COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.9.2021
COM(2021) 580 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le réexamen du cadre prudentiel de l'UE pour les assureurs et réassureurs dans le contexte de la reprise de l'UE après la pandémie

1. LE CADRE SOLVABILITE II ET LE CONTEXTE DE SON REEXAMEN

Les polices d'assurance font partie intégrante de la vie quotidienne des Européens. Pour la conduite de nombreuses activités économiques et sociales, il est nécessaire d'être assuré pour se prémunir contre les aléas qui y sont inhérents. Les polices d'assurance peuvent également constituer un produit d'épargne déterminant pour le bien-être financier à long terme de leurs bénéficiaires, tandis que les assureurs injectent cette épargne dans l'économie réelle via les marchés financiers. Les entreprises d'assurance et de réassurance jouent aussi un rôle fondamental dans l'économie réelle en couvrant, en contrepartie du paiement de primes, les risques encourus par les particuliers et les entreprises. Par le regroupement des primes versées par une multitude de clients et la diversification sur un large éventail de risques, l'assurance privée offre aux particuliers et aux entreprises une protection à un prix abordable contre des événements qui seraient autrement dévastateurs pour eux sur le plan financier, contribuant ainsi à la résilience de nos économies et de nos sociétés.

La capacité d'investissement des assureurs est tournée vers l'économie réelle. Elle contribue ainsi à la reprise économique et au financement à long terme des infrastructures et des entreprises européennes, notamment les PME, qui créent des emplois et de la croissance dans l'Union. Selon les données de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), en 2020, les assureurs de l'UE ont collecté plus 1 000 milliards d'EUR de primes et supporté pour quelque 800 milliards d'EUR de sinistres[1].

Fin 2020, les assureurs et réassureurs de l'UE détenaient au total plus de 7 000 milliards d'EUR de provisions pour faire face aux sinistres attendus à l'avenir et plus de 10 000 milliards d'EUR d'actifs, ce qui fait du secteur l'un des plus grands investisseurs institutionnels. Le secteur est resté bien capitalisé durant la pandémie de COVID-19, avec un ratio moyen capital réglementaire/exigences de capital de 235 % à la fin de 2020, quoique ce chiffre ait été en recul de 7 points de pourcentage par rapport à la fin de 2019.

Étant donné le rôle crucial joué par les assureurs, il est absolument essentiel qu'ils soient financièrement résilients. Les règles prudentielles applicables à ce secteur sont énoncées dans la directive 2009/138/CE (solvabilité II)[2], applicable depuis le 1er janvier 2016. Solvabilité II a pour objectifs principaux, d'une part, de protéger les preneurs et les bénéficiaires et, d'autre part, de préserver la stabilité financière.

La directive contient plusieurs mandats chargeant la Commission de réexaminer des éléments essentiels des règles prudentielles.

[1] Les chiffres relatifs aux primes et aux sinistres sont présentés bruts de réassurance et agrégés au niveau de l'UE à 27 pour l'assurance directe.

[2] Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (JO L 335 du 17.12.2009, p. 1).

- La Commission est tenue d'évaluer le fonctionnement des mesures ciblant la situation particulière des assureurs qui fournissent des **garanties à longue échéance**, importantes pour de nombreux produits d'assurance vie. Ces mesures relatives aux garanties à longue échéance visent à atténuer l'incidence des fluctuations à court terme des marchés sur la solvabilité des assureurs. Des ratios de solvabilité plus stables permettent d'éviter que les assureurs dont le modèle d'entreprise repose sur l'offre de garanties à longue échéance ne pâtissent de désavantages concurrentiels indus et ils renforcent ainsi la stabilité financière.
- La Commission doit réexaminer le calcul des **exigences de capital**. Ce calcul doit être sensible aux risques auxquels les assureurs et réassureurs sont exposés, et le réexamen vise à vérifier l'adéquation de cette sensibilité au risque.
- Un autre mandat confié à la Commission concerne les règles relatives à la **gestion du capital** au sein des groupes d'assurance et de réassurance.
- À cet égard, la Commission est tenue d'évaluer l'opportunité d'aligner davantage les règles de l'assurance sur les **régimes de gestion des crises et de garantie des assurances**.

Au-delà des mandats juridiques donnés, ce réexamen a été l'occasion de réfléchir plus largement sur les enseignements tirés depuis l'entrée en vigueur des règles.

Étant donné le volume considérable des investissements gérés par les assureurs et les réassureurs, il a aussi servi à étudier si le secteur ne pourrait pas contribuer à la réalisation des priorités politiques de l'UE, en particulier l'union des marchés des capitaux[3] et les objectifs climatiques et environnementaux du pacte vert pour l'Europe[4].

S'agissant, par exemple, des objectifs climatiques de l'UE pour 2030, il faudrait 350 milliards d'EUR d'investissements annuels supplémentaires rien que pour financer la transition dans le secteur de l'énergie. Le rôle de l'investissement privé est aussi devenu d'autant plus important qu'il est nécessaire de relancer l'économie à la suite de la pandémie de COVID-19. Si le secteur de l'assurance peut contribuer à combler ces besoins de financement par l'investissement privé, il peut aussi jouer un rôle fondamental en protégeant les personnes et les entreprises contre les aléas climatiques et en aidant ainsi notre société à s'adapter au changement climatique, comme le souligne la stratégie pour l'adaptation au changement climatique[5].

Le réexamen était l'occasion de veiller à ce que le cadre réglementaire favorise les investissements à long terme du secteur de l'assurance.

[3] Communication de la Commission: Une union des marchés des capitaux au service des particuliers et des entreprises – nouveau plan d'action, COM(2020) 590 final.
[4] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final.
[5] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Bâtir une Europe résiliente – La nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique, COM(2021) 82 final.

Par ailleurs, les parties prenantes s'accordent à dire que le principe de proportionnalité consacré par le cadre solvabilité II, à savoir le fait d'appliquer les règles d'une manière proportionnée à la nature, à l'ampleur et à la complexité des risques inhérents à l'activité de l'assureur, pourrait être amélioré. En effet, si le cadre solvabilité II est généralement perçu comme une réussite, en ce qu'il a permis d'aligner plus étroitement les règles prudentielles sur les pratiques de gestion des risques les plus modernes, cela s'est peut-être traduit par une complexité excessive pour certains modèles d'entreprise.

Enfin, contrairement au cadre prudentiel applicable aux établissements de crédit, le cadre solvabilité II ne comprend actuellement pas d'instruments macroprudentiels ciblant expressément la constitution de risques systémiques, et il n'existe pas non plus, jusqu'à présent, de cadre commun spécifique pour la préparation aux crises et la résolution des assureurs défaillants, dans l'intérêt des preneurs d'assurance et du grand public.

Dans ce contexte, le présent réexamen vise à:

- inciter les assureurs à contribuer au **financement durable à long terme** de l'économie;
- améliorer la **sensibilité au risque**;
- atténuer l'excessive **volatilité à court terme** de la solvabilité des assureurs;
- améliorer la **proportionnalité**;
- améliorer la qualité, la cohérence et la coordination du **contrôle de l'assurance** dans l'ensemble de l'UE, et améliorer la protection des preneurs et des bénéficiaires, notamment dans la situation où leur assureur fait défaut;
- mieux prendre en compte la possible constitution de **risques systémiques** dans le secteur de l'assurance;
- améliorer la **préparation aux scénarios extrêmes** dans lesquels le redressement ou la résolution d'un assureur ou réassureur défaillant pourrait être nécessaire.

Pour mener à bien le réexamen, la Commission a pu s'appuyer sur les contributions des parties prenantes (présentées principalement dans le cadre de la consultation publique) et sur l'avis publié par l'AEAPP le 17 décembre 2020[6].

Sur la question de la durabilité, la Commission a également tenu compte d'un avis distinct de l'AEAPP, publié en septembre 2019[7]. Conformément à cet avis, la Commission propose de modifier les exigences applicables aux assureurs et réassureurs en matière de gestion des risques, pour y ajouter l'obligation de procéder à des analyses de scénarios climatiques à long terme, obligation qu'elle pourrait envisager d'étendre ultérieurement à d'autres risques environnementaux. Cette obligation contribuera à la réalisation de l'objectif du pacte vert pour l'Europe voulant que les risques climatiques soient systématiquement pris en compte et gérés à l'intérieur du système financier, ainsi qu'à la couverture des domaines d'action

[6] AEAPP: «Opinion on the 2020 review of Solvency II», décembre 2020, référence EIOPA-BoS-20/749.
[7] AEAPP: «Opinion on Sustainability within Solvency II», septembre 2019, référence EIOPA-BoS-19/241.

stratégiques définis dans le rapport de prospective stratégique 2021[8]. Des travaux supplémentaires seront également engagés pour évaluer si les exigences de capital actuellement fixées par le cadre solvabilité II sont adaptées aux actifs verts.

À la suite de la conclusion de son réexamen, la Commission présente des propositions législatives visant, d'une part, à modifier la directive 2009/138/CE[9] et, d'autre part, à créer un cadre pour le redressement et la résolution des assureurs et réassureurs[10]. La révision de la directive solvabilité II est expliquée dans la section suivante.

2. INCIDENCES DU REEXAMEN SUR LA DIRECTIVE SOLVABILITE II ET LES ACTES DELEGUES QUI LA COMPLETENT

Le réexamen vise à réaliser ses multiples objectifs en ciblant des éléments spécifiques du cadre réglementaire:

- Pour améliorer la sensibilité au risque et mieux atténuer la volatilité excessive, des modifications seront apportées aux mesures relatives aux **garanties à longue échéance**, comme cela est également expliqué à la section 4, en particulier en ce qui concerne l'extrapolation des taux d'intérêt sans risque et la correction pour volatilité qui sont utilisées pour la valorisation des passifs d'assurance.
- Pour accroître la **proportionnalité** du cadre prudentiel, un plus grand nombre de petits assureurs sera exempté des règles de solvabilité II, et un cadre plus adapté aux assureurs identifiés comme présentant un profil de risque faible sera créé.
- Les règles en matière de **transparence** seront affinées par une adaptation plus poussée des informations exigées des assureurs aux besoins des destinataires, avec une différenciation entre les informations destinées aux preneurs d'assurance et celles destinées aux analystes.
- L'amélioration de la qualité du **contrôle** et de l'équité des conditions de concurrence sera réalisée par différents changements, concernant notamment le respect continu des règles prudentielles, les activités d'assurance transfrontières et les groupes d'assurance.
- L'introduction de nouvelles exigences imposant la réalisation d'analyses de scénarios de changement climatique à long terme garantira une meilleure gestion et un meilleur contrôle des **risques climatiques et systémiques**.

Étant donné les liens étroits entre la directive solvabilité II et son règlement délégué (UE) 2015/35, il sera nécessaire de modifier les deux actes pour réaliser tous les objectifs du réexamen.

La directive solvabilité II habilite la Commission à adopter certaines règles au moyen d'actes délégués. Dans un certain nombre de domaines, la Commission propose d'adapter les

[8] COM(2021) 750, voir le sixième domaine d'action stratégique («construire des systèmes économiques et financiers résilients et à l'épreuve du temps»).
[9] COM(2021) 581.
[10] COM(2021) 582.

habilitations qui lui sont ainsi données, afin de mieux réaliser les objectifs poursuivis par le réexamen. Dans tous ces cas, elle devra attendre le terme de la procédure législative pour pouvoir apporter les modifications nécessaires au règlement délégué[11]. C'est pourquoi, afin de garantir une mise en œuvre cohérente du cadre solvabilité II tel que révisé et au vu de l'interaction étroite entre les différents éléments, la Commission n'apportera pas de modifications au règlement délégué à ce stade.

Étant donné l'importance des points sur lesquels il sera nécessaire de modifier le règlement délégué, la Commission est déterminée à engager sans attendre la discussion avec les États membres, le Parlement européen et les autres parties prenantes sur le contenu possible de ces modifications. Ces discussions auront lieu parallèlement au processus législatif de révision de la directive solvabilité II. La Commission convoquera des réunions du groupe d'experts sur la banque, les paiements, l'assurance et la résolution.

3. REDRESSEMENT ET RESOLUTION

La proposition relative au redressement et à la résolution a pour objectif de faire en sorte que les (ré)assureurs et les autorités compétentes soient mieux préparés à affronter de grandes difficultés financières dans le secteur et d'en atténuer les répercussions. Elle vise aussi à fournir aux autorités nationales les outils nécessaires pour maintenir la couverture des assurés et protéger l'économie réelle, la stabilité financière et les contribuables, grâce à une procédure de résolution ordonnée pour les assureurs défaillants.

Malgré le cadre prudentiel solide créé par solvabilité II, les situations de difficulté financière ne peuvent être totalement exclues. La défaillance désordonnée de (ré)assureurs peut avoir un impact non négligeable sur les preneurs d'assurance, les bénéficiaires, ou les personnes ou entreprises victimes d'un dommage, en particulier lorsque des services d'assurance essentiels ne peuvent pas être remplacés dans un délai et à un coût raisonnables. La gestion d'une quasi-défaillance, la défaillance de certains (ré)assureurs, notamment de grands groupes transfrontières, ou la défaillance simultanée de plusieurs (ré)assureurs peuvent aussi provoquer ou amplifier une instabilité financière.

La proposition a été élaborée en parfaite cohérence avec le cadre solvabilité II et est proportionnée au regard des spécificités de l'activité de (ré)assurance. Elle complétera le cadre solvabilité II révisé et renforcera la confiance dans le secteur de l'assurance de l'UE afin qu'il puisse pleinement jouer son rôle dans la reprise économique après la crise de la COVID-19, conformément aux objectifs politiques de l'union des marchés des capitaux et du pacte vert pour l'Europe.

4. LES ACTES DELEGUES A VENIR

Les futures modifications du règlement délégué contribueront de manière significative à la réalisation des objectifs du réexamen de solvabilité II. En ce qui concerne les thèmes de

[11] Parmi les domaines, énumérés à la section 4, où une coordination des modifications apportées à la directive solvabilité II et au règlement délégué est nécessaire, on peut citer à titre d'exemples: la correction pour volatilité, l'ajustement égalisateur et l'extrapolation.

réexamen qui ne sont pas abordés dans la présente section, la Commission a l'intention de modifier le règlement délégué en suivant pour l'essentiel l'avis de l'AEAPP.

Investissements en actions

L'intention d'améliorer le financement à long terme de l'économie dans le cadre du réexamen de solvabilité II est mentionnée dans le nouveau plan pour l'union des marchés des capitaux adopté le 24 septembre 2020[12].

Plus précisément, comme annoncé dans ce plan, la Commission a l'intention d'évaluer la pertinence des règles de solvabilité II concernant les critères applicables aux investissements de long terme en actions, le calcul de la marge de risque et la valorisation des passifs des assureurs; il s'agit à la fois d'éviter les comportements procycliques injustifiés et de mieux tenir compte du fait que l'activité d'assurance concerne, par nature, le long terme[13].

La Commission réfléchira à une révision des critères d'éligibilité introduits par le règlement délégué (UE) 2019/981[14] (qui a modifié le règlement délégué solvabilité II initial) pour la catégorie d'actifs constitués d'investissements à long terme en actions.

Elle envisage en particulier de simplifier les conditions auxquelles les investissements en actions, y compris par l'intermédiaire de fonds d'infrastructure, seraient traités comme des investissements «à long terme». Cela élargirait l'éventail des actions auxquelles il est possible d'appliquer le facteur de risque plus favorable de 22 % (au lieu des facteurs de référence de 39 % pour les actions cotées et de 49 % pour les actions non cotées).

À ce stade, il est difficile d'évaluer le montant des investissements en actions qui pourraient bénéficier, sur la base d'un ensemble de critères révisé, du traitement préférentiel prévu pour les investissements à long terme. Dans un scénario prudent, où 15 % seulement de participations supplémentaires pourraient être considérées comme des investissements à long terme, les exigences de capital pour risque sur actions seraient réduites d'environ 10,5 milliards d'euros (soit une baisse de plus de 6 % par rapport aux niveaux actuels, pour les assureurs utilisant la formule standard). Autant d'argent qui peut être réinvesti dans l'économie.

Par conséquent, en facilitant l'accès des investissements à long terme en actions à un traitement préférentiel, la révision des critères d'éligibilité à la catégorie d'actifs regroupant les participations à long terme aiderait les assureurs à contribuer plus massivement à la reprise économique et au financement à long terme des entreprises, PME comprises, et des infrastructures européennes.

---

[12] Communication de la Commission: Une union des marchés des capitaux au service des particuliers et des entreprises – nouveau plan d'action, COM(2020) 590.

[13] Les finalités du réexamen de solvabilité II décrites dans le nouveau plan pour l'union des marchés des capitaux sont reprises dans les deux objectifs suivants, mentionnés à la section 2 de la présente communication: «inciter les assureurs à contribuer au financement durable à long terme de l'économie» et «atténuer l'excessive volatilité à court terme de la solvabilité des assureurs».

[14] Règlement délégué (UE) 2019/981 de la Commission du 8 mars 2019 modifiant le règlement délégué (UE) 2015/35 complétant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (JO L 161 du 18.6.2019, p. 1).

En même temps, la Commission estime que le cadre régissant les investissements à long terme en actions devrait rester solide sur le plan prudentiel, afin que cette révision ne compromette pas la protection des assurés ni la stabilité financière, comme le prévoit le nouveau plan d'action pour une union des marchés des capitaux.

Marge de risque

La marge de risque fait partie de la valeur des engagements d'assurance. Elle vise à faire en sorte que leur valorisation soit conforme à la valeur qu'une autre partie exigerait pour accepter ces engagements dans le cadre d'un transfert de pleine concurrence. La formule utilisée pour le calcul de la marge de risque montre une tendance, pour les activités d'assurance à long terme, à produire des valeurs plus volatiles et plus élevées que ce que l'on s'attend à observer pour des transactions conclues dans des conditions de pleine concurrence. L'AEAPP a proposé de modifier la formule de calcul de la marge de risque en y ajoutant deux paramètres supplémentaires. Premièrement, l'AEAPP a envisagé un paramètre «lambda», dépendant du temps, qui à lui seul réduirait la valeur et la volatilité de la marge de risque pour les activités à long terme. Cette réduction serait particulièrement importante pour les activités à très long terme. Deuxièmement, l'AEAPP a envisagé un paramètre plancher qui constituerait un garde-fou en empêchant la marge de risque de tomber sous un certain niveau par rapport à son calcul actuel, notamment en ce qui concerne la marge de risque pour les activités à particulièrement long terme.

La Commission envisage de s'appuyer sur l'approche lambda proposée par l'AEAPP, mais sans le paramètre plancher, afin de permettre une atténuation de la volatilité plus efficace que ce que prévoit la proposition de l'AEAPP.

Elle envisage aussi de réduire le taux de coût du capital utilisé pour calculer la marge de risque, en le ramenant de 6 % à 5 %, dans le droit fil de la réduction du coût du capital pour les entreprises d'assurance et de réassurance qui s'est produite ces dernières années.

Dans l'ensemble, les modifications envisagées réduiraient le montant des marges de risque de plus de 50 milliards d'EUR pour l'ensemble du secteur de l'assurance dans l'UE, ce qui augmenterait la capacité de ce secteur à investir dans des entreprises de l'UE.

Correction pour volatilité

De nombreuses entreprises d'assurance souhaitent conserver une part importante de leurs actifs pendant une longue période. Or, les fluctuations à court terme de la valeur de ces actifs sont prises en compte lors du calcul de leur solvabilité, malgré le fait qu'en les conservant longtemps, elles peuvent s'éviter des pertes dans l'intervalle. La correction pour volatilité vise à atténuer la volatilité à court terme de la solvabilité des assureurs en tenant compte de la visée à long terme de l'entreprise d'assurance. Elle réduit l'incidence des variations à court terme des écarts (*spreads*) de crédit sur la valorisation des engagements d'assurance, rendant ainsi les ressources de capital moins volatiles.

La directive proposée augmente le pourcentage des écarts de crédit ajusté en fonction du risque qui constitue la base de la correction pour volatilité. La correction pour volatilité plus forte résultant de cette modification peut compenser plus efficacement l'effet des fluctuations de prix des actifs lors de la valorisation des engagements d'assurance.

Dans le même temps, l'expérience a également montré que l'incidence de la correction pour volatilité sur la valeur des engagements pouvait excéder la variation des prix des actifs. Cette surréaction à la correction pour volatilité réduit artificiellement les provisions techniques des assureurs, c'est pourquoi la directive proposée prévoit un garde-fou qui remédie au problème.

Ce garde-fou revêt la forme d'un élément propre à l'entreprise dans la correction pour volatilité, qu'il conviendra de préciser par des actes délégués. Pour le calcul de cet élément, la Commission prendra en considération l'avis de l'AEAPP et modifiera peut-être le règlement délégué afin de remédier à la surréaction due aux différences entre la sensibilité des actifs à l'écart de crédit et la sensibilité des passifs aux taux d'intérêt.

Ajustement égalisateur

La Commission envisage en outre des modifications du règlement délégué, conformément à l'avis de l'AEAPP, en ce qui concerne les règles relatives aux avantages de diversification et à l'éligibilité des actifs pour l'ajustement égalisateur.

Lorsque des entreprises d'assurance détiennent jusqu'à l'échéance des obligations ou d'autres actifs ayant des caractéristiques similaires, les variations d'écarts sur ces actifs n'entraîneront pas de pertes. L'ajustement égalisateur vise à rendre compte du fait que les entreprises d'assurance sont plus susceptibles de pouvoir détenir des actifs jusqu'à l'échéance lorsqu'elles identifient des portefeuilles d'actifs et de passifs dont les flux de trésorerie s'égalisent (le «portefeuille sous ajustement égalisateur») et gèrent ces portefeuilles distinctement du reste de leurs activités. Plus précisément, l'ajustement égalisateur compense, à l'intérieur de ces portefeuilles, une partie des variations de valeur des actifs qui sont liées à des variations d'écart par des variations de la valeur des passifs. À cette fin, les entreprises d'assurance peuvent recevoir l'autorisation d'ajouter l'ajustement égalisateur à la courbe des taux d'intérêt sans risque pertinents lorsqu'elles valorisent les engagements d'assurance d'un portefeuille sous ajustement égalisateur.

Pour tenir compte de la faible probabilité que tous les risques se concrétisent en même temps et du fait que les plus-values dans certains domaines peuvent compenser les moins-values dans d'autres, les exigences de capital de la directive solvabilité II prévoient généralement des avantages pour la diversification entre différents types de risques. En raison de la gestion distincte du portefeuille sous ajustement égalisateur et du reste des activités, les règles actuelles interdisent la comptabilisation des avantages de diversification entre ces deux volets lors du calcul des exigences de capital selon la formule standard. Cependant, l'AEAPP a constaté qu'en pratique, cette gestion distincte n'empêchait pas en tant que telle la diversification et que l'interdiction générale d'inclure les avantages de diversification dans le calcul selon la formule standard pouvait avoir débouché sur des exigences de capital inutilement élevées pour les entreprises qui appliquent l'ajustement égalisateur. La Commission envisage donc de supprimer cette interdiction générale dans le cas de portefeuilles sous ajustement égalisateur, comme recommandé par l'AEAPP. Les avantages de diversification supplémentaires qui en résulteraient pour les entreprises qui recourent à l'ajustement égalisateur et calculent leurs exigences de capital au moyen de la formule standard entraîneraient une réduction desdites exigences.

En outre, des garde-fous pourraient être mis en place afin que l'ajustement égalisateur ne permette pas un allègement excessif de ces exigences lorsque le portefeuille correspondant contient des actifs restructurés qui dépendent de la performance d'actifs sous-jacents.

Avantages de diversification

Une autre manière de soutenir la fourniture de financement à long terme par les entreprises d'assurance et de réassurance est d'améliorer la comptabilisation des avantages de diversification entre différentes catégories de risques de marché au moyen de paramètres de corrélation. La Commission envisage de modifier le règlement délégué conformément à l'avis de l'AEPP sur la définition du paramètre de corrélation entre le risque lié à l'écart de crédit et le risque de taux d'intérêt. Cela apportera davantage de sécurité que les règles actuelles où le paramètre de corrélation dépend de l'exposition ou non de l'entreprise à une augmentation ou à une diminution des taux d'intérêt. En moyenne, les avantages d'une diversification entre ces deux risques seront aussi plus importants.

Extrapolation

Les taux d'intérêt sont un facteur important pour la détermination des montants que les entreprises d'assurance et de réassurance doivent mettre de côté pour les futurs sinistres et prestations. La gestion des taux d'intérêt est donc essentielle pour l'activité d'assurance/réassurance, et il convient que les règles prudentielles contiennent des incitations appropriées à cet égard.

Les entreprises d'assurance et de réassurance ont des obligations qui peuvent entraîner des versements d'indemnités et de prestations sur le très long terme. Cet aspect de long terme de l'activité d'assurance exige d'extrapoler les taux d'intérêt, puisque ces taux ne peuvent être observés sur les marchés financiers que jusqu'à certaines échéances.

Étant donné que les assureurs recourent principalement à des obligations, prêts ou investissements à revenu fixe similaires pour compenser leurs engagements, il est raisonnable de déterminer le point de départ de l'extrapolation sur la base de la profondeur des marchés d'obligations. Cependant, il est possible d'obtenir des informations sur les taux d'intérêt à plus long terme par l'observation d'instruments financiers autres que des obligations. Afin d'assurer une protection appropriée des preneurs d'assurance, la directive proposée modifie les principes d'extrapolation des taux d'intérêt sans risque. Elle habiliterait la Commission à définir la formule applicable pour l'extrapolation de sorte que la méthode d'extrapolation tienne compte des informations éventuellement disponibles sur les taux d'intérêt à plus long terme, afin d'éviter des calculs trop réducteurs et d'assurer des incitations appropriées.

À cette fin, la Commission envisage de s'appuyer sur la formule et le paramétrage proposés par l'AEAPP.

Étant donné que la nouvelle méthode d'extrapolation aura une incidence importante sur les ressources en capital des assureurs sur plusieurs marchés, la directive proposée prévoit une introduction progressive de la méthode s'étalant jusqu'à la fin de 2031, ce qui est cohérent par rapport à la durée des dispositions transitoires existant dans la directive solvabilité II. Cette introduction progressive évitera des perturbations en étalant dans le temps les effets de cette nouvelle méthode d'extrapolation.

Calcul de l'exigence de capital pour risque de taux d'intérêt

Des analyses récentes ont montré que les règles de solvabilité II ne reflétaient pas correctement les risques liés aux variations de taux d'intérêt lorsque ces taux sont faibles, voire négatifs.

Il y a donc lieu de revoir le calcul de l'exigence de capital pour risque de taux d'intérêt au moyen de la formule standard afin de prendre en compte l'expérience acquise ces dernières années dans un contexte de taux d'intérêt faibles.

En outre, le calcul prévu par la formule standard devrait aussi être cohérent avec la méthode de détermination de taux d'intérêt sans risque pour la valorisation des passifs, notamment en ce qui concerne l'extrapolation.

La Commission pense donc s'inspirer de l'avis de l'AEAPP sur le calcul de l'exigence de capital pour risque de taux d'intérêt au moyen de la formule standard, avec une exception pour l'extrapolation des taux d'intérêt à long terme.

À cette fin, pour chaque monnaie, les taux d'intérêt sans risque en situation de crise pour les échéances allant jusqu'au point de départ de l'extrapolation de base seront calculés suivant l'approche et le paramétrage proposés par l'AEAPP[15] dans son avis. Les taux restants pourraient être extrapolés de la même manière que les taux sans risque du scénario de base, mais en tendant vers un taux à terme ultime en situation de crise[16].

À l'instar des modifications apportées aux règles d'extrapolation, la Commission envisage d'introduire progressivement les modifications de la formule standard de calcul pour le risque de taux d'intérêt, en étalant cette introduction sur une période de cinq ans après leur adoption, comme le propose l'AEAPP dans son avis.

Meilleure prise en compte des techniques d'atténuation du risque dans la formule standard

La Commission envisage de suivre l'avis de l'AEAPP en renforçant la prise en compte, dans la formule standard, de formes innovantes de partage non proportionnel des pertes entre les assureurs et leurs réassureurs. Dans ce contexte, l'introduction de garanties spécifiques contribuerait à exclure toute sous-estimation éventuelle des risques.

Effet des garanties ou réassurances compatibles avec les règles en matière d'aides d'État

La Commission envisage aussi de clarifier les conditions de reconnaissance des effets d'atténuation du risque que peuvent avoir les garanties ou réassurances fournies par les États membres, conformément aux règles de l'UE en matière d'aides d'État, dans le contexte des risques de souscription et de marché.

[15] Dans son avis à la Commission, l'AEAPP recommandait de revoir le calibrage du risque de taux d'intérêt dans la formule standard et proposait une nouvelle méthode (méthode par décalage relatif, ou «*relative shift approach*») afin de mieux modéliser les chocs de taux d'intérêt dans un contexte de taux bas.

[16] Compte tenu de l'horizon d'un an pour le calcul du capital de solvabilité requis et de la méthode de détermination et d'actualisation du taux à terme ultime, la Commission pense appliquer à ce taux à terme ultime un facteur de simulation de crise qui le placera 15 points de base au-dessous ou, selon le cas, au-dessus du taux à terme ultime «ordinaire» dans le scénario de crise.

Plusieurs États membres ont ainsi mis en place des dispositifs de ce type pendant la crise de la COVID-19[17] afin de permettre aux organismes d'assurance-crédit de continuer à couvrir les entreprises dans ces circonstances économiques exceptionnelles.

Prêts immobiliers

Enfin, il est nécessaire de poursuivre les travaux sur l'évaluation des risques liés aux prêts hypothécaires émis par des assureurs, afin d'éviter tout risque d'arbitrage réglementaire transsectoriel. Dans ce contexte, la Commission envisage de modifier les actes délégués afin de mieux aligner le calibrage du risque de défaut de la contrepartie pour ces prêts, dans la formule standard, sur le cadre applicable au risque de crédit dans le secteur bancaire.

5. TRAVAUX EN COURS AU-DELA DU REEXAMEN DE LA DIRECTIVE SOLVABILITE II

Au-delà du réexamen décrit dans les sections précédentes, la Commission a examiné les arguments en faveur d'un éventuel alignement des règles relatives aux régimes de garantie des assurances et étudié le rôle joué par les assurances dans le contexte des interruptions d'activité en période de pandémie. La Commission poursuivra ces travaux en vue d'éventuelles initiatives.

5.1. Régimes de garantie des assurances

Les régimes de garantie des assurances (RGA) utilisent des contributions du secteur de l'assurance pour fournir une protection de dernier ressort aux preneurs d'assurance, aux bénéficiaires et aux parties lésées dont les assureurs ne peuvent pas honorer leurs engagements contractuels pour cause de défaut.

Il n'existe pas actuellement dans l'UE de cadre harmonisé pour ces régimes[18]. La plupart des États membres ont mis en place un ou plusieurs régimes, souvent en réaction à des défaillances d'assureurs, mais ces régimes diffèrent les uns des autres dans leur portée, leurs caractéristiques et leur conception. Dans son avis sur le réexamen en 2020 de solvabilité II, l'AEAPP recommandait d'aligner les régimes nationaux de garantie au niveau de l'UE, en se basant sur un socle de principes minimaux.

La création de filets de sécurité en dernier ressort qui soient cohérents les uns avec les autres pourrait renforcer la confiance dans le marché unique de l'assurance.

Il reste que la mise en place en Europe d'un cadre commun minimal pour ces régimes pourrait imposer d'importants coûts de mise en œuvre aux assureurs, en particulier dans les États

[17] Belgique (aide d'État SA.57188, modifiée par SA.58045, SA.59113 et SA.60548), Danemark (SA.57112, modifiée par SA.59637), France (SA.56903, modifiée par SA.59571 et SA.63316; et SA.57607), Allemagne (SA.56941, modifiée par SA.60071), Italie (SA.57937, modifiée par SA.59681), Lituanie (SA.58540), Luxembourg (SA.57708, modifiée par SA.59682), Pays-Bas (SA.57095, modifiée par SA.60287), Pologne (SA.59800), Portugal (SA.58082), Roumanie (SA.58531), Espagne (SA.58458, modifiée par SA.63690); toutes ces mesures ont été adoptées pour soutenir l'assurance-crédit pendant la crise de la COVID-19.

[18] En juin 2021, les colégislateurs ont approuvé une révision de la directive sur l'assurance automobile (2009/103/CE) qui impose aux États membres de désigner un organe administratif chargé d'indemniser les victimes d'accidents dont l'assureur est insolvable. Ce texte législatif n'est pas concerné par la décision de reporter les travaux sur les RGA.

membres qui n'ont pas actuellement de régime de ce type ou dont les régimes existants devraient être modifiés pour respecter ce nouveau cadre.

La Commission a évalué toutes ces incidences lors du réexamen de solvabilité II[19] et estime que, compte tenu des incertitudes économiques engendrées par la pandémie de COVID-19 et de la nécessité de se concentrer sur la reprise économique, il n'est pas opportun, à ce stade, de procéder à un alignement des règles relatives aux régimes de garantie des assurances.

Toutefois, étant donné qu'une telle mesure constituerait une amélioration majeure de la protection des preneurs d'assurance dans toute l'UE, la Commission est déterminée à réévaluer ultérieurement l'opportunité et le calendrier d'un tel alignement.

5.2. Rôle de l'assurance pendant les pandémies et autres événements perturbateurs de grande ampleur

La **pandémie** de COVID-19 a mis en lumière certains problèmes en ce qui concerne le rôle que les assureurs et les réassureurs peuvent jouer pour fournir une protection contre les conséquences d'événements systémiques perturbateurs pour l'économie, en particulier lorsque les gouvernements décident de fermer des services publics et des entreprises privées.

Cette expérience devrait permettre de tirer des enseignements et de définir les moyens de mieux préparer la société à de futurs événements perturbateurs de grande ampleur.

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. C'est pourquoi la Commission entend travailler en étroite collaboration avec l'AEAPP pour intensifier la surveillance des produits d'assurance et analyser les besoins et les attentes des consommateurs dans le contexte de l'après-pandémie.

À plus long terme, la Commission examinera la viabilité des moyens potentiels d'améliorer aussi bien notre préparation que notre résilience face aux pandémies et à des événements similaires, notamment en s'appuyant sur des capacités de prospective. À cette fin, elle participe à des discussions avec toutes les parties prenantes afin d'étudier les mécanismes et les mesures d'incitation par lesquels améliorer la sensibilisation aux risques liés aux pandémies, leur couverture dans les contrats d'assurance, notamment pour l'«interruption d'activité sans dommage», et d'accroître la résilience de l'économie face à divers événements de grande ampleur.

Il s'agit d'un débat complexe, qui nécessite d'évaluer l'assurabilité de différents types de risques systémiques. Il implique aussi de tenir compte de plusieurs défis, et notamment d'évaluer les ressources financières disponibles dans l'environnement post-pandémie et le contexte général de la phase de reprise, afin d'améliorer la résilience à de futurs événements incertains.

[19] SWD(2021) 260.

Cela suppose également d'évaluer la capacité du secteur de l'assurance à fournir une meilleure couverture d'assurance contre les risques liés aux pandémies et de bien comprendre, grâce également à des capacités de prospective, les besoins des entreprises (de toutes tailles) en produits d'assurance dans l'environnement post-pandémie.

L'AEAPP a acquis une expertise utile dans ce domaine et a déjà entamé des travaux exploratoires pour évaluer les options et les mesures possibles concernant l'assurabilité des pertes dues à une pandémie, y compris la mise en place de mécanismes de prévention des risques de pandémie et les formes de couverture d'assurance contre les risques d'interruption d'activité en période de pandémie.

La Commission continuera à travailler en étroite collaboration avec l'AEAPP et toutes les parties prenantes concernées sur certains des aspects susmentionnés relatifs à l'assurance contre les interruptions d'activité en période de pandémie.

Outre l'expérience acquise pendant la pandémie de COVID-19, les inondations et incendies qui ont frappé l'Europe à l'été 2021 ont démontré une fois de plus l'intensification des impacts de la crise climatique et souligné l'importance d'une meilleure sensibilisation aux avantages que présente une **couverture d'assurance contre les risques climatiques**. Bien que les assureurs aient versé des indemnisations considérables, le préjudice global subi par les propriétaires a été nettement supérieur parce que de nombreuses propriétés n'étaient pas assurées contre les dommages subis.

La couverture des risques climatiques varie d'un État membre à l'autre, au point que dans certaines régions d'Europe, les pertes liées aux risques climatiques ne sont indemnisées qu'à hauteur de 5 % en moyenne, voire moins. Le changement climatique risque d'aggraver ce problème, en raison d'aléas supplémentaires comme de fortes pénuries d'eau saisonnières.

Afin d'analyser les problèmes et d'intensifier les efforts pour réduire ce déficit de protection climatique, la Commission lancera d'ici à 2022 un dialogue sur la résilience climatique entre les assureurs, les réassureurs, les pouvoirs publics et les autres parties prenantes.

6. CONCLUSIONS

En conclusion, le secteur de l'assurance et de la réassurance a un rôle essentiel à jouer dans la réalisation de plusieurs objectifs prioritaires de l'UE. La révision de solvabilité II est fondamentale à cet égard, car elle renforcera la résilience et l'efficience de ce secteur et démultipliera sa capacité d'investissement.

La Commission invite donc le Parlement européen et le Conseil à progresser rapidement dans les négociations interinstitutionnelles sur les modifications de la directive 2009/138/CE et sur la création d'un cadre de résolution pour les assureurs.