

Commission réglementaire et financière

Note sur la révision 2020 de Solvabilité 2

Novembre 2020

Executive Summary

The APREF supports the foundations of the Solvency II system: the risk-based calculation of capital requirements and its corollary, the use of internal models for this purpose; the recognition of diversification benefits, particularly in the context of group supervision; the market-consistent valuation of the balance sheet and the recognition, on an economic basis, of capital resources.

These main tenets will have to be preserved and strengthened to ensure the overall relevance and coherence of the supervisory system. At the same time, some very conservative approaches and assumptions that undermine the economic efficiency of the insurance industry will have to be reviewed. The 2020 review should enable the European insurance to further commit in the long haul, in terms of covers sold to policyholders and of funding recovery and sustainable transition. This includes a review of the risk margin used in the calculation of technical provisions.

With regard to reinsurance specifically, we expect the specificity of its economic model - based on the diversification between very diverse risks on a global scale - to be properly reflected in the calculation of reinsurers' requirements, especially in the calculation of the risk margin and consolidated shareholders' equity. Competitiveness of European players, in relation to their foreign competitors, is at stake. The review must therefore make it possible to reduce the requirements when justified by risk-based approaches. Similarly, reinsurers' contribution to the coverage of cedants must be properly considered for the calculation that applies to them for the greatest benefit of the insured.

These topics are detailed in the three points included in this note. They reflect considerable challenges for insurers and reinsurers, the functioning of the market and the funding of the French and European economy. They are subject to broad political support in addition to the consensus at industry level. For sure, the 2020 review provides an opportunity that cannot be missed to finally ensure an appropriate treatment.

Synthèse

L'APREF soutient les fondements du régime Solvabilité II : le calcul des exigences en capital basé sur les risques et, son corollaire, l'utilisation de modèles internes pour ce faire; la reconnaissance des bénéfices de la diversification, notamment dans le cadre du contrôle des groupes; la valorisation au marché du bilan et la reconnaissance, sur base économique, des ressources en capital.

Ces grands principes devront être préservés et renforcés afin de garantir la pertinence et la cohérence d'ensemble de ce régime prudentiel. En même temps, il conviendra de revoir certaines approches et hypothèses très conservatrices qui nuisent à l'efficacité économique de l'industrie de l'assurance. La revue 2020 doit ainsi permettre à l'assurance européenne de s'engager davantage sur le long terme, tant du côté des garanties vendues aux assurés, que du côté du financement de la reprise et de la transition durable. Cela passe notamment par une révision de la marge de risque utilisée dans le calcul des provisions techniques.

S'agissant spécifiquement de la réassurance, nous attendons que les spécificités de son modèle économique – qui repose sur la diversification entre des risques très divers à l'échelle mondiale – soient correctement reflétées dans le calcul des exigences des réassureurs, notamment dans le calcul de la marge de risque ainsi que des fonds propres consolidés. Il y va de la compétitivité des acteurs européens par rapport à leurs concurrents étrangers. La revue doit donc permettre de réduire les exigences quand des approches fondées sur les risques le justifient. De même, l'apport des réassureurs à la couverture des cédantes doit être correctement pris en compte dans le calcul des exigences qui s'appliquent à elles pour le plus grand bénéfice des assurés.

Ces sujets sont détaillés en trois points dans cette note. Ils représentent des enjeux considérables pour les assureurs et les réassureurs, le fonctionnement du marché et le financement de l'économie française et européenne. Ils font l'objet d'un large soutien politique en plus du consensus au niveau de l'industrie. A coup sûr, la revue 2020 fournit une occasion à ne pas manquer pour, enfin, leur apporter un traitement approprié.

Note Aprel

1. Mieux reconnaître l'impact de de la réassurance :

Un régime basé sur le risque doit fournir de bonnes incitations à la gestion des risques en reconnaissant l'effet des techniques qui les atténuent. Actuellement, l'effet de la réassurance non proportionnelle est reconnu dans le sous-module catastrophe de la formule standard, mais il ne l'est que très partiellement dans le sous-module risque de primes et réserves¹. C'est pourtant une technique d'atténuation des risques largement répandue et essentielle face au risque de pointe. L'exigence en capital des cédantes en est majorée d'autant, ce qui réduit leur incitation à souscrire à des protections de réassurance. Les réassureurs sont aussi impactés à ce titre, en plus de l'être dans leur activité propre pour leurs propres rétrocessions.

La Commission européenne a chargé l'EIOPA dans le cadre de la revue 2020 de retravailler sur cette question², mais l'EIOPA n'a pas encore proposé de solution satisfaisante. **Il est essentiel que la revue fournisse des solutions efficaces et, avec un niveau de granularité suffisant, pour refléter l'impact de couvertures par risque ou par événement dans le sous-module risque de primes et réserves.** La profession avait, en son temps, formulé des propositions en ce sens qui pourraient être reprises.

La Commission a également demandé de clarifier le cadre d'évaluation du risque de base sous Solvabilité II. **Le risque de base devrait être mieux défini pour ne pas entraver le recours à la réassurance non proportionnelle. Les recommandations actuelles, peu lisibles, limitent cette forme de réassurance.**

Plus généralement, il semble, à la lecture de sa récente consultation³ et contrairement au mandat donné, que l'EIOPA veuille limiter, sur la base de règles arbitraires, le recours à différentes formes de réassurance ou de protection du bilan, en fonction des modalités de transfert des risques. L'EIOPA s'écarte en cela des fondements du régime Solvabilité II qui reconnaît par principe les opérations de transfert de risques sur la base de leur réalité économique, quelle qu'en soit la nature. Cela vaut pour les instruments de type capital contingent, qui permettent de réduire le montant des pertes subies dans des scénarios défavorables, dont l'effet devrait être analysé à l'aune de leur seule efficacité économique.

1 La réglementation déléguée prévoit une réduction de 20% de la volatilité du risque de prime pour trois lignes d'affaires seulement et ce type de réduction n'est pas prévu pour le risque de provisionnement. L'EIOPA a émis des recommandations définissant les grands principes s'agissant de la reconnaissance des couvertures complexes dans le sous-module risque de catastrophe.

2 La révision des actes délégués en 2018 s'est bornée à étendre la possibilité de demander une autorisation d'utiliser des paramètres spécifiques aux entreprises (USP) au cas où un traité Stop-loss est en place pour un segment et à définir, dans ce cas, la méthode de calcul du facteur d'ajustement pour la réassurance non proportionnelle.

3 Consultation on EIOPA's Supervisory Statement on the use of risk mitigation techniques by insurance and reinsurance undertakings.

2. Révision de la marge de risque et reconnaissance des bénéfices de diversification intra-groupe :

Les règlements d'application actuels ont fixé le coût du capital à 6% pour le calcul de la marge de risque à un niveau très élevé notamment par rapport au contexte actuel de marché. Le Forum de haut niveau sur l'Union des marchés de capitaux a lui-même souligné le caractère trop élevé et volatil de la marge de risque qui en résulte. Cet écart à la réalité économique et financière et cette volatilité sont particulièrement dommageables pour la fourniture de produits de couverture de long terme dont il augmente significativement le coût ainsi que la sensibilité aux variations des taux d'intérêt. Il grève également les fonds propres et la solvabilité des assureurs ce qui réduit leur capacité à investir à long terme dans l'économie et la finance durable pour couvrir ces engagements longs. Au total, il nuit à la compétitivité des réassureurs européens alors que d'autres juridictions n'exigent pas de marge de risque.

Dans sa consultation sur la revue, l'EIOPA ne recommande aucun changement sur le calcul de la marge de risque, tout en soulignant la forte sensibilité au taux d'intérêt des produits de long terme⁴. **Dans son évaluation d'impact holistique de mars 2020, l'EIOPA propose cependant d'introduire dans le calcul un paramètre d'atténuation ($\lambda=0.975$), élevé à la fonction puissance avec la duration du produit en nombre d'années, la réduction étant plafonnée à 50%. Cette proposition va dans la bonne direction mais reste insuffisante compte tenu du paramètre proposé et de son plafond.**

La révision des règles de calcul de la marge de risque devrait aussi refléter la diversification des risques entre les différentes entités d'un groupe pour que les bilans prudentiels représentent fidèlement le modèle d'affaires des réassureurs. Particulièrement pénalisant pour les grands groupes de (ré)assurance, le calcul par simple addition des marges pour risques de ces entités est artificiel alors que la diversification de groupe est reconnue pour le calcul des exigences de capital. Cette incohérence doit être corrigée en alignant les dispositions de niveau II⁵ avec celles de la Directive.

Dans la même veine, nous nous élevons contre les propositions d'EIOPA – qui reposent sur des arguments contestables – et contre le durcissement des exigences locales – par exemple la demande d'un plan de rétablissement local quand un plan existe déjà au niveau du groupe – qui risquent de déséquilibrer le fonctionnement du contrôle de groupe et de porter atteinte à l'allocation optimale des capitaux au sein des groupes. Celle-ci ne doit pas être soumise à des restrictions arbitraires. **En particulier, les profits des affaires en portefeuille – profits attendus liés aux primes futures ou « EPIFP » – doivent continuer à être reconnus par principe dans les fonds propres consolidés.**

⁴ Document du 15 octobre 2019. Dans le cadre des travaux engagés en 2018, l'EIOPA a reconnu dans son document de consultation le large éventail possible de valeurs pour le coût du capital, mais n'a fourni aucune réponse sur les incohérences techniques relevées par la profession. La révision du coût du capital pour le calcul de la marge de risque a été soutenue conjointement par les organisations professionnelles et les fédérations de nombreux Etats membres, ainsi que par le Parlement européen.

⁵ Articles 38.1(b) et 340.

3. S'appuyer sur les modèles internes pour refléter la réalité des risques plutôt que de complexifier le régime prudentiel :

Solvabilité II est le régime le plus sophistiqué au monde et sa mise en œuvre a eu tendance à superposer des règles et exigences toujours plus compliquées et contraignantes. La priorité doit donc désormais être la simplification.

Il n'est donc pas opportun d'introduire des dispositifs macro-prudentiels supplémentaires, comme des coussins de capital contracycliques ou une surcharge en capital pour risque systémique, au-delà des nombreux mécanismes de sécurité prévus par Solvabilité II. Seules les mesures figurant dans la demande d'avis de la Commission européenne devraient être évaluées, sur la base du principe de proportionnalité, et d'une analyse des coûts et bénéfices attendus. Comme l'a reconnu l'IAIS⁶, la réassurance est une activité institutionnelle (B2B) au rôle stabilisateur et d'absorption des chocs qui n'a jamais généré d'événements de crise systémique, ni menacé la stabilité financière d'aucun pays.

S'agissant des réassureurs, il faut s'assurer de l'adéquation des exigences avec leur activité spécifique conformément aux objectifs de Solvabilité II et de la revue 2020, plutôt que chercher à leur appliquer des mesures et métriques définies pour les activités d'assurance directes. Pour eux, plus encore que pour les assureurs directs, **il importe de ne pas standardiser les modèles internes mis en place ni d'imposer en parallèle la publication ou même le reporting des résultats de la formule standard**, ce qui serait contraire à la fois à l'exigence d'utilisation du modèle et à la règle de proportionnalité appliquée aux remises d'informations prudentielles (Cf. considérant 115 du règlement délégué). A l'inverse, les modèles qu'ils développent doivent refléter au plus près le profil et la diversification des risques qu'ils souscrivent et l'impact économique des mesures qu'ils mettent en œuvre pour les gérer. Cette condition étant remplie, les modèles internes permettent en effet une meilleure réactivité aux risques (risque souverain, taux négatifs) et, partant, une plus grande robustesse financière. Limiter leur usage fragiliserait les acteurs européens dans la compétition mondiale et réduirait leur capacité à fournir des garanties de long terme en diversifiant les risques.

La révision doit également être l'occasion d'un **allègement des exigences de reporting réglementaire**, alors que les propositions de l'EIOPA s'orientent vers des exigences toujours plus complexes ou granulaires, voire même contradictoires avec l'esprit de la Directive. De ce point de vue, et dans le prolongement du point précédent, on peine à comprendre l'utilité de demander un audit du bilan Solvabilité II alors que les comptes sont audités et les écarts avec le bilan prudentiel analysés.

⁶ "Reinsurance and Financial Stability report" 2012 ("Traditional reinsurance is unlikely to cause, or amplify, systemic risk").