

Commission Réglementaire & Financière

Proposition de la Commission Européenne pour la révision 2020 de Solvabilité II et Positions de l’Aprel

Octobre 2021

Summary

The European Commission published on 22 September its proposal for a review of the Solvency II Directive and for an Insurance Recovery and Resolution Directive (IRRD).

The submission regarding Solvency II is in line with some of the APREF's objectives on supporting investment and long-term risk bearing. The review should allow the sector to strengthen its competitiveness, to contribute to reducing coverage gaps in a swift changing risk universe, and to support a sustainable recovery.

The APREF acknowledges in particular two initiatives going in the right direction *as* the first step *to enhancing* (re)insurance and investment capacity in France and in the European Union: the intention to better recognize certain reinsurance coverages and the intention to reduce the level and volatility of the risk margin.

Regrettably, other proposals go against APREF's priorities, notably the internal models and diversification at group level. The Commission's - and EIOPA's - proposals risk to increase the overall regulatory and reporting constraint, without considering the specificities of reinsurance, and to have penalizing effects on business.

It is essential that the specific nature of the reinsurance business, distinct from direct insurance and banking, be recognized during the legislative process to ensure that prudential regulation remains adequate and proportionate.

This note details these key elements, from the perspective of reinsurers, in order to maintain the standing of the French and European reinsurance sector and its contribution to the resilience of our economies and societies.

Proposition de la Commission Européenne pour la révision 2020 de Solvabilité II et Positions de l'Apref

La Commission européenne a publié le 22 septembre ses propositions pour la révision de la Directive Solvabilité II, ainsi que pour une Directive sur le rétablissement et la résolution en assurance (IRRDR).

Dans le prolongement d'une part de la note de l'APREF de novembre 2020¹ sur la révision de Solvabilité II et d'autre part de ses réactions à l'avis de l'EIOPA² en janvier 2021, la présente note analyse ces propositions au regard des objectifs et priorités de l'APREF, en se concentrant sur les thématiques détaillées dans 4 sous-sections :

- Mieux reconnaître l'impact de la réassurance
- Reconnaître l'approche groupe et les bénéfices de diversification
- Refléter la réalité des risques via les modèles internes plutôt que complexifier le régime prudentiel
- Prendre en compte les spécificités de la réassurance et la nécessaire proportionnalité dans le domaine macro - prudentiel

Ces thématiques sont d'ailleurs étroitement liées et contribuent chacune à l'objectif d'efficacité et de compétitivité du secteur de la réassurance.

Par exemple, la préservation de l'approche de groupe doit également être assurée s'agissant des règles macro-prudentielles. En effet, les propositions sur les plans de rétablissement et de résolution dans le projet de Directive IRRDR créent des possibilités de duplication des exigences au niveau groupe et solo alors qu'il faut encadrer toute dérive ou sur-exécution des exigences locales comme la demande d'un plan de rétablissement local quand un plan existe déjà au niveau du groupe.

Les spécificités de la réassurance doivent être prises en compte dans la revue de Solvabilité II ainsi que dans le cadre de la directive IRRDR. Il faut notamment s'assurer que le dispositif et sa mise en œuvre par l'EIOPA et les autorités nationales garantissent la proportionnalité requise en termes de périmètre, de contenu et de fréquence des plans de liquidité, de rétablissement et de résolution.

1. Mieux reconnaître l'impact de la réassurance :

Un régime basé sur les risques doit fournir de bonnes incitations à leur gestion en reconnaissant l'effet des opérations qui les atténuent, sur la base de leur réalité économique. Actuellement, **l'effet de la réassurance non proportionnelle**, technique très répandue, est reconnu dans le sous-module catastrophe de la formule standard, mais très

¹ <https://www.apref.org/wp-content/uploads/2020/12/2020-11-15-Note-Apref-Revision-Solva-2-V2-2020.pdf>

² <https://www.apref.org/wp-content/uploads/2021/01/2021-01-06-Post-Reaction-avis-EIOPA-S2.pdf>

partiellement dans le sous-module risque de primes et réserves. L'exigence en capital des cédantes en est majorée d'autant, ce qui réduit leur incitation à souscrire à des protections pourtant indéniablement utiles à la bonne gestion des risques des assureurs et à la bonne protection des assurés. Les réassureurs sont impactés à ce titre, et pour leurs propres rétrocessions.

A ce stade, la Commission entend suivre l'avis de l'EIOPA pour une meilleure reconnaissance des seules couvertures du risque de provisionnement³. Cette proposition ne nous paraît pas à la hauteur des besoins de solutions efficaces, avec un niveau de granularité suffisant, pour refléter l'impact de couvertures non proportionnelles s'agissant du risque de primes et réserves.

L'APREF s'inquiète également des intentions de créer, dans la formule standard, des critères restreignant excessivement l'usage de la réassurance.

Pour la revue, la Commission semblerait envisager les **changements des actes délégués Solvabilité 2** sur la base globalement des propositions de l'EIOPA, ce qui risque de restreindre les possibilités de recourir à différentes techniques de transfert de risque, y compris les instruments de capital contingent – ces instruments permettent pourtant de réduire le montant des pertes dans des scénarios défavorables et leur effet devrait être analysé à l'aune de leur seule efficacité économique.

L'EIOPA a en effet proposé d'introduire dans les actes délégués, une obligation pour les utilisateurs de la formule standard de **démontrer** que la réduction du Capital de solvabilité requis (SCR) ou la hausse des fonds propres traduisent le montant du **transfert de risque**. Pourtant, la formule standard reflète un profil de risque moyen qui par nature ne prend pas en compte les spécificités de différents profils de risque et la démonstration risque en pratique d'être impossible ou trop lourde à produire. Le cadre actuel est suffisant et il n'est pas opportun d'introduire dans les actes délégués des obstacles supplémentaires à la reconnaissance de la réassurance, qui pénaliseraient les cédantes. De notre point de vue, la Commission ne devrait pas suivre l'avis de l'EIOPA sur ce sujet.

Par ailleurs, l'EIOPA a proposé d'inclure ses lignes directrices sur le risque de base dans les actes délégués, alors qu'elles sont peu lisibles, et limitent l'usage de la réassurance non-proportionnelle. De notre point de vue, la Commission ne devrait pas non plus suivre l'avis de l'EIOPA sur ce sujet.

³ De type « Adverse Development Covers » (ADCs), spécifiquement.

2. Reconnaître l'approche groupe et les bénéfices de diversification :

L'APREF soutient les propositions de la Commission européenne sur le calcul de la marge de risque, afin de corriger ses défauts de conception pour les couvertures de long terme. Cette évolution serait positive pour la compétitivité du secteur, les autres juridictions n'exigeant pas de marge de risque. Mais la sensibilité au risque de cette composante des provisions techniques pourrait encore être renforcée, en reconnaissant dans son calcul la **diversification des risques entre les différentes entités d'un même groupe**, et pas seulement au sein de chaque entité, afin que les bilans prudentiels représentent fidèlement le modèle d'affaires des groupes de (ré)assurance⁴.

La diversification de groupe est reconnue pour le calcul des exigences de capital et devrait l'être pour la marge de risque, dans l'article 340 des actes délégués.

La Commission propose une amélioration notable du minimum consolidé du capital de solvabilité requis au niveau du groupe, en le plafonnant à 45% du SCR groupe, comme pour le Minimum de capital requis au niveau solo⁵.

L'APREF soutient cette modification mais considère que les amendements proposés (nouveaux § 2 et 3 de l'article 230) pourraient plus clairement reconnaître la création de ce **véritable MCR de groupe** en remplacement du minimum actuel, tout en assurant la prise en compte de l'ensemble du périmètre du groupe au niveau consolidé⁶. L'APREF propose ainsi la modification suivante dans le §2:

"For the purpose of the calculation in paragraph 3, point (b), of this Article, the participating insurance and reinsurance undertakings shall use the sum of the following: (...)".

Le niveau du MCR de groupe ne devrait pas dépendre de la structure des entités et participations d'un groupe, qui devrait être neutre pour des risques identiques.

Si la Commission s'aligne avec les propositions de l'EIOPA sur le niveau 2, il existe un risque de restrictions arbitraires à la reconnaissance des **profits des affaires en portefeuille** – profits attendus liés aux primes futures ou « EPIFP » – alors qu'il est essentiel qu'ils puissent continuer à être reconnus par principe dans les fonds propres consolidés.

⁴ Particulièrement pénalisant pour les groupes de (ré)assurance, le calcul par simple addition des marges de risque de ces entités est artificiel alors que la diversification de groupe est reconnue pour le calcul des exigences en capital. Cette incohérence doit être corrigée en alignant les dispositions de niveau II avec la Directive.

⁵ L'objectif, en cohérence avec ce qui est prévu pour le Minimum solo, est d'éviter qu'une situation de non-conformité au minimum au niveau du groupe puisse survenir avant une non-conformité avec le SCR groupe.

⁶ La Proposition de la Commission européenne étend l'assiette de calcul du minimum en référence aux exigences minimales de pays tiers, même sans équivalence du pays tiers à Solvabilité 2. A tout le moins il apparaît essentiel que le calcul reflète la réalité économique et évite le double comptage des risques, par exemple si les risques découlant d'entreprises d'assurance et de réassurance de pays tiers ont déjà été pris en compte au niveau d'une autre entreprise du groupe agréée dans l'EEE. Dans tous les cas, on peut noter que la prise en compte d'exigences minimales de pays tiers, exogènes à Solvabilité II, expose les réassureurs européens opérant dans les pays tiers à un risque protectionniste si ces exigences sont relevées arbitrairement.

Cela risquerait de déséquilibrer le fonctionnement du contrôle de groupe et de porter atteinte à l'allocation optimale des capitaux au sein des groupes.

3. Refléter la réalité des risques via les modèles internes plutôt que de complexifier le régime prudentiel :

Les **modèles internes** ont une réelle valeur ajoutée pour le contrôle prudentiel des groupes de (ré)assurance.

En effet, ils permettent de modéliser des risques non standards, en constante évolution, de perfectionner la gestion des risques et d'améliorer la compétitivité du secteur. Ils sont très différents des modèles internes des banques car surtout concentrés sur la calibration de risques non-financiers, plus nombreux, et non sur la valorisation d'actifs.

Contre toute logique, il est proposé un **reporting régulier et officiel aux superviseurs des résultats de la formule standard** pour les utilisateurs de modèles internes.

L'APREF n'adhère pas à l'idée du considérant 44 de la Proposition de la Commission européenne que les modèles « *rendent les comparaisons entre compagnies plus difficiles* » et que les autorités de contrôle bénéficieraient, pour cette raison, d'avoir accès aux résultats du calcul en formule standard des exigences en capital. L'APREF considère que ce double calcul est non seulement inutile mais qu'il est même néfaste puisqu'il menace la crédibilité de Solvabilité II et du processus d'utilisation et de validation de modèles totalement intégrés à la prise de décision stratégique des organismes⁷. Fragiliser les modèles menacerait l'offre de réassurance et les capacités d'investissement.

Tous les modèles internes sont calibrés au même niveau de protection des assurés, c'est-à-dire une valeur à risque de 99,5%, et leurs spécificités reflètent les différences de profil de risque et de mix d'affaires entre compagnies.

Ces modèles permettent de reconnaître au plus près les portefeuilles de risque, diversifiés à l'échelle mondiale, des réassureurs. La diversité dans la modélisation des risques est plus bénéfique pour la stabilité financière que la standardisation uniforme. Comparer les modèles internes à la formule standard risque d'introduire un cadre réglementaire parallèle avec des conséquences négatives sur la conduite des affaires et sur la compétitivité de l'industrie européenne.

Plus largement, comme pour les instruments de capital contingent précédemment évoqués, les propositions relatives à l'ajustement pour volatilité (« *dynamic volatility adjustment* ») tendent à créer toujours plus de contraintes artificielles sur l'utilisation des modèles internes, en s'éloignant de la réalité économique.

⁷ Conformément à l'article 120 de la Directive. La Proposition de la Commission européenne conduirait à faire valider officiellement les résultats en formule standard par l'organisme de décision des (ré)assureurs, en contradiction avec les exigences de cet article 120.

De façon ancillaire mais révélatrice, ces propositions contredisent fortement les objectifs de la revue sur la simplification, au risque de préempter le processus en cours visant à définir le niveau souhaitable de proportionnalité.

A titre d'illustration, une orientation politique claire est nécessaire s'agissant de la proposition par l'EIOPA d'un standard technique (ITS) de **reporting Solvabilité II**. En effet, les propositions de l'EIOPA représenteraient un accroissement notable de la charge de reporting pour les réassureurs européens (avec par exemple plus de 10 états supplémentaires pour les modèles internes) avec un calendrier de mise en œuvre incohérent avec celui de la revue en cours de Solvabilité II, de la réglementation Taxonomie et des normes IFRS 17. Une mise en œuvre de changements dès 2022 serait prématurée, alors qu'il est nécessaire d'attendre que la revue de Solvabilité II arrive à son terme.

Il est également proposé un audit des bilans en amont de leur publication dans les SFCR Groupe et solos. Certes, la Commission a écarté l'idée de l'EIOPA d'un périmètre plus large, mais demander un audit du bilan Solvabilité II semble inutile alors que les comptes sont déjà audités et les écarts avec le bilan prudentiel déjà analysés.

4. Prendre en compte les spécificités de la réassurance et la nécessaire proportionnalité dans le domaine macro-prudentiel :

La compétitivité du secteur de la réassurance risque d'être affectée négativement par les propositions sur le **contrôle macro-prudentiel** et le rétablissement et la résolution.

L'idée que la réassurance traditionnelle puisse poser des risques systémiques pour la stabilité financière mondiale méconnaît la corrélation très limitée du secteur de la réassurance avec l'environnement macroéconomique et la résilience qu'elle apporte aux économies et sociétés par sa capacité de diversification globale et d'absorption des chocs⁸.

Un régime visant à minimiser les risques systémiques n'est donc probablement pas justifié s'agissant des réassureurs et de leur activité entre professionnels (« BtoB »). Il ne serait pas proportionné d'imposer aux réassureurs, qui ne sont pas sujet à des courses au dépôt ni à des crises soudaines, des exigences macro-prudentielles dérivées du secteur bancaire.

S'agissant du **périmètre d'application et contenu des plans** de gestion du risque de liquidité et des plans préventifs de rétablissement et surtout de résolution, il nous semble important de respecter l'objectif explicite d'exigences raisonnables et proportionnées au profil de risque des groupes, sans duplication ni surenchère de la part des superviseurs locaux.

A cet égard, le principe de l'article 7 de la Proposition d'IRRD selon lequel le plan de rétablissement est établi au niveau du Groupe est fondamental. Cependant, l'article 1.2 retient un principe d'harmonisation minimale et l'article 7.4 permet à une autorité d'exiger un plan d'une entité si elle démontre qu'elle n'est pas suffisamment prise en compte dans le

⁸ Comme l'a reconnu l'IAIS dans son rapport "Reinsurance and Financial Stability", la réassurance traditionnelle est une activité institutionnelle au rôle stabilisateur qui n'a jamais généré d'événements de crise systémique, ni menacé la stabilité financière d'aucun pays ; elle ne représente pas de risque de contagion à la façon des banques ou d'autres entités du secteur financier potentiellement connectées systématiquement.

plan groupe au vu de son importance et des obligations applicables aux entreprises comparables, dans cet Etat membre. Ces dispositions semblent laisser trop de discrétion aux superviseurs locaux. Les groupes de réassurance fonctionnent en effet comme des entités intégrées dans le marché unique et des plans de Groupe n'ont pas vocation à coexister dans le marché unique avec des plans locaux pour chaque entité. Les mandats donnés à l'EIOPA pour définir le contenu des plans ou les critères de simplification risquent aussi d'aboutir à des exigences par trop détaillées.

S'agissant du périmètre d'application, il serait inutile de s'assurer d'une couverture spécifique du marché de la réassurance dans chaque Etat membre (séparément de la couverture des marchés de l'assurance vie et non vie).

De plus, le seuil de couverture de marché (70%) pour les exigences de plans de résolutions semble très élevé, et les réassureurs traditionnels qui ne portent pas de risque systémique ne devraient pas être soumis à des plans de résolution. La part de la réassurance reste limitée par rapport au total des primes d'assurance et des actifs financiers et les interconnexions sont faibles et exemptes de risque de contagion.

L'APREF n'approuve pas que des **mesures précoces d'intervention** puissent être déclenchées par les superviseurs en cas de chocs de marché sans faire référence à des situations légales clairement définies comme la non-conformité au SCR (article 83 de la Proposition d'IRRD). Ceci conduirait, de facto, à une hausse des exigences en capital, ce qui compromettrait l'objectif clairement affiché par la Commission européenne⁹ d'une « revue équilibrée n'augmentant pas les exigences en la matière ». Solvabilité II contient déjà un ensemble approprié de mesures d'intervention en cas de détérioration de la situation financière d'un organisme. Des mesures additionnelles compromettraient la crédibilité du SCR, en désavantageant les acteurs européens sans bénéfice avéré pour la protection des assurés¹⁰. De plus, en matière de résolution, les pouvoirs très larges et discrétionnaires proposés afin de permettre d'éliminer de potentiels obstacles à une potentielle résolution future ouvriraient la voie à des interventions croissantes, y compris dans l'organisation interne des groupes en bonne santé financière et prudentielle.

⁹ Dans ses « Questions et réponses » accompagnant ses propositions :

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ganda_21_4764

¹⁰ Par exemple, une suspension des dividendes avant toute non-conformité au SCR réduirait la compétitivité des acteurs européens.