



Conférence conjointe ICMIF/AMICE sur les aspects réglementaires

Paris, mardi 4 décembre 2018

Discours de Denis Beau
Premier sous-gouverneur

**« Anciens et nouveaux défis pour le secteur des assurances,
ses régulateurs et ses superviseurs »**

Bonjour à tous, chers présidents et membres de l'ICMIF et de l'AMICE.

Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui pour un échange de vues sur les enjeux tout aussi innovants que complexes, auxquels le secteur des assurances, et en particulier les mutuelles, ainsi que leurs régulateurs et leurs superviseurs, devront faire face dans les mois et les années à venir.

Après avoir présenté brièvement le contexte économique et financier et les défis qui en découlent pour les assureurs, j'évoquerai les défis résultant des évolutions réglementaires actuellement en cours d'élaboration et je terminerai par les nouveaux risques auxquels les assureurs, leurs régulateurs et leurs superviseurs doivent faire face, à savoir les cyber-risques et les risques liés au changement climatique.

Dans l'ensemble, **l'environnement macroéconomique a été favorable**. La reprise de l'économie mondiale s'est raffermie l'année dernière. Le PIB mondial a augmenté de 3,8 % en 2017 et la croissance devrait demeurer proche de ce niveau pour les deux prochaines années. L'économie européenne a enregistré de bons résultats et le taux d'inflation en Europe est conforme à l'objectif de la Banque centrale européenne (2 %). Même si les données d'enquêtes récentes ont été légèrement plus faibles, les perspectives à moyen terme pour la zone euro demeurent globalement positives.

Toutefois, les **incertitudes se renforcent au niveau mondial et sur le plan intérieur**. Le resserrement de la politique monétaire, en réponse à l'amélioration de la situation économique, peut avoir un impact sur la croissance des principales économies avancées. La Réserve fédérale des États-Unis et la Banque d'Angleterre ont progressivement relevé leurs taux d'intérêt directeurs ; parallèlement, la Banque centrale européenne a commencé à sortir progressivement de son programme d'achats d'obligations (QE). **L'impact de la normalisation de la politique monétaire sur les marchés financiers doit faire l'objet d'un suivi attentif**. Le sentiment global des marchés est à l'optimisme, mais on voit apparaître les signes d'un éventuel mouvement de réévaluation des prix sur les marchés financiers. La volatilité des marchés s'est accrue depuis le début de l'année et des corrections de prix ont été observées, tout particulièrement sur les marchés d'actions. Les valorisations demeurent tendues sur les marchés boursiers et obligataires et sur certains marchés immobiliers, entraînant un risque élevé de réévaluation des actifs. Les tensions récentes sur les marchés émergents, en particulier en Turquie et en Argentine, ont provoqué des reports vers les valeurs dites sûres, principalement au profit d'investissements aux États-Unis. **À court terme, les menaces sur le commerce mondial liées aux tensions**

protectionnistes, ainsi que les incertitudes politiques croissantes, qui touchent également l'Europe suite aux évolutions intervenues en Italie et à la forte probabilité d'un Brexit « dur », pourraient peser négativement sur l'environnement mondial.

De plus, ces quatre dernières années, le secteur européen de l'assurance a été confronté à un contexte difficile et sans précédent de faible taux d'intérêt. La tendance baissière des rendements obligataires a eu un impact direct sur le rendement des placements, notamment pour les sociétés d'assurance-vie qui détiennent une part importante de leurs investissements en titres obligataires. **La dilution des rendements des investissements a renforcé les risques pesant sur le secteur :** notamment un sérieux risque de rachat massif en cas de remontée brutale des taux d'intérêt, un risque de pertes financières pour les assureurs qui garantissent des taux techniques élevés par rapport aux rendements financiers, ou encore des risques liés à une couverture insuffisante des coûts.

Dans cette revue rapide des principales caractéristiques de l'environnement dans lequel opèrent les assureurs, **je souhaiterais ajouter que le risque lié au changement climatique est à présent devenu une réalité** et, même si en général les assureurs savent comment traiter ces risques climatiques, y compris lors d'évènements extrêmes, il est plus que probable que de nouvelles évolutions soient nécessaires.

Dans ce contexte, **les sociétés d'assurance françaises ont réagi selon trois axes principaux : une baisse des taux d'intérêt versés au titre de l'assurance-vie, le développement de stratégies alternatives d'investissement et l'adaptation de leur modèle d'activité traditionnel, avec notamment une diversification accrue des activités.** En conséquence, par exemple, les contrats en unités de compte sont en augmentation et, pour les contrats en euros, les revalorisations diminuent. Je note toutefois que les revalorisations demeurent nettement supérieures pour les mutuelles : elles se sont élevées à 2,3 % des encours l'année dernière, alors que la moyenne française est inférieure. Les provisions pour participation différée aux bénéfices ont été sensiblement renforcées et représentent approximativement 6 % des provisions mathématiques à fin 2017, soit 50 % de plus que la moyenne française.

En conséquence, les sociétés d'assurance françaises demeurent solides et les fonds propres détenus couvrent largement le capital de solvabilité requis par la réglementation (SCR) pour les sociétés d'assurance-vie et non-vie. Cela constitue un atout important dans l'environnement difficile dans lequel ces sociétés opèrent. C'est notamment le cas pour le secteur mutualiste. Son ratio de couverture du SCR dépasse

largement 300 %, ce qui est plus élevé que la moyenne en France, grâce notamment à une approche prudente et de long terme, avec une pression moins forte des marchés financiers.

Toutefois, s'adapter à un environnement complexe nécessite aussi de prendre en compte de nouveaux risques. Les risques liés à la protection et au conseil des assurés, à l'allongement excessif des maturités des obligations ou à une quête de rendement trop agressive doivent être suivis avec attention.

Je souhaiterais à présent mettre l'accent sur les évolutions réglementaires, qui sont nombreuses et susceptibles d'avoir un impact sur l'évolution du modèle d'activité des sociétés d'assurance. Le paysage français de l'assurance a connu des évolutions réglementaires majeures au cours des dernières années : une modification du régime fiscal des contrats d'assurance-vie/d'épargne (Flat Tax), la possibilité de résilier annuellement l'assurance emprunteur (Loi Hamon/Amendement Bourquin) et la création d'un statut prudentiel spécifique pour les fonds de pension français. La nouvelle loi Pacte devrait apporter de nouveaux changements, avec comme objectif de favoriser l'investissement à long terme en actions, notamment par une réforme du support d'assurance-vie à long terme français (également appelé Eurocroissance).

En outre, d'importantes évolutions réglementaires sont également en cours aux niveaux international et européen. Au niveau international, **les travaux de l'IAIS relatifs aux assureurs systémiques et à la norme internationale sur le capital des sociétés d'assurance (*International Capital Standard* - ICS) ont récemment enregistré des progrès significatifs.** Comme vous le savez, dans le cadre de son plan d'action d'après-crise, l'IAIS a élaboré en 2013 une méthode d'identification des risques systémiques, qui a fait l'objet d'une révision en 2016. Cette méthode a permis d'identifier neuf assureurs d'importance systémique à l'échelle mondiale, qui font l'objet de mesures spécifiques (supervision renforcée, plans de gestion spécifiques – essentiellement pour la liquidité, le redressement et la résolution – et exigences de capital supplémentaires, actuellement repoussées à 2022). Compte tenu des lacunes manifestes de la méthodologie, notamment sa base factuelle insuffisante, **le CSF a demandé à l'IAIS de la réexaminer selon trois axes, parmi lesquels : développer une approche fondée sur les activités en complément de celle fondée sur les entités, qui fera elle-même l'objet d'une révision afin d'en combler les insuffisances. Par conséquent, un nouveau cadre est en cours d'élaboration,** qui permettra de concilier une approche fondée sur les activités et une approche fondée sur l'entité, afin de mieux prendre en compte les risques concernés et les entités d'importance systémique. Dans l'intervalle, la liste des assureurs d'importance

systémique à l'échelle mondiale restera gelée en 2019 et pourrait être suspendue au-delà et jusqu'en 2022, le temps d'acquérir suffisamment d'expérience à partir de la nouvelle approche.

S'agissant de l'ICS, qui a pour objet d'élaborer une norme internationale sur le capital afin d'établir une base comparable en termes d'exigences prudentielles pour l'ensemble des groupes internationaux, **de récents progrès ont été accomplis à Kuala Lumpur en novembre 2017, qui devraient permettre de développer d'ici fin 2019 une version « ICS 2.0 » qui servira de référence dans les collèges internationaux de supervision, pour une période transitoire de cinq ans.** Pendant cette période, chaque groupe d'assurance opérant à l'échelle internationale sera tenu de garantir une période de suivi obligatoire et confidentielle de cinq ans, après quoi la norme devrait entrer en vigueur.

S'agissant à présent de la norme IFRS 17, **il ne serait pas raisonnable d'appliquer tout de suite le nouveau cadre comptable IFRS 17. Étant donné le problème évident de calendrier, on peut saluer la réouverture par l'IASB de la discussion et le fait que l'application de cette norme ait été repoussée d'un an.** Cela nous donnera surtout le temps de parvenir à un accord sur l'identification des groupes de contrats déficitaires. **Nous voulons également mener à bien la discussion relative au traitement des contrats de réassurance détenus.** À ce stade, la norme offre trop de possibilités d'interprétation, ce qui pourrait nuire à la comparabilité et à la cohérence de son application entre les pays.

En Europe, en ce moment, le « sujet sensible » concerne la révision prochaine de Solvabilité 2.

Cette révision doit inclure une évaluation complète et objective du cadre en vigueur depuis trois ans maintenant.

Bien sûr, **les assureurs ont amélioré de manière significative leur gestion du risque et du capital dans le cadre de Solvabilité 2, et le marché de l'assurance est actuellement plus résilient et mieux équipé pour faire face aux crises financières.** Le taux moyen de couverture du SCR dans l'Union européenne s'élevait à 241 % au premier trimestre 2018. Il tend à être encore plus élevé pour les mutuelles.

Mais ces points positifs ne doivent pas pour autant éclipser les questions qui se posent nécessairement après un changement aussi radical, en particulier celles concernant l'impact sur l'investissement en actions et sur le financement de l'économie européenne, ainsi que les questions liées à la volatilité et à la complexité.

Par conséquent, j'invite les assureurs à jouer un rôle actif dans les discussions que devrait susciter le « paquet branches longues », ou « révision 2020 ». Comme ce fut le cas pour la révision 2018, **l'ACPR appellera à de nouveaux progrès en faveur d'une nette simplification du cadre. Nous espérons également que la révision prendra mieux en compte l'impact de Solvabilité 2 sur le financement de l'économie.**

Cela étant, et quelle que soit l'issue des prochaines révisions, le principe de proportionnalité et son application harmonisée dans l'ensemble de l'Union européenne demeurera une préoccupation de premier plan pour l'EIOPA et bien sûr pour l'ACPR.

Me référant à l'actualité, j'ajoute qu'**il est primordial pour les superviseurs d'appliquer l'intégralité des exigences prudentielles avec une rigueur égale.** Les défaillances en cascade d'assureurs étrangers exerçant leur activité sur le marché français dans le cadre de la libre prestation de services, en particulier dans le domaine de l'assurance-construction, en constituent une bonne illustration. La libre prestation de services entre parfois en conflit avec les spécificités des marchés nationaux. La complexité et l'horizon à long terme de certains produits nécessitent une amélioration des compétences des assureurs qui les offrent ainsi que des autorités de surveillance, avec le soutien de l'AEAPP. **La convergence requise des pratiques en matière de surveillance doit très vite devenir une réalité.** Je sais que pour l'EIOPA, c'est une priorité.

À cet égard, l'examen conduit tous les trois ans par les autorités européennes de surveillance (AES) est en cours. Après une consultation publique proposée par la Commission européenne, le projet de législation a pour but de renforcer le rôle et les pouvoirs des autorités – principalement de l'EIOPA – sans remettre en question l'architecture existante. Cela devrait soutenir l'objectif de convergence accrue des pratiques prudentielles, qui devrait à son tour contribuer à améliorer leur efficacité.

La proposition représente donc une avancée positive pour l'Europe. **Il convient toutefois de rester vigilant sur le rôle attribué aux superviseurs nationaux, notamment sur la question des modèles internes et des collèges de supervision. Ils devraient rester dans le domaine de compétence des superviseurs nationaux, tandis que le rôle de médiation de l'EIOPA est essentiel et devrait être renforcé, en particulier pour ce qui concerne les questions transfrontières. Toutefois, cela est incompatible avec le fait d'être responsable de la validation des modèles internes nationaux.** S'agissant du rôle de l'EIOPA dans les cas transfrontières et de ses recommandations aux superviseurs nationaux, solution privilégiée par certains États membres, ces échanges pourraient avoir lieu sur des plateformes de coordination dédiées.

Outre l'adaptation réglementaire, les défis à relever sont liés aux modifications technologiques et environnementales, qui sont des préoccupations nouvelles mais néanmoins cruciales pour les assureurs, les régulateurs et les superviseurs.

Les acteurs de l'assurance, quelles que soient leur taille et leur exposition aux risques, sont confrontés à la révolution numérique, qui est inévitable ainsi que le montrent les évolutions dans d'autres secteurs d'activité tels que les voyages, le tourisme et la restauration. Pour rester compétitifs en termes de relation clientèle, les assureurs devront porter la satisfaction du client aux niveaux les plus élevés. Il leur faudra réviser fondamentalement leurs procédures, leurs outils et leurs systèmes d'information. Cela suppose également une mise à niveau de leurs politiques en matière de ressources humaines. **Les risques associés à la révolution numérique sont nombreux, mais je voudrais souligner le risque plus grand encore lié à la procrastination. Ce risque me semble particulièrement important et il constituera une préoccupation essentielle pour les superviseurs.**

La révolution numérique induit d'autres évolutions qui requièrent l'attention du superviseur.

L'une d'entre elles est l'intégration croissante de produits d'assurance dans des offres forfaitaires. C'est notamment le cas des produits d'assurance affinitaires. Ces produits impliquent la multiplication des intermédiaires au sein de la chaîne de valeur. Ce phénomène est susceptible de brouiller les responsabilités et la valeur économique intrinsèque de ces produits, aussi sommes-nous vigilants quant à la protection des consommateurs qui est particulièrement importante dans un cadre réglementaire européen renforcé s'agissant de la gouvernance des produits (notamment par l'intermédiaire de la directive sur la distribution d'assurances).

Une autre évolution concerne l'accès aux données et leur utilisation. Pour rester compétitif en matière de relation clientèle et de gestion des risques, l'accès aux données et la capacité à les utiliser efficacement seront essentiels. Ces évolutions impliqueront de développer encore la coopération entre les autorités en charge de la protection des données personnelles et les autorités de surveillance des assurances. Cette coopération est déjà concrétisée par la participation de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) au groupe de travail sur l'intelligence artificielle, animé par l'ACPR, qui publiera un rapport dans les prochains mois. J'espère que cette coopération s'approfondira encore dans les prochaines années.

Par conséquent, les données sont plus que jamais un atout stratégique. Dans ces circonstances, face aux risques de cybercriminalité, il est impératif de garantir la sécurité.

La révolution numérique s'est accompagnée de l'apparition d'attaques informatiques, qui ont été de plus en plus médiatisées. Ces cyber-attaques n'épargnent pas le secteur de l'assurance, où les systèmes d'information jouent un rôle opérationnel majeur. **Les assureurs doivent aujourd'hui gérer et se prémunir contre ce risque qui, dans leur cas, est accru par la sensibilité des données (médicales, personnelles, financières, etc.) gérées et stockées dans leurs systèmes d'information.**

Pour relever ces défis, les autorités publiques ont entrepris un travail important de sensibilisation du marché de l'assurance à ce nouveau type de risque opérationnel, **les systèmes informatiques du secteur de l'assurance étant encore trop vulnérables.**

Il incombe en premier lieu **au marché de concevoir des dispositifs de sécurité efficaces compatibles avec l'ouverture des systèmes d'information et l'innovation.** C'est un défi immense, mais c'est dans cet état d'esprit que travaille l'ACPR. La cybersécurité reste l'une de nos priorités en matière de surveillance pour ces prochaines années et il est important de maintenir ou d'engager activement notre dialogue à cet égard, de faciliter l'émergence et la diffusion de bonnes pratiques et de renforcer la résilience du secteur de l'assurance.

Dans cette phase de transition décisive, je voudrais attirer votre attention sur l'étude de l'ACPR relative au risque informatique, qui présente les bonnes pratiques en matière de risques informatiques et plus précisément de cyber-risque.

Tandis que la révolution numérique crée de nouveaux risques pour les assureurs qui deviennent des cibles, elle offre aussi de nouvelles opportunités de croissance pour le secteur consistant à couvrir le cyber-risque de leurs assurés. L'ACPR sera donc particulièrement attentive aux évolutions de la cyber-assurance, qui nécessite également que les assureurs s'adaptent, gèrent un risque « nouveau » en termes de sélection et de souscription, de tarification et de surveillance du portefeuille.

En matière de supervision, la dernière priorité que je voudrais souligner est liée au **changement climatique.** Bien que les pertes résultant de catastrophes naturelles dans le monde au premier semestre 2018 soient moitié moindres que celles observées au cours de la même période de 2017 ¹, ce n'est pas une bonne nouvelle. Les conséquences à long terme du changement climatique demeurent un sujet de préoccupation essentiel pour les assureurs, les climatologues prévoyant un accroissement à long terme des catastrophes naturelles. **Ces modifications affectent les deux côtés du bilan des assureurs, en**

¹ Les pertes se sont élevées à 33 milliards de dollars au premier semestre 2018 et à 65 milliards au premier semestre 2017.

raison de la hausse des risques physiques et des risques liés à la transition vers une économie à faibles émissions de carbone, et des travaux supplémentaires sont naturellement nécessaires pour les traiter correctement.

Par exemple, aucune méthodologie commune n'a encore été développée pour évaluer correctement l'incidence de l'augmentation attendue de la fréquence des catastrophes naturelles. Les expositions des assureurs français ont été estimées s'agissant des risques liés à la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Fin 2017, 250 milliards d'euros, soit quelque 10 % du portefeuille total des assureurs français, étaient investis dans des secteurs définis comme sensibles au risque de transition, ce qui peut être considéré comme une exposition importante. Ce chiffre n'est toutefois qu'une ébauche, les définitions et les méthodes de mesure de l'empreinte carbone des portefeuilles d'actifs en étant encore au stade de l'élaboration.

Ces exemples montrent la reconnaissance encore insuffisante de la nécessité d'agir rapidement pour respecter les objectifs de l'accord de Paris en matière de changement climatique. Les actions des régulateurs doivent se traduire par des incitations appropriées à agir plus rapidement. Pour aller dans ce sens, la Banque de France et l'ACPR ont mis en place et animent de façon coordonnée le Réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier (NGFS).

Permettez-moi de conclure en ajoutant que les mutuelles sont évidemment exposées à tous les défis que j'ai mentionnés. Je suis convaincu qu'elles se tiennent prêtes à les relever et qu'elles disposent des moyens de le faire. Au cours de ces dernières années et afin de relever de nouveaux défis, le secteur mutualiste, qui comptait historiquement un grand nombre d'acteurs, s'est montré capable de s'adapter et a réussi à maintes reprises à procéder aux concentrations nécessaires. Il est important que cette adaptabilité soit maintenue, et pourquoi pas poursuivie à l'échelle internationale, d'autant plus que les valeurs mutualistes sont essentielles pour la stabilité du modèle de l'assurance fondé sur le partage des risques.

Je vous remercie de votre attention.