

La résolution en assurance : le (nouveau) PBA n° 12 de l'IAIS, autres développements

Comité général des assurances – Tunis, 15 mars 2019

*François Tempé
ACPR – Direction des affaires internationales
Vice-président du Resolution Working Group à l'IAIS*

Abréviations

- AR : autorité de résolution
- c.ass. : code des assurances (français)
- CE : Commission européenne
- CIMA : Conférence inter-africaine des marchés d'assurance
- CMF : code monétaire et financier
- EIOPA : *European Insurance and Occupational Pensions Authority*, autorité UE de contrôle d'assurance
- FSB : *Financial stability Board*
- GSII : *Global Systemically Important Insurer*
- IAIS : *International Association of Insurance Supervisors*
- ICP : *Insurance Core Principles*, français PBA
- K : capital
- KA(s) : *Key Attribute(s) (of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)*
- LJ : liquidation judiciaire
- NCWO(L) : *No Creditor Worse Off (than in Liquidation)*
- PBA : Principe de base d'assurance, anglais ICP
- PT : provision(s) technique(s)
- UE : Union européenne

Sommaire

- ❑ **Contexte, rappels: l'IAIS; les travaux du FSB sur la résolution**
- ❑ **La résolution d'assurance : quels buts?**
- ❑ **La résolution d'assurance : comment?**
- ❑ **La résolution d'assurance : quels garde-fous?**
- ❑ **Des obligations de coopérations étendues**
- ❑ **Les développements hors IAIS**

Contexte, rappels

L'IAIS

Les travaux du FSB sur la résolution

Contexte, rappels: l'IAIS

- **L'IAIS – AICA: Association internationale des contrôleurs d'assurance**, *International Association of Insurance Supervisors*
 - L'équivalent du Comité de Bâle en assurance, mais
 - Pas de condition (autre que payer la cotisation) pour être membre → environ 150 Membres, correspondant à presque tous les pays du monde*
 - *Standard setter* —organe normatif — en assurance
 - Normes ou *standards* de l'IAIS: [PBA](#)** ou [ICP](#), Principes de base d'assurance, *Insurance Core Principles*, dernière version révisée nov. 2017.
 - Toute autorité de contrôle peut s'appuyer sur les PBA pour promouvoir des réformes dans son pays
 - 2014, début des travaux IAIS sur la résolution.

* Ex. Afrique, 24 Membres: CIMA (14 pays), Afrique du Sud, Botswana, Burundi, Cap Vert, RD Congo, Égypte, Ghana, Rép. de Guinée, Ile Maurice, Kenya, Lesotho, Malawi, Maroc, Mozambique, Namibie, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Tunisie, Zambie

** La traduction française accessible avec ce lien direct est celle de la version 2013 des ICP.

Contexte, rappels: l'IAIS (suite)

□ Les ICP ou PBA

- 26 PBA
- PBA 12 précédent: uniquement sur la liquidation, 1 page;
- Rédaction d'un nouveau PBA 12 sur la résolution, 17 pages
- Le nouveau PBA 12 est accessible [ici](#) (sous le bandeau [Draft revised ICPs](#)) [sur le site de l'IAIS](#)

a) Introduction	
b) Méthodologie d'évaluation	
PBA 1	Objectifs, pouvoirs et responsabilités du contrôleur
PBA 2	Le contrôleur
PBA 3	Échanges d'informations et règles de confidentialité
PBA 4	Agréments
PBA 5	Aptitude des personnes
PBA 6	Modifications de contrôle et transferts de portefeuille
PBA 7	Gouvernance d'entreprise
PBA 8	Gestion des risques et contrôles internes
PBA 9	Contrôle prudentiel et <i>reporting</i>
PBA 10	Mesures préventives et correctives
PBA 11	Mise en œuvre des mesures
PBA 12	Liquidation et sortie du marché
PBA 13	Réassurance et autres formes de transfert des risques
PBA 14	Valorisation au bilan
PBA 15	Placements
PBA 16	Gestion du risque d'entreprise à des fins de solvabilité
PBA 17	Suffisance des fonds propres
PBA 18	Intermédiaires
PBA 19	Pratiques commerciales
PBA 20	Information du public
PBA 21	Lutte contre la fraude dans l'assurance
PBA 22	Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
PBA 23	Contrôle des groupes
PBA 24	Surveillance macroprudentielle et contrôle d'assurance
PBA 25	Coopération et coordination entre contrôleurs
PBA 26	Coopération et coordination transfrontalières dans la gestion des crises

□ Les ICP ou PBA

- 3 niveaux:
les « principes » (niveau 1),
les « standards » (niveau 2),
les « orientations » (niveau 3)
- Seuls les niveaux 1 et 2 sont « obligatoires ». Le niveau 3 est considéré comme seulement « recommandatif »
- Voir diapo 11 pour traduction de 12.2 et 12.2.3

ICP 12 Exit from the Market and Resolution

Legislation provides requirements for:

- the voluntary exit of insurers from the market;
- the resolution of insurers that are no longer viable or are likely to be no longer viable, and have no reasonable prospect of returning to viability.

12.2 Legislation provides a framework for resolving insurers which:

- protects policyholders; and
- provides for the absorption of losses in a manner that respects the liquidation claims hierarchy.

12.2.1 The legislation should support the objective of protecting policyholders. This however does not mean that policyholders will be fully protected under all circumstances and does not exclude the possibility that losses be absorbed by policyholders, to the extent they are not covered by PPSS or other mechanisms. A jurisdiction may have additional resolution objectives in the legislation, such as maintaining financial stability.

12.2.2 The legislation should provide a scheme for prioritizing the payment of claims of policyholders and other creditors in liquidation (liquidation claims hierarchy). Resolution powers should be exercised in a way that respects the hierarchy of creditors' claims in liquidation. In a resolution action other than a liquidation, creditors should be entitled to compensation if they receive less than they would have received if the insurer was liquidated the "no creditor worse off than in liquidation" (NCWOL) principle. The NCWOL principle may require funding to provide compensation to creditors so that they receive at least as much as they would have received in a liquidation.

12.2.3 Resolution should seek to minimise reliance on public funding. In principle, any public funding used for the resolution of the insurer should be recouped from the insurance sector in a transparent manner.

Contexte, rappels: **le FSB, les KAs**

□ **Le FSB**, *Financial Stability Board* ou Conseil de stabilité financière

- Membres: banques centrales, ministères des finances, autorités de contrôle... de 24 pays. Ex. France, sont membres le Ministère des finances, la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers (AMF).
- A pour but de préserver la stabilité financière, en renforçant les cadres de contrôles des institutions financières.
- Nov. 2014, publication des attributs clés —*Key Attributes*, KAs— de la résolution efficace des institutions financières.

Contexte, rappels: le FSB, les KAs (suite)

□ Quel est le champ d'application des KAs pour l'assurance ?

- Chaque année, le FSB publie une liste des grands assureurs systémiques ou G-SIIs. En 2016, le FSB a publié une [liste de 9 assureurs systémiques](#) (dont 5 dans l'UE) Ces G-SIIs font ou feront l'objet de standards prudentiels spécifiques.
- Pour autant, le champ d'application des KAs est plus large que les 9 GSIIIs: « *toute institution financière qui pourrait être systémique ou critique si elle fait défaut* » (KAs, § 1.1 p.5).
- En réalité, moins un marché a d'assureurs, plus la défaillance de l'un d'eux peut être « systémique ou critique » pour le pays. Et tous les assurés devraient être également protégés, qu'ils soient assurés ou non auprès d'un assureur « systémique ». Ainsi, les KAs, même s'ils concernent dans un 1^{er} temps les assureurs « systémiques » des membres du FSB, sont aussi être pertinents pour (a) des pays non membres du FSB, et (b) des assureurs non systémiques.
- De fait, une grande partie des KAs du FSB sont repris dans l'ICP 12, qui s'appliquera à tous les assureurs des pays membres de l'IAIS.

La résolution d'assurance

quels buts?

Résoudre un assureur insolvable, d'une manière plus favorable aux assurés que ne le ferait une liquidation judiciaire « classique »

La résolution d'assurance: quels buts?

- ❑ **Standard 12.2** : la législation établit un cadre de résolution des assureurs, qui
 - protège les assurés,
 - prévoit que les pertes sont absorbées en respectant la hiérarchie des créances [qui s'appliquerait si l'assureur était en L.J.]
- ❑ **Orientation 12.2.3** : la résolution devrait s'efforcer de minimiser le recours aux fonds publics. En principe, tout financement public de la résolution d'un assureur devrait être recouvré auprès des assureurs d'une façon transparente.
 - Les buts sont *a priori* voisins de ceux de la résolution bancaire:
 - Protéger les assurés —on s'est rendu compte que ces derniers, en L.J. classique, ne recevaient rien ou presque,
 - Tout en observant la même hiérarchie des créanciers que dans une L.J.
 - Et en minimisant l'emploi des fonds publics. But: responsabiliser le secteur.

La résolution d'assurance

comment?

En confiant à une autorité administrative – l'« autorité de résolution » – des pouvoirs de résolution étendus

La résolution d'assurance: comment?

- ❑ **Standard 12.7 : La législation fournit une liste appropriée de pouvoirs pour résoudre les assureurs efficacement. Ces pouvoirs sont exercés avec proportionnalité et avec la souplesse appropriée.**
- ❑ **Guidance 12.7.4:** Les pouvoirs exercés (...) devraient inclure les pouvoirs suivants, dont la liste n'est pas exhaustive:
 1. Interdire le paiement de dividendes aux actionnaires,
 2. Interdire le paiement de rémunérations variables au conseil d'administration, à la direction générale, aux personnes clés en fonction de contrôle, et aux principaux souscripteurs de risques ; et recouvrer les sommes versées, rémunérations variables comprises
 3. Interdire le transfert des actifs de l'assureur sans approbation préalable du contrôleur
 4. Conserver, révoquer ou remplacer le conseil d'administration, la direction générale, les personnes clés en fonction de contrôle
 5. Prendre le contrôle de l'assureur et l'administrer, ou désigner un administrateur pour le faire
 6. Interdire la souscription d'affaires nouvelles, et mettre tout ou partie des activités d'assurance en extinction (*run-off*)
 7. Initier la liquidation de tout ou partie de l'assureur
 8. Vendre ou transférer les actions de l'assureur à un tiers

La résolution d'assurance: comment? (suite)

9. Restructurer, limiter ou réduire le passif (y compris le passif d'assurance), et imputer les pertes aux créanciers et assurés s'il y a lieu, d'une manière cohérente avec l'ordre des créanciers en cas de liquidation et le cadre juridique du pays
10. Annuler les droits des actionnaires de l'assureur en résolution, y compris les exigences d'approbation par les actionnaires de transactions particulières, pour permettre une fusion, une acquisition, la vente d'une partie de l'activité, une recapitalisation ou d'autres mesures permettant de restructurer ou de céder les activités de l'assureur ou ses passifs et actifs
11. Mettre fin à certains types de contrats, y compris les contrats d'assurance ; en poursuivre l'exécution, ou les transférer
12. Transférer ou vendre tout ou partie des actifs et passifs de l'assureur en résolution, à un assureur ou à un tiers solvable
13. Transférer toute réassurance de contrats d'assurance transférés sans nécessité du consentement du réassureur
14. Limiter ou suspendre temporairement les droits des assurés de racheter leurs contrats
15. Suspendre les droits des réassureurs du cédant en résolution de mettre fin ou de ne pas renouveler la couverture de réassurance après le début de la résolution
16. Imposer un moratoire des paiements aux créanciers non nantis, et suspendre les actions des créanciers visant à saisir ou bloquer les actifs de l'assureur

La résolution d'assurance: comment? (suite)

□ ICP 12.7, pouvoirs

- Pouvoirs 1) à 6): pouvoirs classiques permettant à l'autorité de résolution de « prendre le pouvoir » chez un assureur, et de prendre le contrôle de ses actifs (≈ pouvoirs d'administration).
- Pouvoirs 8) et 10): ≈ prise de propriété de l'assureur, et « expulsion » des propriétaires avant résolution.
- Pouvoirs 14) et 16): correspondent au pouvoir classique en L.J., de suspension des poursuites individuelles. Il s'agit d'éviter que les assurés (14) et les créanciers (16) qui se présenteraient en 1^{er}, soient intégralement réglés au détriment d'assurés et de créancier plus tardifs.

Dans (16), l'expression « créanciers non nantis » indique que la résolution ne remet pas en cause les sûretés réelles (nantissements...) consenties avant la résolution.

La résolution d'assurance: comment? (suite)

❑ ICP 12.7, pouvoirs (suite)

- Pouvoir 15): vise les clauses fréquentes des contrats de réassurance, prévoyant une faculté de résiliation si l'autre partie « perd une partie de son capital, entre en liquidation... ». Existe en France pour l'assurance non-vie depuis 2003 dans le cadre d'une L.J. ([art.L.421-9-4 c.ass.](#), 2^e al.:
Nonobstant toute disposition légale ou toute clause contractuelle, aucune indivisibilité, résiliation ou résolution des traités de réassurance ne peut résulter du seul retrait d'agrément de l'entreprise cédante (...)
Pouvoir difficile à mettre en œuvre, mais important.
- Pouvoir 13): en cas de transfert de portefeuille, possibilité de transférer la réassurance associée sans nécessité du consentement du réassureur.
- Pouvoir 9) : pouvoir de porter atteinte aux droits des créanciers (dont les assurés). Voir exemples en diapositives suivantes.
Existe en France (avec des restrictions) pour les assurés vie depuis 1999, actuellement [art.L612-33-2 CMF](#), § I 3^e al.
- Pouvoir 11): pouvoir de transférer les contrats, ou d'y mettre fin, ou de continuer leur exécution.

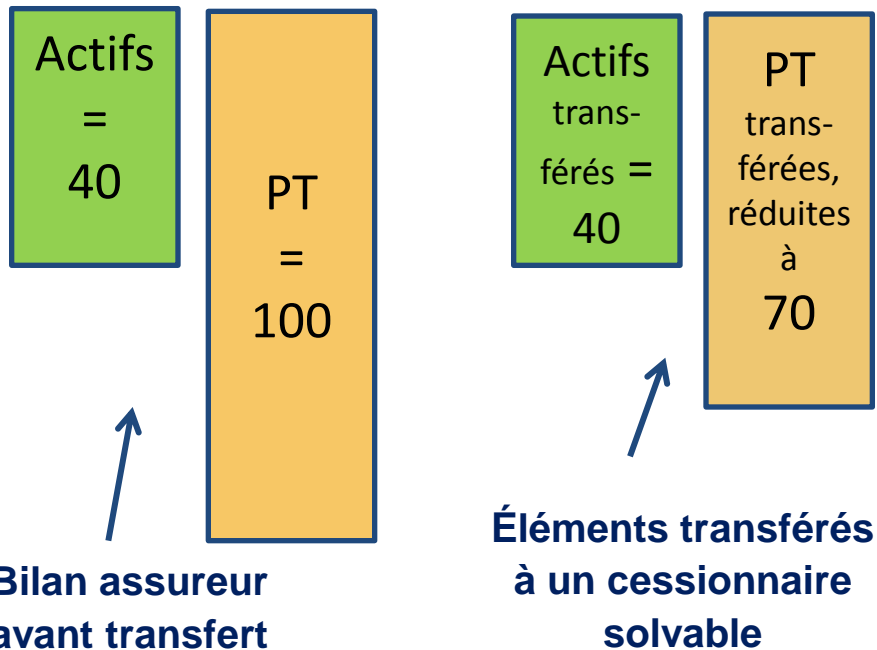
La résolution d'assurance

quels garde-fous ?

Éviter que des créanciers – et en particulier des assurés – soient moins bien traités qu'ils ne l'auraient été en L.J. « classique »

La résolution d'assurance: quels garde-fous?

- ❑ **No creditor worse off than in liquidation (NCWOL)** : pas de créancier péjoré par rapport à une liquidation (ICP 12.8).
 - Ce garde-fou (commun aux résolutions bancaire et d'assurance) est particulièrement important au regard du pouvoir « administratif » de réduire (ou modifier, ou restructurer) les dettes de l'assureur.
 - Exemple: réduction des dettes d'assurance préalable à un transfert de portefeuille à un cessionnaire solvable



Un exemple où la réduction des dettes peut être utilisée est lorsqu'elle facilite un transfert de portefeuille.

Par exemple, les actifs disponibles d'un assureur en résolution sont de 40, et les provisions techniques sont de 100.

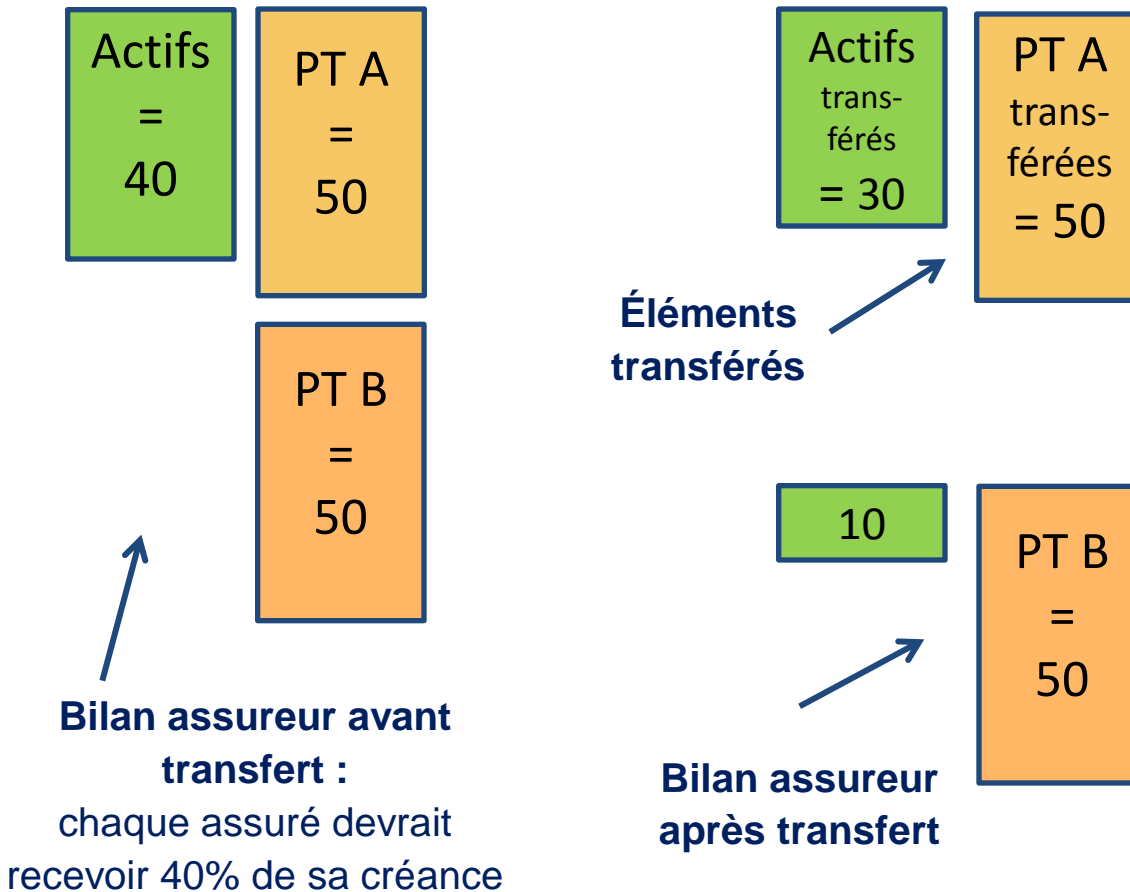
Si le cessionnaire accepte le transfert des actifs et des provisions à condition que celles-ci soient réduites à 70, **cette réduction de 100 à 70 protège mieux les intérêts des assurés, que si l'assureur avait été liquidé.**

En effet, en cas de liquidation, les assurés n'auraient reçu que 40.

La résolution d'assurance : **quels garde-fous?** (suite)

□ Cas des transferts partiels

- Ils ne doivent pas péjorer les assurés non transférés (NB. Point spécifiquement prévu à l'article 73 de la [directive UE sur le rétablissement et la résolution bancaire](#)).



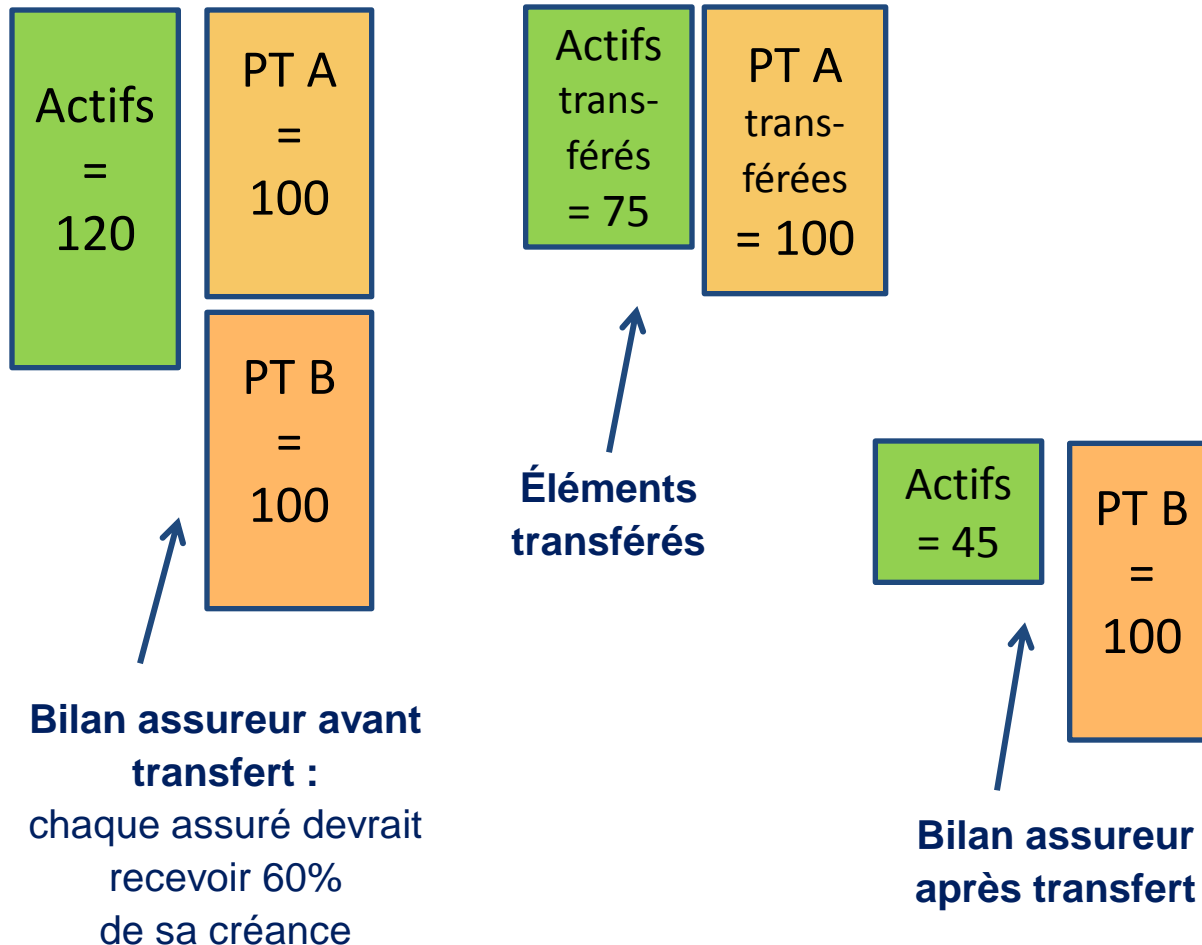
Dans le cas d'un transfert partiel, l'autorité doit s'assurer que non seulement **les assurés transférés**, mais aussi **les assurés non transférés, ne sont pas péjorés** par rapport au cas où l'assureur aurait été liquidé.

Par exemple, les actifs disponibles sont de 40 et les provisions sont de 100; elles composent deux portefeuilles A et B, les provisions de chaque portefeuille étant de 50.

Transférer les provisions A et des actifs s'élevant à 30 à un cessionnaire enfreint *a priori* la règle du NCWO parce que, si la partie non transférée de l'assureur est ensuite liquidée, les assurés du portefeuille B recevront seulement 10; alors que, en l'absence de transfert, ils auraient reçu 20 de par la liquidation de tout l'assureur.

La résolution d'assurance : **quels garde-fous?** (suite)

- ❑ Règle NCWOL : indemnisation des créanciers qui recevraient moins qu'en L.J.

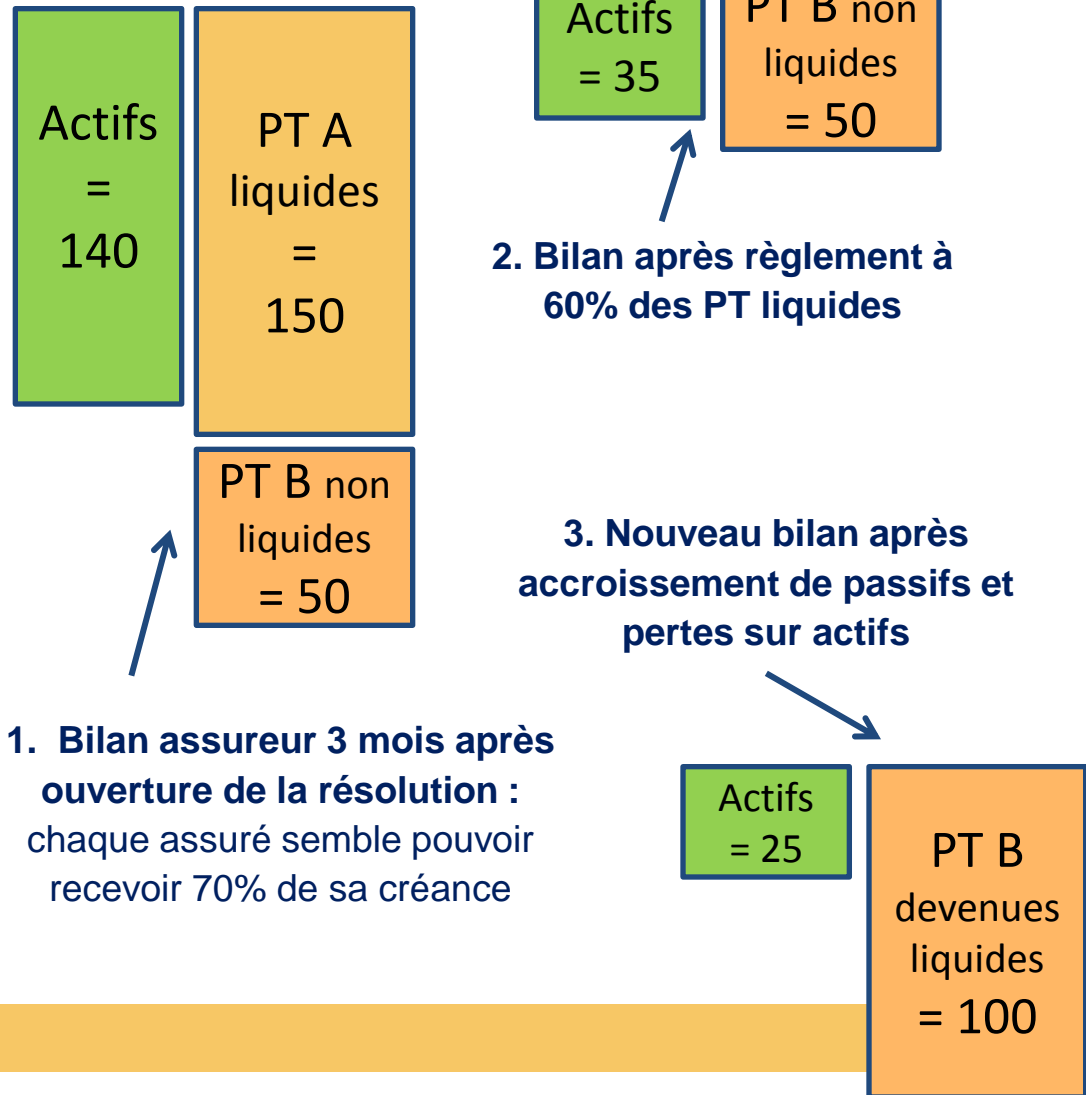


PBA 12.10.5 (...) l'autorité peut prendre des mesures qui pourraient péjorer la situation de certains créanciers, **dès lors que les dits créanciers reçoivent une indemnisation appropriée.**

La figure illustre cette méthode – les assurés A ont intérêt au transfert de leurs contrats, mais le transfert de portefeuille péjore la situation des assurés B, qui doivent donc recevoir une indemnisation appropriée.

La résolution d'assurance : **quels garde-fous?** (suite)

- ❑ Règle NCWOL : indemnisation des créanciers qui recevraient moins qu'en L.J. (suite)



Autre exemple: règlement rapide de certains assurés, avant que le passif soit totalement évalué et que certains éléments d'actif n'aient été réalisés.

Dans l'exemple, l'AR règle à 70% le passif certain égal à 150; après ce règlement, le passif résiduel gonfle et l'actif résiduel se contracte. Les assurés B ne peuvent plus être réglés qu'à **25%**, alors qu'ils auraient dû l'être à **52%** $= (140 - 10) / (150 + 100)$.

➔ **Les assurés B doivent être indemnisés !**

par un fonds de résolution, ou par tout autre moyen...

La résolution d'assurance : **quels garde-fous?** (suite)

❑ Si dérogation à la règle *pari passu*

- La règle *pari passu* prévoit que des créanciers de même rang doivent être traités également —c'est-à-dire, doivent tous recevoir le même prorata de leur créance.

12.10.1 Tout en respectant la hiérarchie des créanciers, la résolution peut traiter différemment des créanciers de même rang.

12.10.2 Par exemple, des créanciers traités différemment pourraient être:

- ❑ Deux catégories de créanciers de même rang, dont l'une est couverte par un fond de garantie alors que l'autre ne l'est pas ;
- ❑ Deux catégories de créanciers de même rang, mais les créanciers sont de nature différente: ex. assurés directs vs cédants.

12.10.3 Par exemple, traiter différemment un créancier pourrait être:

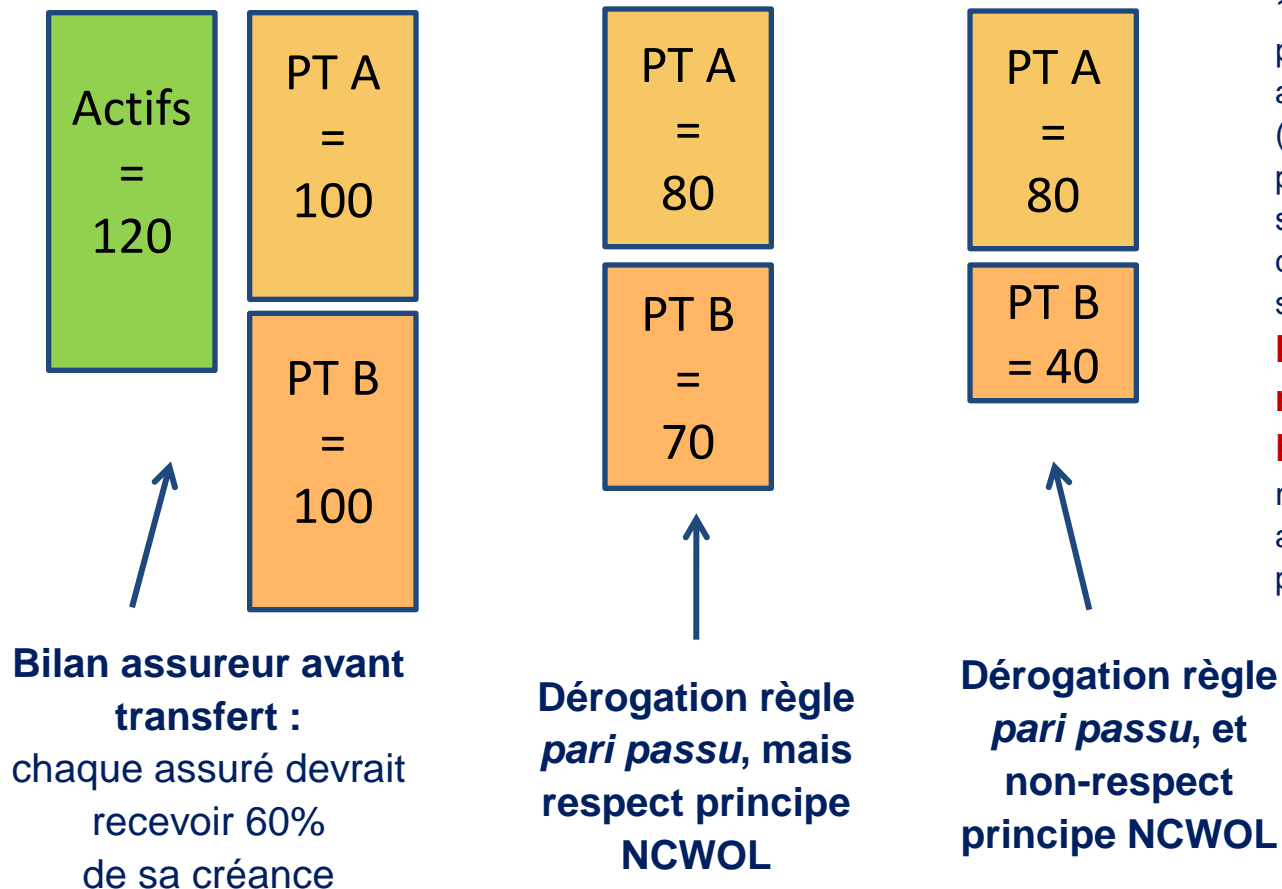
- ❑ Régler à un rythme différent des contrats de même rang ;
- ❑ Réduire avec un taux différent des contrats de même rang.

12.10.4 Ces options peuvent être utilisées dès lors qu'elles n'enfreignent pas la règle NCWOL.

La résolution d'assurance : **quels garde-fous?** (suite)

□ Dérogation à la règle *pari passu*

- L'autorité de résolution peut déroger à la règle *pari passu*, dès lors que la règle NCWOL est respectée. Exemple :



12.10.4 (suite) Par exemple, [...] les provisions techniques (PT) d'un assureur consistent en 2 portefeuilles (A et B), avec les PT de chaque portefeuille égales à 100, les actifs s'élevant à 120. En supposant donc que chaque assuré recevrait 60% de sa créance dans une liquidation, **l'autorité de résolution pourrait réduire les PT de A à 80 et les PT de B à 70**, mais ne peut pas réduire les PT de B à 40 car les assurés du portefeuille B seraient alors péjorés.



La résolution d'assurance

des obligations de coopération étendues

Des obligations de coopération étendues

□ Standard 12.4: obligations de coopération interne à un pays

- Si plusieurs autorités d'un pays sont impliquées dans la résolution d'un assureur (ex. autorité de contrôle *et* ministère des finances, autorité de contrôle d'assurance *et* autorité de contrôle bancaire), le mandat de chacune doit être clairement défini, et une autorité chef de file doit être identifiée

□ Standard 12.5: obligations de coopération internationale

- La loi doit prévoir l'obligation pour les autorités de contrôle et de résolution, d'information et de coordination avec toutes les autres autorités concernées.
- Ces obligations de coopération et d'information trouvent spécialement à s'appliquer
 - i) dans le cas d'un groupe international d'assurance,
 - ii) lorsque l'assureur a des activités dans plusieurs pays: particulièrement, un **réassureur**; ou encore, un assureur actif dans des branches non soumises à territorialité (assurance aviation, maritime...)

Autres développements

Union Européenne, France

Union Européenne; Pays-Bas, Roumanie...

□ Union Européenne

- Publication par EIOPA, en juillet 2017, d'une [Opinion](#) sur un régime UE de résolution, recommandant la mise en place d'un tel régime avec des caractéristiques analogues à celles du PBA 12 de l'IAIS
- CE : n'a pas encore réagi
Un régime de résolution « complet » implique que l'AR, c'est-à-dire une autorité **administrative**, puisse réduire / modifier des **droits privés** → ce qui est normalement l'apanage du juge judiciaire → décision difficile à prendre.
- 2018-2019: EIOPA poursuivra ses travaux, notamment sur les fonds de garantie et sur les plans de résolution

□ Pays-Bas, Roumanie...

- Ces pays mettent en place leur propre régime de résolution national. D'autres devraient suivre.
- Ces développements soulignent
 - i) un consensus croissant sur l'insuffisance des L.J. « classiques » pour protéger au mieux les assurés,
 - ii) la nécessité d'un cadre UE de résolution commun à tous les pays membres

France...

❑ 2013: l'ACP devient l'ACPR

- L'ACP, « *Autorité de contrôle prudentiel* », devient ACPR, « *et de résolution* ». L'ACPR est dotée de pouvoirs de résolution **bancaire**.

❑ 2016–2017 : travaux sur un régime de résolution d'assurance français

❑ 28.11.2017: ordonnance mettant en place ce régime. Prévoit:

- Création à l'ACPR d'un « collège de résolution », distinct du collège de supervision, décisionnaire en matière de résolution
- L'ACPR (le collège de résolution) pourra notamment
 - i) Élaborer des plans préventifs de résolution, pour les grands assureurs et groupes
 - ii) Nommer un « administrateur de résolution »
 - iii) Interdire la distribution de dividendes
 - iv) Transférer les portefeuilles d'assurance
 - v) Créer un « établissement relais » qui pourra recevoir les portefeuilles d'assurance si aucun candidat à la reprise ne se manifeste

France (suite)

□ 28.11.2017: ordonnance mettant en place le régime français de résolution d'assurance (suite). Prévoit:

- Échange d'informations avec tous contrôleurs et toutes AR concernées
- En cas de résolution d'un assureur faisant partie d'un groupe d'assurance ou ayant des activités internationales (réassureur), obligation d'informer les contrôleurs concernés des autres pays
- Possibilité de créer, à l'échelle d'un groupe, un collège d'AR, chargées notamment d'élaborer des plans de résolution au niveau du groupe

□ Ne prévoit pas

- Contrairement à l'ICP 12.7.4 § 9, la possibilité de réduire les passifs, notamment d'assurance

Les pouvoirs publics français estiment qu'une telle disposition (empiètement d'une autorité administrative sur le domaine du juge judiciaire) soulève des obstacles juridique (constitutionnalité, ...), et ne pourrait être prise qu'en transposition d'une directive de l'UE.

Merci pour votre attention.

Questions?

Contact: francois.tempe@acpr.banque-france.fr