Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/138/CE en ce qui concerne la proportionnalité, la qualité du contrôle, la communication d'informations, les mesures relatives aux garanties à longue échéance, les outils macroprudentiels, les risques en matière de durabilité, le contrôle de groupe et le contrôle transfrontière

[COM(2021) 581 final — 2021/0295 (COD)]

et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance et modifiant les directives 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2009/138/CE, (UE) 2017/1132 et les règlements (UE) nº 1094/2010 et (UE) nº 648/2012

[COM(2021) 582 final — 2021/0296 (COD)]

(2022/C 275/08)

Rapporteur: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Corapporteur: **Christophe LEFÈVRE**

Consultation	Parlement européen, 22.11.2021
	Conseil de l'Union européenne, 26.11.2021
Base juridique	Article 114 et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	8.2.2022
Adoption en session plénière	23.2.2022
Session plénière nº	567
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	169/0/2

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) partage l'avis de la Commission européenne selon lequel le cadre solvabilité II, fondé sur trois piliers (exigences quantitatives en matière de fonds propres; système de gouvernance et contrôle; communication d'informations et transparence), a fait ses preuves. Toutefois, les enseignements tirés de la crise de la dette souveraine, la politique de faibles taux d'intérêt, les premières conséquences de la pandémie de COVID-19, qui est encore loin d'être terminée, et le fait de savoir que d'autres crises surviendront appellent des ajustements du cadre réglementaire.

1.2. Le CESE se félicite vivement de voir la Commission européenne se pencher sur la question des risques systémiques dans le secteur de l'assurance. Le profil de risque des assureurs change. Compte tenu de la crise climatique, le secteur de l'assurance est particulièrement sollicité en ce qui concerne l'assurance contre les effets du changement climatique et les nouveaux risques environnementaux (liés par exemple à la biodiversité). Les assureurs doivent également faire face à des risques plus élevés en tant qu'investisseurs. En particulier, les risques physiques, les risques en matière de responsabilité et les risques de transition liés au changement climatique ne sont pas correctement évalués.

1.3. Le CESE soutient la Commission européenne dans son intention de créer un cadre réglementaire qui conférerait au secteur de l'assurance un rôle (encore) plus important en tant qu'investisseur dans le financement de la transition vers une économie durable et dans la lutte contre les conséquences de la COVID-19 et le changement climatique. Dans le même temps, il souligne que la stabilité du secteur financier revêt un grand intérêt pour la société civile et demande que des exigences de capital strictes et une préparation aux risques soient garanties dans le secteur des assurances. Toute instabilité du secteur de l'assurance nuirait considérablement aux efforts déployés pour faire face à la crise climatique et à la pandémie.

2. **Observations générales**

2.1. *L'approche de la Commission européenne*

2.1.1. Le CESE partage l'avis de la Commission européenne selon lequel le cadre solvabilité II, fondé sur trois piliers (exigences quantitatives en matière de fonds propres; système de gouvernance et contrôle; communication d'informations et transparence), a fait ses preuves. Il a permis au secteur européen de l'assurance de traverser sans encombre les turbulences de la crise de la dette souveraine, la politique de faibles taux d'intérêt — même si celle-ci est toujours d'actualité — et les premières conséquences de la pandémie de COVID-19, qui est encore loin d'être terminée. Le CESE estime utile et nécessaire de tirer les conclusions qui s'imposent à la lumière de l'expérience acquise lors de l'application des règles, notamment en ce qui concerne les questions de proportionnalité et les exigences de capital et de préparation aux risques. Ces deux derniers éléments, précisément, sont déterminants pour les besoins des entreprises en capitaux et, partant, pour le rôle que peuvent jouer les assureurs en tant que fournisseurs de produits et investisseurs dans l'économie.

2.2. *Cohérence avec les autres politiques de l'Union*

2.2.1. Les politiques visant à mettre en œuvre le pacte vert pour l'Europe et à surmonter les conséquences de la pandémie de COVID-19 sont une priorité absolue, et leur réalisation nécessite des capitaux publics et privés importants. En tant qu'investisseur à long terme disposant d'un portefeuille de plus de 10 000 milliards d'EUR d'actifs en 2020, le secteur européen des assurances pourrait apporter une contribution nettement plus élevée qu'aujourd'hui au financement de la transition vers une économie neutre en carbone, ainsi que de projets d'infrastructure et de logements abordables. Sa capacité en la matière est déterminée dans une large mesure par les exigences de capital et de préparation aux risques dans le cadre solvabilité II.

2.2.2. Le CESE soutient la Commission européenne dans son intention de créer un cadre réglementaire qui conférerait au secteur de l'assurance un rôle (encore) plus important en tant qu'investisseur dans le financement de la transition vers une économie durable et dans la lutte contre les conséquences de la COVID-19. Il souligne dans le même temps la nécessité de ne pas compromettre les objectifs de protection du cadre solvabilité II, à savoir la protection des assurés et des bénéficiaires et la préservation de la stabilité financière. Cela pourrait toutefois être le cas s'il était dérogé à l'évaluation stricte des risques liés aux investissements des assureurs pour soutenir le pacte vert pour l'Europe. Les dispositions du cadre solvabilité II relatives à la protection des consommateurs devraient également s'appliquer aux investissements et aux activités du secteur de l'assurance dans les domaines où les assureurs investissent sur la base de demandes provenant des pouvoirs publics ou du gouvernement. Ces investissements pourraient alors être récompensés ou pénalisés en conséquence. En tout état de cause, les investissements au titre du pacte vert pour l'Europe ou, par exemple, de NextGenerationEU doivent être soumis à une évaluation des risques identique à celle des autres investissements. Un cadre prudentiel durable pour le secteur des assurances requiert une évaluation des risques fondée sur des données probantes et un calcul du capital basé sur cette évaluation. Le CESE approuve sans réserve l'approche de la Commission européenne consistant à revoir les règles existantes en matière d'exigences de capital afin de déterminer dans quels cas elles n'étaient pas adéquates (règles excessives ou insuffisantes). Les propositions de la Commission européenne montrent quelles sont les marges de manœuvre que cela permet déjà de dégager. Toutefois, lorsque les exigences de capital sont insuffisantes (par exemple pour les risques liés au changement climatique), il convient de les rehausser afin de garantir la stabilité du secteur.

2.2.3. Le CESE soutient les efforts déployés par la Commission européenne pour contribuer de manière significative à la réalisation de l'union des marchés des capitaux. La mise en place du marché unique permettrait de financer plus facilement la sortie de la pandémie de COVID-19, mais aussi le pacte vert pour l'Europe, ne fût-ce que parce que les consommateurs pourraient ainsi profiter de nouvelles avancées dans la création d'un véritable marché unique des marchés financiers, même si de nombreux obstacles juridiques et factuels s'opposent toujours à la réalisation de l'union des marchés des capitaux.

2.2.4. Le CESE se félicite de l'approche consistant à renforcer le rôle du secteur de l'assurance dans le financement de la transition verte. Ce secteur devrait également s'efforcer d'atténuer toutes les incidences environnementales et sociales négatives de ses investissements et de ses activités d'assurance. Il est judicieux d'établir un lien avec la taxinomie de l'UE. Le CESE plaide en faveur d'une prise en compte systématique des objectifs de durabilité sociale, dans la mesure où le non-respect des droits des travailleurs et des droits de l'homme peut également entraîner un risque accru.

2.2.5. Les propositions prévoient à divers égards des simplifications du cadre solvabilité II, qui est d'une grande complexité. S'il y a lieu de s'en féliciter, il est incompréhensible et inacceptable que les utilisateurs de modèles internes soient désormais également tenus de communiquer des données comme s'ils avaient utilisé la formule standard. Il convient d'éviter la redondance des notifications.

2.3. *Actes délégués*

2.3.1. Le CESE reconnaît que la Commission européenne est habilitée à établir certaines règles, notamment techniques, au moyen d'actes délégués. Elle annonce un grand nombre de propositions qu'elle souhaite mettre en œuvre au moyen d'actes délégués. Celles-ci revêtent une importance et un intérêt économique considérables. Citons, par exemple, la correction pour volatilité, l'ajustement égalisateur et l'extrapolation, ainsi que la décision éminemment politique sur l'ampleur et les limites de l'évaluation des risques devant être appliquée aux investissements pour faciliter le financement du pacte vert. Le CESE plaide, ici comme ailleurs, pour que les questions importantes de politique économique soient réglementées dans le cadre d'une procédure législative ordinaire, avec la participation du Parlement et après consultation de la société civile, plutôt qu'au moyen d'actes délégués. Avant l'adoption du cadre solvabilité II, le Parlement européen, la Commission européenne et le CESE devraient avoir une vision claire du contenu et de l'incidence des actes délégués.

2.4. *Évaluation des recalibrages — Analyses d'impact: compétitivité*

2.4.1. Le CESE propose de procéder, au cours des prochaines années, à une évaluation complète de la logique du cadre solvabilité II. Les conditions générales ont beaucoup varié et continueront à évoluer, de sorte qu'une évaluation est inévitable. Dans ce contexte, un bilan de compétitivité pourrait être utile pour déterminer l'incidence des règles modifiées sur la compétitivité du secteur européen de l'assurance dans le cadre d'un marché mondial.

3. **Observations particulières**

3.1. *Proportionnalité et seuils*

3.1.1. Le CESE se félicite de l'approche préconisée par la Commission européenne, qui consiste à renforcer le principe de proportionnalité. La simplification du cadre réglementaire, très lourd et complexe, est particulièrement importante pour les assureurs de plus petite taille et moins exposés au risque, qui constituent une part importante de la diversité régionale. Il est vrai que les exigences du cadre solvabilité II en matière de gestion des risques et de communication d'informations doivent être réexaminées et adaptées sur la base de règles. Toutefois, il est regrettable que le seul critère reste la taille de l'entreprise, sans comparaison entre le niveau des exigences prudentielles et les risques réels auxquels l'assureur est exposé dans son modèle d'entreprise.

3.1.2. L'un des principaux atouts du marché européen de l'assurance est la diversité des assureurs: de grande ou de petite taille, actifs à l'échelle internationale ou bien ancrés dans la région. Ils présentent également des formes juridiques variées, telles que la société anonyme ou la coopérative. Il y a lieu de ne pas mettre cette diversité en péril en faisant peser sur les assureurs une charge administrative excessive.

3.2. *Garanties à longue échéance*

3.2.1. Le CESE salue l'intention de la Commission européenne de permettre au secteur de l'assurance de s'engager davantage, grâce à des exigences de capital plus appropriées, dans le financement de la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe, dans le combat contre le changement climatique et ses retombées et dans la lutte contre les conséquences de la pandémie de COVID-19. La mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe ne doit pas échouer par manque de financement de la transition vers une économie durable, et les objectifs de développement durable ne doivent pas être compromis par des exigences de capital insuffisantes permettant à des activités très polluantes de devenir des investissements artificiellement rentables. Il sera essentiel, pour remédier à ces problèmes, de réviser les règles relatives aux exigences de capital. Le CESE estime impératif que le cadre solvabilité II ne soit modifié que dans la mesure où les objectifs prudentiels de protection des assurés et des bénéficiaires ainsi que l'objectif de stabilité financière ne sont pas compromis. Il y a lieu de trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'incitation des assureurs à investir dans des activités respectant les objectifs sociaux et environnementaux et, d'autre part, les exigences prudentielles, ce qui n'est pas encore le cas.

3.2.2. Le CESE soutient les propositions de la Commission visant à atténuer la volatilité des investissements à long terme au moyen de la correction pour volatilité. Dans le même temps, la Commission accroît pourtant la volatilité en passant à une correction du risque relative (déduction en pourcentage des écarts), ce qui est contre-productif. On ne comprend pas pourquoi la correction du risque applicable actuellement devrait être remplacée.

3.2.3. Les propositions de la Commission européenne concernant la modification de la marge de risque (par exemple, le taux de coût du capital de 5 % et la non-prise en compte du facteur de liquidité), le risque de taux d'intérêt et la corrélation entre le risque de spread et le risque de taux d'intérêt sont judicieuses et ne mettent pas en péril les objectifs de protection du cadre solvabilité II. Il convient toutefois d'accorder une attention particulière aux textes de niveau 2, étant donné que les propositions qui aboutissent à une amélioration générale peuvent également avoir des effets néfastes sur les portefeuilles d'investissement des assureurs de petite et moyenne taille.

3.2.4. Dans l'ensemble, le CESE accueille favorablement les propositions de la Commission européenne visant à réviser les critères d'éligibilité applicables aux investissements de long terme en actions tout en préservant la stabilité financière. Cela permettra aux assureurs de bénéficier plus aisément d'un traitement préférentiel de leurs fonds propres lorsqu'ils fournissent des capitaux à long terme à l'économie, à condition que ce capital soit investi dans le respect des objectifs sociaux et environnementaux. Il convient d'éviter des règles trop complexes. À cet égard également, une évaluation définitive ne sera possible qu'après avoir pris connaissance des propositions de niveau 2.

3.2.5. La Commission européenne annonce son intention de présenter une nouvelle méthode d'extrapolation. L'extrapolation est une méthode de calcul qui permet de constituer des provisions pour les contrats d'assurance dont les échéances vont au-delà de la période pendant laquelle le marché des capitaux fournit des informations fiables sur les taux d'intérêt sans risque. Cette méthode est un élément essentiel de l'évaluation des provisions et, partant, des besoins en fonds propres. L'extrapolation est particulièrement importante pour l'assurance-vie, mais pas uniquement pour cette branche. Dans sa communication COM(2021) 580 final, la Commission européenne reconnaît elle-même que la proposition qu'elle présentera dans un acte délégué ultérieur «aura une incidence importante sur les ressources en capital des assureurs sur plusieurs marchés». Du point de vue des assureurs non-vie, cette incidence importante entraînera des besoins supplémentaires en capital supérieurs à 10 %, ce qui contrecarre les effets potentiels des mesures visant à libérer les capitaux des assureurs. Le CESE estime que des interventions d'une telle ampleur doivent être décidées dans le cadre d'une procédure législative ordinaire.

3.3. *Analyse des scénarios climatiques et mandat de l'AEAPP* [1] *en ce qui concerne les risques en matière de durabilité*

3.3.1. Le CESE soutient pleinement l'obligation faite aux assureurs de recenser toutes les expositions matérielles aux risques liés au changement climatique et d'évaluer leur impact à moyen et long termes sur leur entreprise. Il recommande d'étendre cette analyse de scénarios à tous les risques environnementaux et d'appliquer à ces exigences la notion de «double importance relative». Les assureurs devraient également être tenus d'évaluer et, le cas échéant, d'atténuer l'impact de leurs activités sur le changement climatique et l'environnement au sens large.

3.3.2. Le CESE approuve la proposition de la Commission européenne de charger l'AEAPP de présenter, au plus tard le 28 juin 2023 et après avoir consulté le Comité européen du risque systémique, un rapport sur les adaptations éventuelles des exigences de capital liées aux risques en matière de durabilité. Il est justifié que le débat sur des sujets aussi vastes repose sur une base empirique. Le CESE estime toutefois que le délai de présentation du rapport n'est pas assez ambitieux. Il convient d'agir sans tarder pour atténuer les effets du changement climatique. Le CESE souligne d'ores et déjà que les textes qui découleront de ces propositions porteront sur des questions fondamentales liées au financement du pacte vert pour l'Europe. Ils seront donc de nature politique, et non pas technique, et doivent dès lors, selon le CESE, faire l'objet d'une procédure législative ordinaire avec la participation du Parlement européen.

3.4. *Contrôle de groupe*

3.4.1. Les pratiques de surveillance ont révélé des faiblesses réglementaires dans le contrôle de groupe. Le CESE soutient les propositions de la Commission européenne visant à inclure les sociétés holding d'assurance et les compagnies financières holding mixtes dans le champ d'application direct du cadre prudentiel de l'UE. Du point de vue des consommateurs, il convient de veiller à ce que l'image extérieure d'un groupe soit transparente en ce qui concerne sa responsabilité.

3.5. *Le rôle des entreprises d'assurance en période de pandémie et dans le contexte d'autres événements entraînant des perturbations économiques importantes*

3.5.1. Le CESE partage l'avis de la Commission européenne selon lequel la pandémie a montré la nécessité de disposer d'informations plus claires et plus simples sur les conditions de la couverture d'assurance et les garanties offertes aux consommateurs, notamment en ce qui concerne les interruptions d'activité et l'assurance voyage, et de vérifier en permanence que les produits d'assurance restent conformes aux besoins des consommateurs. Il est tout aussi important que les consommateurs puissent faire valoir leurs droits. Il apparaît que la pratique actuelle en matière de surveillance des produits d'assurance n'est pas satisfaisante. Le CESE invite la Commission à demander à l'AEAPP de présenter des propositions concrètes sur la manière de mieux résoudre le problème décrit, connu de longue date.

3.5.2. La pandémie, les effets du changement climatique qui se manifestent en Europe sous la forme d'incendies de forêt, de sécheresses, de dépérissements forestiers, de fortes pluies et d'inondations d'une ampleur sans précédent, ainsi que les nouveaux risques majeurs tels que les cyberrisques, soulèvent la question de la disponibilité d'une couverture d'assurance pour de tels événements, qui sont appelés à se répéter. Le CESE soutient résolument la Commission européenne dans son intention de lancer d'ici à 2022 un dialogue sur la résilience climatique entre les assureurs, les réassureurs, les pouvoirs publics et les autres parties prenantes. Il suggère d'y associer dès le départ des représentants de la société civile.

[1] Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

3.6. *Régimes de garantie des assurances (RGA), redressement et résolution et nouvelles mesures de contrôle*

3.6.1. La Commission européenne ne présente aucune proposition visant à harmoniser la mosaïque des RGA en Europe, alors que ces régimes offrent aux preneurs d'assurance et aux bénéficiaires une protection non négligeable de dernier ressort. Un système paneuropéen de RGA, qui tienne compte à la fois de la nature des produits et, partant, de la vulnérabilité des consommateurs, renforcerait considérablement la confiance dans un marché unique européen de l'assurance. Le CESE estime qu'il est urgent, comme le suggère l'AEAPP, d'harmoniser les RGA en se basant au moins sur un socle de principes minimaux. Dans le même temps, il considère, tout comme la Commission européenne, que cela représenterait pour les marchés de l'assurance de certains États membres, ne disposant pas encore de RGA, une charge financière considérable qui ne leur semble pas acceptable au stade actuel de la reprise à la suite de la crise de la COVID-19. Le CESE invite la Commission européenne à présenter rapidement, dans un premier temps, une proposition relative à un cadre minimal pour les RGA, prévoyant une période de transition appropriée et n'entraînant pas de charge excessive pour les marchés.

3.6.2. Avec la proposition relative au redressement et à la résolution ([2]), la Commission européenne élargit les outils prudentiels permettant aux autorités de contrôle d'intervenir plus rapidement et plus efficacement en cas de crise d'entreprise et, en particulier, de crise émergente. Ces outils comportent des mesures telles que la planification préventive du redressement et de la résolution, y compris au niveau du groupe. La proposition définit les outils et les pouvoirs en matière de résolution. Il n'existe cependant pas de distinction claire avec les mesures prudentielles existantes dans le cadre solvabilité II. Dans l'ensemble, l'«échelle d'intervention», qui a pourtant fait ses preuves, est remise en question en de nombreux endroits, étant donné que de nouveaux pouvoirs d'intervention sont censés s'appliquer avant même le non-respect du capital de solvabilité requis (CSR). Le CESE estime indispensable que les mesures proposées soient cohérentes avec les règles relatives à l'échelle d'intervention. Les règles de résolution devraient faciliter une approche harmonisée au niveau du groupe, en particulier pour les groupes financiers mixtes.

3.6.3. L'un des arguments avancés contre les propositions est que la pandémie de COVID-19, et en particulier la politique de faibles taux d'intérêt, a démontré que le cadre solvabilité II était suffisant pour faire face aux situations difficiles. Bien que cela ait été largement le cas, le CESE ne souscrit pas à ce raisonnement. Il estime urgent, à la lumière de l'expérience acquise lors des crises financières passées, de commencer à prendre des mesures progressives d'intervention en cas de crise au niveau d'une entreprise avant même qu'elle ne passe sous le minimum de capital requis, s'il existe des signes clairs de détérioration de la situation. Le CESE fait observer que, lors de la conception et de la mise en œuvre concrètes des règles, il sera essentiel de définir et de délimiter clairement les missions de l'AEAPP et des autorités nationales de contrôle.

Bruxelles, le 23 février 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG

([2]) COM(2021) 582 final.