

Commission Réglementaire & Financière

Priorités de l'Aprel sur la révision de Solvabilité II : Mesures de niveau 2

Mai 2024

Note Aprel

À la suite de la finalisation et de l'adoption des textes de niveau 1 de la révision de Solvabilité 2, les travaux sur les textes d'application (niveau 2) vont débuter en mai. Dans ce contexte, l'APREF souhaite préciser dans cette note ses priorités, dans le prolongement de ses positions déjà exprimées sur la révision de la directive elle-même (niveau 1).

L'APREF soutient les efforts pour aboutir dans un calendrier contraint à des mesures d'application cohérentes avec les changements approuvés au niveau 1, et invite à caler le calendrier d'application des mesures de niveau 2 sur celui des mesures de niveau 1, afin d'éviter tout décalage qui compromettrait l'application globale simultanée et cohérente de tous les éléments de la révision, au risque de soumettre les ratios de solvabilité à une volatilité réglementaire artificielle.

Cette note détaille les objectifs prioritaires pour que la réglementation Solvabilité II assure un équilibre optimal entre la prudence du cadre réglementaire et la disponibilité du capital pour investir, protéger les sociétés et contribuer aux objectifs fondamentaux de l'Union européenne. Il faut maintenir un cadre véritablement basé sur les risques et l'utilisation des modèles internes, reconnaître de manière appropriée les spécificités de la réassurance, y compris au sein de la formule standard, et renforcer la capacité des réassureurs européens d'assumer à leur bilan des risques longs.

Dans le prolongement de la finalisation des trilogues sur Solvabilité II, un texte de compromis de niveau 1 (Directive) a été publié en janvier par le Conseil¹, et le 23 avril, le Parlement européen a également adopté le texte en plénière². Après approbation finale par le Conseil, le texte pourra être publié officiellement et entrera en vigueur 20 jours après sa date de publication au JOUE. Les Etats membres auront ensuite 24 mois pour transposer et rendre applicables ces mesures.

Les travaux sur les textes d'application (niveau 2) vont donc pouvoir débuter en mai au sein du groupe d'experts des Etats membres, l'objectif étant de pouvoir disposer des mesures d'application au moment où la Directive sera mise en œuvre, en principe à fin 2026.

Dans ce contexte, l'APREF souhaite affirmer ses priorités pour les mesures d'application. L'APREF soutient les efforts pour aboutir dans ce calendrier contraint à des mesures d'application permettant d'amender le cadre prudentiel de la (ré)assurance de façon cohérente avec les changements approuvés au niveau 1.

L'APREF souhaite que la Commission européenne concentre uniquement ses efforts sur les changements de niveau 2 pour lesquels un mandat a été octroyé par l'accord politique des législateurs sur la directive. L'APREF appelle donc la Commission à focaliser les travaux sur les points qui ont l'objet d'une délibération au niveau du Parlement européen. C'est le moyen le plus sûr de respecter l'équilibre qui se trouve au niveau 1 dans le cadre d'un calendrier de livraison par ailleurs très serré.

De plus, il convient de caler le calendrier d'application des mesures de niveau 2 sur celui des mesures de niveau 1, afin d'éviter tout décalage qui compromettrait l'application globale simultanée de tous les éléments de la révision (un tel décalage aurait des effets pernicieux si certaines mesures s'appliquaient isolément en amont, avec le risque de soumettre les ratios de solvabilité à une volatilité réglementaire artificielle).

Pour préserver la position à l'échelle mondiale du secteur européen de la réassurance, la révision de Solvabilité II doit parvenir à un équilibre optimal entre la prudence inhérente au cadre de surveillance et la disponibilité du capital pour investir, protéger les sociétés et contribuer aux objectifs fondamentaux de l'Union européenne.

L'APREF salue l'aboutissement des travaux de révision de la Directive Solvabilité II, et en particulier les modifications qui conduiront à une réduction justifiée de la marge de risque.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/solvency-ii-and-irrd-council-and-parliament-agree-on-new-rules-for-the-insurance-sector/>

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0295_EN.html

L'APREF souligne cependant que la révision de Solvabilité II augmentera significativement la complexité et les coûts de conformité pour la plupart des grands groupes opérant sous Solvabilité II, s'écartant ainsi de l'objectif d'introduire plus de proportionnalité. La direction qui a été prise est également orthogonale à la cible de la Commission européenne de réduire de 25 % les charges liées au reporting.

La prochaine phase de ces travaux devrait viser à aligner les détails de l'accord politique de niveau 1 sur les objectifs plus larges de l'UE en termes de durabilité, de résilience et de compétitivité en :

- **Renforçant la capacité des réassureurs de l'UE d'assumer à leur bilan des risques plus longs, plus complexes et importants** via un facteur lambda approprié qui, combiné au taux du coût du capital révisé à 4,75 %, permettrait de réduire sensiblement le poids et la volatilité excessifs de la marge de risque.
- **Maintenant un cadre véritablement basé sur les risques pour les groupes actifs à l'international.** Cela signifie notamment, si un réassureur a été autorisé à utiliser un modèle interne, que le reporting du résultat de la formule standard introduit dans la révision puisse reposer sur un processus convenu avec son autorité de contrôle. De plus, les calculs des exigences de capital, et en particulier celles des groupes, doivent être exempts de double comptage.
- **Évitant les solutions indifférenciées conçues pour des assureurs directs**, qui ne conviennent pas pour les réassureurs. La définition d'une activité transfrontalière significative et la portée des dispositions macroprudentielles dans Solvabilité II devraient inclure une exception reconnaissant le fait que la réassurance est une activité interentreprises au rôle stabilisateur et qu'il n'existe aucun faisceau d'indices d'une contribution de la réassurance au risque systémique ou à l'instabilité financière.
- **Veillant à ce que toutes les nouvelles exigences en matière de reporting convenues au niveau 1 soient mises en œuvre de manière pragmatique et efficace**, sans charge excessive, pour préserver la compétitivité internationale des entreprises européennes, soumises au cadre prudentiel le plus exigeant au niveau mondial.

L'APREF détaille ci-dessous les objectifs prioritaires à atteindre dans le cadre de l'élaboration des textes de niveau 2, afin que la revue soit à la hauteur des attentes des réassureurs.

- **Mécanismes de partage du risque :**

Traitement de la réassurance non-proportionnelle : introduire un traitement spécifique des couvertures ADCs (« *Adverse Development Covers* »), basé sur une version

améliorée de la proposition de l'EIOPA qui s'appliquerait à plusieurs lignes d'activité et au risque de provisionnement.

Capital contingent : la Commission ne devrait pas introduire de restrictions au niveau 2 sur la prise en compte des instruments de capital contingent dans les scénarios économiques des modèles internes alors que le niveau 1 est resté inchangé sur ce point.

Risque de base : les modifications du régime de risque de base ne devraient pas être abordées au niveau 2 mais devraient plutôt être effectuées lors d'une future révision des lignes directrices de l'EIOPA.

- **Marge de risque** : adopter un paramètre lambda de 0,925 (sans plancher) et reconnaître de manière appropriée la diversification au sein du groupe dans la marge de risque du groupe.
- **Calcul du minimum du SCR groupe** : préciser que les exigences de capital locales des entreprises de pays tiers ne doivent pas être prises en compte, si les risques concernés font déjà partie des bilans des entreprises européennes, à la satisfaction des autorités de contrôle.
- **Reporting d'une estimation de la formule standard** : Le contenu et le processus de reporting de l'estimation du résultat de la formule standard, pour les utilisateurs d'un modèle interne, doivent être déterminés individuellement entre les utilisateurs du modèle interne et leur autorité de contrôle nationale pour répondre à leurs besoins spécifiques.
- **Exigences de reporting pragmatiques et efficaces** : veiller à ce que les nouvelles exigences de reporting découlant des changements de niveau 1, par exemple les plans de gestion du risque de liquidité (LRMP) et les plans sur le risque de durabilité (article 44) soient simples, s'appuient sur le propre cadre de gestion des risques des (ré)assureurs et ne fassent pas double emploi avec des exigences similaires découlant d'autres réglementations intersectorielles.
- **Ne pas générer une volatilité induite des ratios de solvabilité en retouchant des définitions établies** et dès lors qu'il n'y a pas de risque avéré identifié à les maintenir stables, par exemple sur les bénéfices attendus inclus dans les primes futures (EPIFPs) ou la frontière des contrats. Il faut se garder d'introduire des évolutions marginales générant de l'incertitude méthodologique sans bénéfice réel.

- **Maintenir une formule standard fondée sur les risques :**

Bien que l'évolution des risques climatiques doive être reflétée dans les paramètres de la formule standard - ce qui est d'ailleurs prévu et en cours via des travaux actuels de l'EIOPA - cette formule ne doit pas embarquer des dispositions non fondées sur les risques, à vocation purement politique et incitative.

Il est fondamental que toute évolution des paramètres conserve une certaine modération permettant de maintenir leur cohérence avec les tendances de long terme.

Les positions détaillées de l'APREF sur chacun de ces sujets sont détaillées en Annexe de la présente note.

Annexe – positions détaillées de l’APREF sur les sujets prioritaires du niveau 2

Traitement de la réassurance non-proportionnelle

La réassurance non proportionnelle (NP) est un instrument d'atténuation des risques important pour le secteur non-vie et un outil essentiel de gestion des pics de sinistralité pour les entités de plus petite taille.

L’APREF a toujours plaidé pour un traitement plus sensible au risque de la réassurance non proportionnelle dans la formule standard, via des solutions réalistes.

L'approche actuelle de la formule standard prévoit une réduction forfaitaire de 20 % du facteur de volatilité pour le risque de prime pour trois branches d'activité. Cette réduction ne dépend pas du recours effectif à une couverture de réassurance, ne varie pas en fonction de l'étendue de la réassurance et n'est disponible ni pour les autres branches d'activité, ni pour le risque de provisionnement, ce qui n'est clairement pas sensible au risque et n'encourage pas les bonnes pratiques de gestion du risque.

Recommandation

L’APREF soutient la proposition de l’EIOPA visant à mieux reconnaître les couvertures ADCs (« Adverse Development Covers »), dans le règlement délégué, par le biais d’un amendement de l’Article 117. Cependant, l’APREF recommande d’améliorer la proposition de l’EIOPA au moyen des ajustements suivants :

- La formule proposée par l'EIOPA devrait également s'appliquer aux structures couvrant plusieurs lignes d'activité et ne devrait comporter aucune limitation en termes de point d'attachement. Les effets économiques du point d'attachement étant déjà reconnus dans la formule standard, il n'y a aucun risque de sous-estimation (comme le souhaite la Commission). Des limitations concernant le point d'attachement seraient contradictoires avec le traitement de la réassurance NP dans le sous-module Cat du SCR Vie, où aucune restriction de ce type ne s'applique.
- La proposition sur les ADCs devrait être étendue à plusieurs lignes d'activité et au risque de provisionnement. Une amélioration de la reconnaissance des ADC pourrait réduire l'exposition à la volatilité des entreprises d'assurance de petite et moyenne taille, tout en protégeant leur portefeuille de risques historiques des distorsions.
- La meilleure reconnaissance de la réassurance dans la formule standard ne devrait pas être annulée par l'introduction, en parallèle, de nouvelles restrictions qui seraient autant de contre-incitations à l'utilisation de techniques appropriées d'atténuation des risques.

Capital contingent

Les instruments de capital contingent sont des outils de gestion du capital efficaces permettant de protéger les réassureurs contre, par exemple, des pertes extrêmes en CatNat. Leur valeur économique comme instrument de protection du capital peut être correctement modélisée dans les modèles internes. La suggestion de l’EIOPA de ne plus prendre en compte l’impact des instruments de capital contingent dans les scénarios économiques des modèles internes, pour s’aligner sur la formule standard, plus statique, n’est pas basée sur le risque.

Recommandation

La Commission ne devrait pas modifier par des dispositions de niveau 2 la possibilité de prendre en compte l'effet des instruments de capital contingent dans les modèles internes.

Risque de base

Une clarification et une amélioration des règles actuelles en matière de risque de base dans le cadre des techniques d'atténuation des risques (RMT) dans la formule standard seraient les bienvenues. En effet, l'approche actuelle adopte une vision « tout ou rien » du risque de base matériel, ce qui crée une incertitude importante tant pour les assureurs que pour les réassureurs et n'est pas cohérente avec une approche basée sur le risque.

Dans son avis sur la revue 2020, l'EIOPA n'a pas pris en compte les retours et propositions du secteur sur le risque de base et a conseillé de transformer ses lignes directrices 1, 2 et 3 sur le risque de base en dispositions dans le règlement délégué.

Recommandation

La Commission ne devrait pas intégrer les lignes directrices 1, 2 et 3 de l'EIOPA sur le risque de base dans le règlement délégué. Cela ne ferait qu'exacerber les problèmes actuellement rencontrés.

Il convient au contraire d'encourager que les difficultés qui pourraient découler du risque de base soient abordés dans une future révision des lignes directrices de l'EIOPA.

Marge de risque

L'APREF salue les modifications apportées par les colégislateurs à la marge de risque pour introduire un élément dépendant du temps (c'est-à-dire un paramètre constant « lambda » élevé à la puissance t , pour chaque année t intervenant dans le calcul de la marge de risque) permettant de réduire la volatilité excessive de la marge de risque associée aux affaires à long terme.

Pour atteindre cet objectif, la calibration du paramètre doit être appropriée et permettre une atténuation matérielle sans la limiter à des maturités extrêmement longues (en pratique un facteur lambda à 0,975 ne permet d'atteindre une atténuation d'un tiers qu'au bout de la 15ème année intervenant dans le calcul, ce qui est trop long).

De plus, l'EIOPA avait suggéré d'introduire un niveau plancher pour ce paramètre dépendant du temps, limitant à 50% au plus son effet d'atténuation pour chaque date intervenant dans le calcul de la marge de risque. La Commission avait cependant écarté l'idée d'un plancher, considérée comme non justifiée, dans sa communication de novembre 2021.

Il est rappelé que ce type de plancher, qui pénaliserait les risques longs, n'a pas fait l'objet d'une délibération politique avec le Parlement européen et ne fait donc pas partie du mandat donné à la Commission. L'introduction d'un plancher tend à aller contre l'objectif de réduire la sensibilité au taux d'intérêt de la marge de risque (objectif qui suppose de réduire, dans le calcul de la marge de risque, l'impact des effets à long terme par rapport aux effets à court terme).

Recommandation

L'APREF considère qu'une réduction de la marge de risque d'au moins 50 % au niveau global est techniquement justifiée, comme le soutient Insurance Europe ([ici](#)). Il convient de noter que la PRA a soutenu la réduction de 70 % de la marge de risque pour les affaires à long terme au Royaume-Uni, entrée en vigueur en 2024.

L'APREF recommande à la Commission de calibrer le facteur lambda à 0,925, sans plancher, pour atteindre un niveau qui serait plus conforme aux observations de marché.

En outre, contre toute attente, la diversification entre les risques au niveau du groupe n'est pas autorisée lors du calcul de la marge de risque. Cela contraste avec d'autres domaines de la réglementation Solvabilité II (SCR, marge de risque au niveau solo) et avec l'expérience pratique –il existe de nombreux exemples de groupes ayant transféré l'ensemble de leurs contrats. En ne permettant pas de diversification entre les différentes entités au sein d'un groupe, l'approche actuelle du calcul de la marge de risque a pour effet d'augmenter artificiellement les SCR projetés au niveau du groupe et conduit donc à surestimer la marge de risque nécessaire.

Minimum du SCR de Groupe

La surveillance de groupe des (ré)assureurs devrait évidemment être exempte de double comptabilisation des risques liés aux pays tiers afin d'éviter une expansion injustifiée du plancher du SCR de groupe, qui menacerait la gestion des réassureurs européens actifs au niveau international.

Compte tenu de l'importance des affaires souscrites dans les pays tiers par les réassureurs, l'APREF est extrêmement préoccupée par le fait que les colégislateurs n'aient pas éradiqué le double comptage dans le calcul du minimum du SCR Groupe consolidé dans leurs amendements à l'article 230.

Recommandation

L'APREF recommande de modifier le calcul du minimum du SCR Groupe en fonction des recommandations fournies dans le non-papier du Trésor français sur la question. En pratique, il est proposé à la Commission européenne de créer un article 341a comme suit sur la base de l'article 234 de la directive Solvabilité II :

Article 341a (Acte délégué)

Where applicable, the minimum consolidated group Solvency Capital Requirement determined in accordance with the requirements set out in the second subparagraph of Article 230(2) of Directive 2009/138/EC shall be the sum of amounts referred to in points (a), (b) and (c), unless the participating undertaking can demonstrate to the satisfaction of the supervisory authority that the risks borne by these related third-country insurance and reinsurance undertakings are already taken into account in the contribution of another insurance and reinsurance undertaking established in the EEA for an equivalent amount in (a) or (b).

Reporting formule standard pour les utilisateurs d'un modèle interne

Pour les compagnies de réassurance utilisant un modèle interne, la formule standard ne devrait pas devenir une partie intégrante de leur supervision. L'APREF n'est pas favorable au reporting des résultats de la formule standard pour les utilisateurs des modèles internes et considère que les nouvelles exigences portent atteinte à la finalité des modèles internes. Les modèles internes sont utilisés dans les situations où les entreprises et les régulateurs conviennent que la formule standard, qui est principalement conçue et calibrée sur la base des activités d'assurance directe, ne permettrait pas de rendre compte de manière appropriée du profil de risque de l'entreprise ou du groupe.

Recommandation

L'APREF considère que le reporting d'une estimation du résultat de la formule standard devrait être effectué par les (ré)assureurs d'une manière qui réponde aux besoins individuels de leurs autorités de contrôle

respectives et reflète le fait que ces autorités, au travers de l'approbation de modèles internes, reconnaissent déjà le caractère inapproprié de la formule standard pour évaluer les risques réels de l'entreprise. Par conséquent, le format et le contenu devraient être convenus directement entre l'autorité de contrôle et l'entreprise, indépendamment des processus RSR et QRT de Solvabilité II.

Les rapports visés à l'article 112, paragraphe 7, de la directive devraient être traités dans un nouvel article 88a dans la sous-section sur la proportionnalité et la simplification de la formule standard.

Article 88a

1. Where a simplified calculation is used to determine the estimate of the undertaking's Solvency Capital Requirement in accordance with the standard formula pursuant to Article 112(7) of Directive 2009/138/EC, the undertaking concerned shall inform the national competent authority.

2. The estimate of the undertaking's Solvency Capital Requirement referred to in the first paragraph shall be provided in a format agreed with the national competent authority.

Exigences de reporting simplifiées et efficaces

De nombreuses modifications de niveau 1 augmenteront les charges de reporting pour les réassureurs, en contradiction avec l'engagement et les efforts de la Commission européenne visant à rationaliser et à réduire les exigences de reporting de 25 %. Pour éviter une nouvelle augmentation des exigences en matière de reporting, il est essentiel de rédiger les textes de niveau 2 de manière appropriée afin de garantir que ceux-ci soient fondés sur des principes et qu'ils ne soient pas excessivement prescriptifs.

Recommandation

Nouvelles exigences de reporting découlant des changements de niveau 1, par exemple les plans de gestion du risque de liquidité (LRMP) et les plans de risque de durabilité (article 44) doivent reposer sur le dispositif de gestion des risques de l'assureur. La définition des métriques et des scénarios de stress, par exemple, doivent continuer d'être du ressort de chaque entreprise.

La Commission devrait permettre aux Autorités de contrôle nationales d'exempter les réassureurs de certains reportings ou d'autoriser des simplifications des exigences de reporting en fonction de leur profil de risque (par exemple s'agissant de la dimension macroprudentielle dans l'ORSA ou de l'analyse de liquidité à moyen et long terme).

La Commission devrait également éviter les duplications inutiles dans le reporting Solvabilité II en :

- évitant la redondance avec les exigences de reporting existantes découlant des législations intersectorielles de l'UE et permettre les références croisées,
- favorisant le reporting à l'échelle du groupe plutôt que le reporting des entités juridiques individuelles,
- permettant l'intégration de nouveaux reportings (ou nouveaux rapports) dans les rapports existants (par exemple l'ORSA), et en
- permettant que l'anglais soit la langue de reporting unique des groupes internationaux.