

20 septembre 2012

Circ.-FINMA 2013/xy : Assouplissements temporaires du Test Suisse de Solvabilité SST

Rapport explicatif

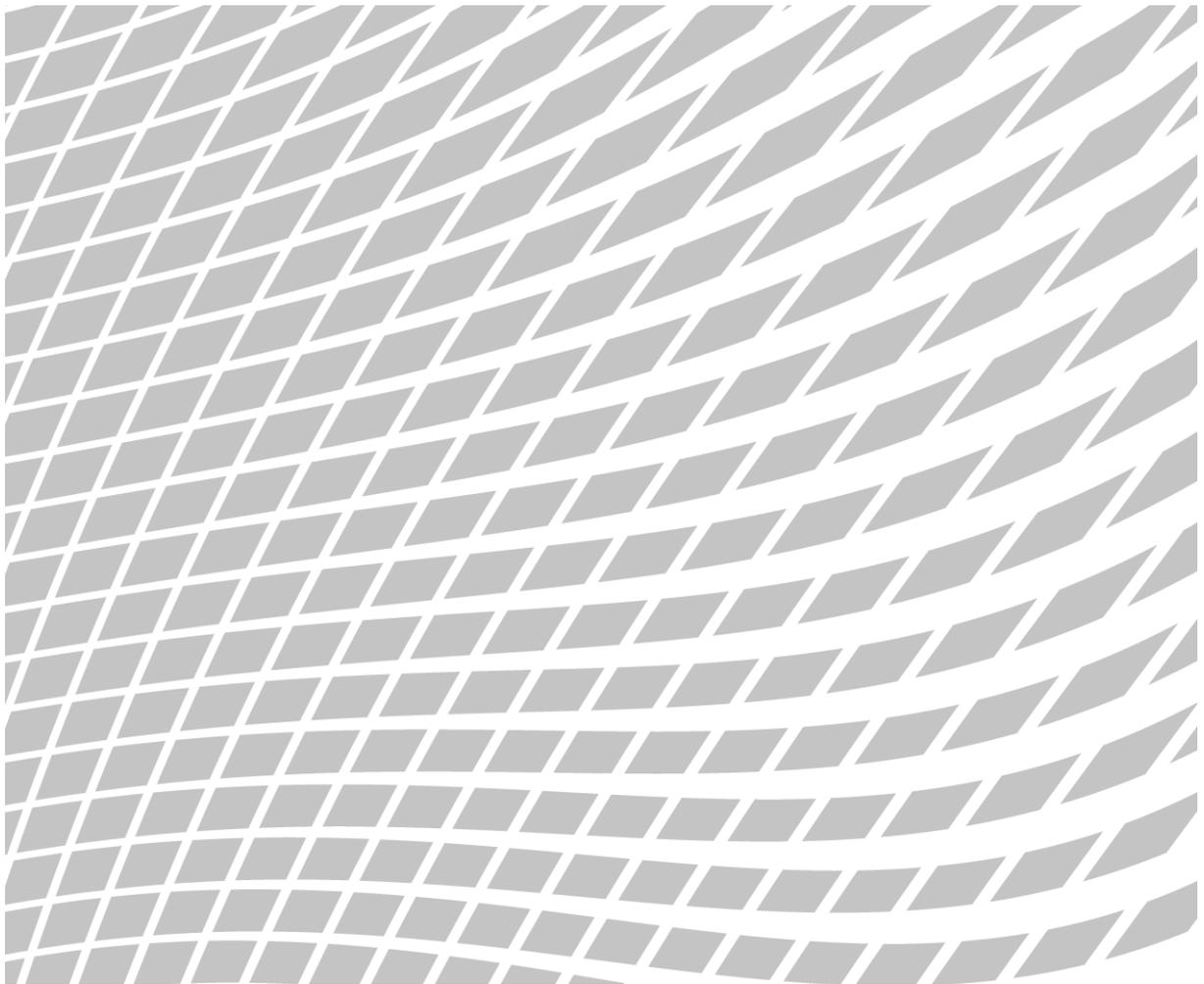


Table des matières

Eléments essentiels	3
1 Introduction	4
1.1 Environnement national et international	4
1.2 Bases légales	4
2 Nécessité de réglementer et objectifs	4
2.1 Courbe de taux	5
2.2 Système d'intervention	5
3 Niveau normatif	6
4 Explications	6
4.1 Le principe de l'évaluation proche du marché	6
4.2 Fixation des courbes de taux sans risque	6
5 Effets	7
6 Risques	7
7 Prochaines étapes	7

Eléments essentiels

- Selon le droit en vigueur, les rendements des emprunts de la Confédération sont déterminants pour fixer la courbe de taux SST. L'assouplissement prévu par la Circ.-FINMA 13/xy « Assouplissements du SST » concernant la fixation de la courbe de taux implique au préalable que le Conseil fédéral adapte en conséquence l'ordonnance sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (OS ; RS 961.011). Si la modification de l'ordonnance n'aboutit pas, la Circ.-FINMA 08/44 « SST » ne pourra pas être adaptée et il ne sera pas possible de procéder aux assouplissements temporaires concernant la courbe de taux.
- La Circ.-FINMA 13/xy « Assouplissements du SST » introduit dans le SST des assouplissements limités dans le temps. Ils concernent la courbe de 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 et la nouvelle Circ.-FINMA 13/xy « Assouplissements du SST » se contredisent, cette dernière prime.
- L'adaptation de la courbe de 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 converger. Les rendements des obligations de la Confédération qui constituaient jusqu'à présent la seule base valable pour fixer la courbe de taux sont remplacés dans leur rôle de taux d'intérêt de référence par des taux de swap corrigés à la baisse de 10 points de base.
- Cet assouplissement s'aligne sur la pratique de l'UE dans le cadre de la cinquième étude quantitative d'impact (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 compte témoin 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 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.

1 Introduction

1.1 Environnement national et international

La faiblesse persistante des taux d'intérêt engendre des difficultés considérables notamment pour les entreprises d'assurance sur la vie. Le financement des intérêts convenus pour les contrats d'assurance en cours les place devant d'importants défis.

Les exigences de solvabilité du programme réglementaire européen en matière d'assurance Solvabilité II vont, selon toute vraisemblance, être fortement assouplies sous la pression du secteur européen de l'assurance. L'ampleur définitive de ces assouplissements n'est toutefois pas encore établie à ce jour, puisque ni la directive « Omnibus II », ni les mesures d'implémentation de niveau 2 (Level 2 Implementing Measures) ne sont encore entrées en vigueur alors que la mise en œuvre contraignante de Solvabilité II était initialement prévue pour le 1^{er} novembre 2012.

La FINMA suit avec attention l'évolution de Solvabilité II au sein de l'UE ; il s'agit en effet d'empêcher que la branche suisse de l'assurance ne soit pénalisée de manière injustifiée en termes de compétitivité par rapport à ses concurrents européens. La mission centrale de l'autorité de surveillance consiste toutefois à protéger les assurés, raison pour laquelle la FINMA doit veiller, en introduisant des assouplissements concernant les exigences en capital, à ne pas trop empiéter sur les intérêts des assurés.

1.2 Bases légales

Selon le droit en vigueur, les rendements des emprunts de la Confédération sont déterminants pour fixer la courbe de taux SST. L'assouplissement prévu par la Circ.-FINMA 13/xy concernant la fixation de la courbe de taux implique au préalable que le Conseil fédéral adapte en conséquence l'ordonnance sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (OS ; RS 961.011).

La FINMA a décidé de conduire l'audition relative à son projet de circulaire parallèlement à l'audition du Conseil fédéral relative à l'adaptation de l'OS, offrant ainsi la plus grande transparence possible aux parties concernées.

2 Nécessité de réglementer et objectifs

La FINMA prévoit des assouplissements principalement dans deux domaines :

Il faut, premièrement, rendre possible l'adaptation de la courbe de taux et, deuxièmement, adapter les mesures du système d'intervention figurant dans l'annexe 4 à la Circ.-FINMA 08/44. Les assouplissements sont prévus pour une durée de trois ans.

2.1 Courbe de taux

La FINMA entend désormais autoriser une courbe de taux qui n'est pas considérée comme sans risque. Il est prévu d'introduire des taux de *swap* corrigés à la baisse de 10 points de base comme taux d'intérêt de référence. Ils remplaceront les rendements des obligations de la Confédération, actuellement applicables. Cet assouplissement entraîne une valorisation sensible du capital porteur de risque (CPR) notamment pour les entreprises d'assurance sur la vie, ce qui conduit à un fort relèvement du quotient SST des entreprises d'assurance.

Les assouplissements sont valables pour une durée temporaire de trois ans et sont exclusivement applicables aux affaires en portefeuille. La FINMA souhaite en effet éviter les mauvaises incitations : les entreprises d'assurance ne doivent pas conclure, du fait des assouplissements, de nouvelles affaires entraînant des pertes.

A des fins de transparence, la FINMA exige des entreprises d'assurance qu'elles établissent en plus un compte témoin qui ne tienne pas compte des assouplissements.

Les assouplissements du SST sont comparables aux adaptations de Solvabilité II dans le cadre de la cinquième étude quantitative d'impact (Solvabilité II / UE) QIS5.

2.2 Système d'intervention

Outre ces mesures relatives à la courbe de taux, la FINMA envisage d'assouplir certaines mesures concernant les seuils d'intervention SST prévus dans la Circ.-FINMA 08/44. La FINMA s'engage à renoncer, sous certaines conditions, à interdire aux entreprises d'assurance se trouvant dans le domaine jaune, c.-à-d. ayant un taux de solvabilité compris entre 80 % et 100 %, le paiement de dividendes ou l'attribution d'excédents.

A certaines conditions, la FINMA va en outre s'abstenir de prononcer une interdiction de conclure de nouvelles affaires à l'encontre des entreprises d'assurance présentant un taux de solvabilité compris entre 60 % et 80 %.

Enfin, la FINMA prolongera le délai de retour au vert après un passage dans le domaine jaune, c.-à-d. l'atteinte d'un taux de solvabilité supérieur à 100 %, de un à trois ans.

Par cette renonciation temporaire à certaines mesures d'intervention et avec l'allongement des délais, la FINMA signale également qu'une réduction momentanée du taux SST à un niveau légèrement inférieur à 100 % ne constitue pas une situation dramatique. Il est simplement attendu des entreprises d'assurance qu'elles prennent les mesures correctives correspondantes.

3 Niveau normatif

Les assouplissements envisagés dans la fixation de la courbe de taux constituent une modification d'importance qui, comme évoqué, ne peut être mise en œuvre que si le Conseil fédéral transfère la compétence correspondante à la FINMA par le biais d'une révision de l'OS. Si la modification de l'ordonnance n'aboutit pas, la Circ.-FINMA 08/44 ne pourra pas être adaptée et il ne sera pas possible de procéder aux assouplissements temporaires concernant la courbe de taux.

4 Explications

4.1 Le principe de l'évaluation proche du marché

Principe supérieur du SST, l'évaluation proche du marché n'est pas remise en cause par l'introduction d'un terme qui représente l'assouplissement A dans le capitalporteur de risque. Ni la valeur estimative la meilleure possible des engagements actuariels, ni le montant minimum, ni même les autres positions de capitaux étrangers ou encore les actifs ne s'en trouvent modifiés. C'est la raison pour laquelle l'évaluation au sein du SST assoupli est la même que dans le SST sans assouplissement. La différence due à l'assouplissement ne s'exprime qu'au niveau de la valeur du capital porteur de risque.

Une évaluation proche du marché dans le SST assoupli comprend, comme auparavant, une évaluation des engagements actuariels sur la base des taux sans risque. La valeur des engagements qui résulte d'une courbe de taux risqués et qui apparaît comme valeur auxiliaire dans le SST ne délivre, en revanche, pas une valeur de marché des engagements .

Les énoncés sur les caractéristiques des évaluations proches du marché qui figurent dans la Circ.-FINMA 08/44 ou d'autres circulaires de la FINMA ne sont pas concernés par l'assouplissement des courbes de taux dans le SST et valent également pour le SST assoupli. L'assouplissement a donc une incidence sur le capital, sans interférer avec les principes existants.

4.2 Fixation des courbes de taux sans risque

Les entreprises d'assurance ont la possibilité de déterminer leurs propres courbes de taux sans risque et de les appliquer dans le cadre de leur SST. Une des conditions pour ce faire veut que ces taux ne contreviennent pas au principe de la valeur de marché actuelle. Les exigences de la Circ.-FINMA 08/44 concernant les taux sans risque, par exemple au chiffre marginal 47, sont déterminantes.

5 Effets

L'assouplissement portant sur la courbe de taux entraîne une amélioration des chiffres de solvabilité présentés par les entreprises d'assurance sur la vie, et permet dans une certaine mesure de désamorcer le problème lié au niveau extrêmement bas des taux d'intérêt. Cet assouplissement n'étant applicable qu'aux affaires en portefeuille, à l'exclusion des nouvelles affaires, il n'en résulte pas de mauvaises incitations pour les entreprises d'assurance sur la vie. L'obligation de présenter un compte témoin à la FINMA accroît la transparence sur les effets des assouplissements du côté tant des entreprises d'assurance que de la FINMA. La tenue d'un compte témoin représente un surcroît de travail pour les entreprises d'assurance.

Les adaptations du système d'intervention indiquent aux entités surveillées et aux marchés financiers qu'un léger passage en-dessous de la limite de 100% n'a pas forcément des effets lourds de conséquences.

La FINMA accorde une grande importance au fait que les entreprises d'assurance s'emploient dans leur planification à préparer à temps la phase qui viendra après les mesures d'assouplissement. Une fois les mesures d'assouplissement terminées, la FINMA envisage de faire évaluer les engagements d'assurance au moyen d'une courbe de taux risqués. La méthode (d'extrapolation) pour définir cette courbe de taux risqués doit communiquer à la FINMA au plus tard le 30 juin 2015.

6 Risques

La FINMA limite temporairement – dans une mesure acceptable pour elle – la portée de ses possibilités d'intervention. Le taux SST des assureurs se trouve relevé du fait des assouplissements dans la fixation de la courbe de taux. En outre, la FINMA renonce temporairement à une partie de ses mesures d'intervention SST. Par rapport à la réglementation en vigueur, elle ne pourra donc intervenir que plus tardivement en cas de problèmes de solvabilité.

7 Prochaines étapes

Si, en vertu de la modification de l'OS proposée, le Conseil fédéral attribue à la FINMA la compétence d'autoriser, dans des circonstances particulières, les adaptations de la courbe de taux SST, la FINMA mettra en vigueur la Circ.-FINMA 13/xy. Au vu de la situation économique actuelle, la FINMA considère les conditions préalables à cette attribution de compétences comme données.

L'objectif est l'entrée en vigueur de la présente circulaire au 1^{er} janvier 2013.