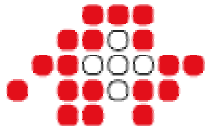
Je reviendrai de manière plus approfondie sur ce sujet dans la troisième partie de la conférence de presse. A ce propos, je présenterai non seulement des premières conclusions relatives au Test suisse de solvabilité (SST), qui est à l'avant-garde au plan européen, mais je fournirai aussi des renseignements sur le régime de surveillance prudentielle de l'OFAP, qui est prévu.

## Effets des nouvelles bases légales

Permettez-moi d'aborder maintenant brièvement les principales modifications et les principaux effets des nouvelles bases légales. Comme vous le savez, la nouvelle loi sur la surveillance des assurances LSA doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Le Conseil fédéral se prononcera à ce sujet probablement dans le courant de cet automne sur la base d'une recommandation de l'OFAP.

Les objectifs principaux de la révision ont été la garantie à long terme de la stabilité des sociétés d'assurance et l'amélioration de la protection des assurés:

- Introduction du Test suisse de solvabilité (SST) lors de l'entrée en vigueur de la LSA révisée et de la nouvelle ordonnance sur la surveillance (OS), en tant que modèle pour déterminer de manière approfondie l'aptitude des assureurs à assumer des risques. Des *délais de transition* sont prévus pour l'adaptation des exigences spécifiques à l'assurance aux résultats du SST.
- La nouvelle LSA remplace le contrôle préventif des produits par un contrôle renforcé de la solvabilité. Dans les domaines socialement sensibles „Prévoyance professionnelle“ et „Assurance-maladie complémentaire“, le contrôle préventif des produits demeure par contre inchangé.
- Les prescriptions de la loi sur l'assurance-vie, relatives à la transparence et à la quote-part minimum („Legal Quote“), adoptées dans le cadre de la deuxième révision de la LPP et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004 sont également partie intégrante de la nouvelle LSA.
- La nouvelle LSA place les intermédiaires sous surveillance. Le but prioritaire est l'établissement d'un registre public. L'inscription dans le registre est obligatoire pour les intermédiaires qui ne sont pas liés à un assureur (courtiers) et comporte diverses exigences en matière de qualification professionnelle et personnelle. La raison principale de cette innovation



réside dans la protection des consommateurs. Monsieur Hans-Peter Gschwind reviendra plus en détail sur ce point.

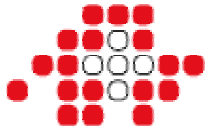
- La nouvelle LSA crée la base juridique explicite d'une surveillance spécifique des conglomérats. La division 'Surveillance des groupes et conglomérats', qui fait déjà partie de l'OFAP, élabore actuellement les ordonnances nécessaires. Compte tenu de la réglementation figurant dans la nouvelle LSA, une législation supplémentaire n'est en principe plus nécessaire dans le cadre de la loi qui est prévue sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA). La surveillance des groupes d'assurance et des conglomérats financiers est ainsi garantie, indépendamment de l'organisation future des autorités de surveillance.
- La révision renforce les tâches de surveillance dans les domaines 'Corporate Governance', 'Transparence' et 'Protection des consommateurs'. En particulier, le devoir d'information des assureurs est nettement étendu.
- Toutes les entreprises d'assurance seront dorénavant tenues de désigner un actuaire responsable. La tâche principale de cette personne est d'évaluer les risques de l'entreprise, en particulier en ce qui concerne l'aménagement des tarifs et les placements de capitaux.
- Les réassureurs sont désormais soumis à la même surveillance de la solvabilité que les assureurs directs.
- La nouvelle loi nécessite de nouvelles dispositions au niveau de l'ordonnance. C'est ainsi que l'ensemble des prescriptions disséminées dans plus d'une douzaine d'ordonnances doit être groupé dans un seul acte. Il est prévu de mettre la nouvelle ordonnance de surveillance (OS) en vigueur à la même date que la loi, après la mise au point avec les milieux consultés et dans le cadre de la procédure de consultation au sein de l'administration.

## Statu quo OFAP

Je souligne: ce qui attend l'OFAP au cours des mois et des années à venir, n'est donc rien de moins que la mise en oeuvre d'une loi sur la surveillance des assurances (LSA) entièrement révisée, ainsi qu'un changement profond de la philosophie de surveillance, culminant dans l'introduction par étapes du SST et d'autres modèles de surveillance axée sur les risques. Par ailleurs, jusqu'à l'entrée en vigueur définitive de ces modèles, l'on continuera à travailler selon l'ancien régime et de nombreuses activités prenant beaucoup de temps, en particulier dans les domaines 'Prévoyance professionnelle' et 'Assurance-maladie complémentaire' (contrôle préventif des produits), subsisteront.

Vous avez déjà deviné quelle sera ma prochaine remarque: il s'agit d'une lourde tâche pour un organe régulateur national ne comptant que 70 collaborateurs et collaboratrices. Comment garantissons-nous que les tâches mentionnées soient maîtrisées et accomplies à temps et avec le soin et le professionnalisme nécessaires?

Pour répondre à cette question, permettez-moi de jeter un bref regard sur l'année 2002. Le point de départ de la réorientation fondamentale de l'OFAP mise en route à l'époque a été constitué par des expertises des commissions Janssen et Schmid qui avaient constaté dans la surveillance d'alors d'importantes lacunes, aussi bien qualitatives que quantitatives. Alors qu'il a été possible de remédier dans l'intervalle en grande partie aux lacunes qualitatives critiquées, il y a toujours un important besoin de ressources supplémentaires en personnel.



Cette nécessité n'a en principe jamais été contestée, ni par le département compétent, ni par les commissions de l'économie et des redevances (CER) qui procèdent à l'examen préalable, ni par le Conseil national et par le Conseil des Etats. Cela s'explique par le fait que les coûts – de même que dans le cas de la Commission fédérale des banques – ne sont pas pris en charge par la Confédération, mais le sont intégralement par les entreprises surveillées. Le secteur des assurances serait également favorable à une extension de l'OFAP.

En raison des actuelles mesures d'allègement des finances fédérales, l'extension de l'OFAP ne s'effectue que par étapes et avec un important retard. Vu l'état précaire des finances fédérales, nous comprenons cette mesure de solidarité. Pour nous, la dotation insuffisante en ressources humaines est synonyme d'important défis. Je souhaite vivement que la nouvelle loi sur la surveillance puisse entrer en vigueur comme prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2006, la planification de l'OFAP continue à être entièrement orientée vers la réalisation de ce but. Cela implique toutefois une fixation rigoureuse des priorités. C'est pourquoi l'OFAP recourt à un programme d'abandon de tâches qui prévoit le renoncement au moins à titre temporaire à des tâches qui ne sont pas prioritairement nécessaires.

## FINMA

Passons à un autre sujet. Le 24 novembre 2004, suite à la procédure de consultation relative au premier rapport partiel de la Commission Zimmerli, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer d'ici à fin 2005 un message concernant une loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA).

L'OFAP est favorable à la création d'une surveillance intégrée des marchés financiers, notamment parce que celle-ci est conforme aux exigences de la nouvelle loi sur la surveillance des assurances. Avec le Test suisse de solvabilité (SST) qui constitue un élément important du nouveau concept de surveillance axée sur les risques, l'OFAP a en outre créé un instrument de surveillance du marché de l'assurance, qui figure à l'avant-garde au niveau européen. La pratique montre qu'au cours des dernières années les questions de technique financière ont fortement gagné en importance dans les entreprises d'assurance et qu'elles reposent en partie sur les mêmes mécanismes que dans le cas des banques. Il est donc judicieux de les traiter ensemble également au plan du droit de surveillance.

Mais, il y a par ailleurs de fortes différences dans les modèles de fonctionnement des banques et des assureurs. C'est ainsi, par exemple, qu'en raison des engagements des participants au marché, la surveillance des assurances est confrontée à un profil de risques du passif du bilan plus complexe que ne l'est la surveillance des banques. Il est donc primordial de tenir compte de manière appropriée de ces différences fondamentales également dans le cas d'une surveillance intégrée des marchés financiers. Cela signifie concrètement qu'il faut impérativement des instruments et des lois de surveillance sur mesure, qui tiennent compte de manière adéquate des spécificités des risques d'assurance (comme le SST, par exemple). Pour l'OFAP, il est par conséquent décisif que l'organisation et la structure de la nouvelle autorité n'entravent pas le développement et la mise en oeuvre d'une surveillance des assurances moderne et axée sur les risques conformément à la nouvelle LSA.

La proposition de la Commission Zimmerli prévoit que la surveillance des marchés financiers soit conduite par un Conseil de surveillance, responsable de la stratégie. La direction serait compétente pour la mise en oeuvre opérationnelle et édicterait des directives générales. L'OFAP a toujours considéré qu'il était impératif que les intérêts et les compétences de la surveillance des assurances soient sauvegardés dans les deux organes, aussi bien au plan du personnel que du



contenu. Cette solution garantit une conduite uniforme, tout en sauvegardant l'autonomie dans les questions spécifiques.

Il n'est pas contesté que la nouvelle autorité, comme les organes de surveillance distincts actuels, soit soumise à la haute surveillance du Parlement. Par ailleurs, il s'agit de garantir que la nouvelle autorité dispose, outre de l'autonomie au plan de la matière, également de l'indépendance administrative et financière permettant d'avancer rapidement et en harmonie avec les exigences d'un marché soumis à une forte compétition internationale et libéralisé au plan national.

Il ne s'agit donc pas tant de créer au moyen de la FINMA une autorité utilisant en premier lieu les synergies existantes dans l'activité de surveillance des banques et des assureurs – depuis que les stratégies de bancassurance se sont normalisées, c'est à juste titre que cela ne figure plus au premier plan. Il s'agit plutôt que la Suisse et la place financière suisse disposent, du fait de la FINMA, d'une surveillance compétente et innovatrice, capable de répondre aux défis du XXI<sup>ème</sup> siècle. A mon avis, il est par conséquent d'un intérêt vital pour tous les acteurs impliqués que la nouvelle FINMA puisse exercer son activité de manière aussi indépendante et autonome que possible – en étant indépendante aussi bien à l'égard des banques et des assureurs, qu'à l'égard des influences politiques et administratives. N'oublions pas ceci: ce n'est pas l'assureur ou la banque qu'il s'agit de protéger en vertu du mandat légal, mais les intérêts de leurs clients et des consommateurs, ainsi que la réputation de la place financière suisse dans son ensemble.