

5.4.1 Le personnel soignant joue un rôle éminemment important dans l'ensemble du processus visant à améliorer le bien-être de la personne, et ce y compris dans le cadre de l'AAD. Il faudrait ainsi un changement de paradigme qui vise non seulement les organismes mais également le personnel soignant de manière à garantir que la personne qui est directement en contact avec le bénéficiaire de l'AAD ne maîtrise pas uniquement cette technologie mais qu'en outre elle soit réellement convaincue de son utilité et qu'elle puisse ainsi inspirer confiance à la personne dans la contribution que peuvent apporter ces instruments à l'amélioration de la qualité de vie.

5.4.2 Le CESE considère également que le système de santé devrait faire l'objet d'un examen détaillé afin de s'assurer que sur le plan organisationnel, les conditions sont en place pour la réalisation de l'AAD mais aussi que les organismes de santé et d'aide sociale sont en mesure de gérer la prise en charge d'un nombre plus important de personnes à domicile.

5.4.3 De plus, avec l'adoption de l'AAD, il devient d'autant plus important d'améliorer la coopération et la coordination

entre les organismes de santé et d'aide sociale. Ici encore, la technologie peut constituer un instrument pour améliorer cette coopération, mais le plus important est l'existence d'un état d'esprit qui soit axé sur le besoin et la volonté de coopérer.

5.5 Les dispositifs d'AAD seront à l'évidence complexes. L'interopérabilité doit donc être l'un des grands objectifs du programme. Il convient que l'innovation et la technologie soient mises en œuvre sur une grande échelle et qu'elles soient adaptées à l'utilisateur, intégrées et proactives.

5.6 Le CESE estime que la Commission européenne devrait également adopter une approche intégrée qui englobe l'AAD ainsi que des politiques telles que l'apprentissage tout au long de la vie. En effet, la formation prodiguée dans le cadre, notamment, de ces politiques devrait également être destinée aux acteurs concernés par le programme AAD, dans la mesure où la formation est un élément essentiel du succès de cette technologie.

Bruxelles, le 29 mai 2008.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'accès aux activités de l'assurance directe et de la réassurance et leur exercice SOLVABILITÉ II**

COM(2007) 361 final — 2007/0143 (COD)

(2008/C 224/03)

Le 31 octobre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 47, paragraphe 2, et à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'accès aux activités de l'assurance directe et de la réassurance et leur exercice — SOLVABILITÉ II» (\*).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 mai 2008 (rapporteur: M. ROBYNS DE SCHNEIDAUER).

Lors de sa 445<sup>e</sup> session plénière des 28 et 29 mai 2008 (séance du 29 mai 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 67 voix pour et 1 abstention.

## 1. Recommandations

1.1 Le CESE salue le fait que la Commission ait effectué une refonte rigoureuse de plusieurs directives complexes en un seul document clair, tout en tenant compte des règles régissant les éléments faisant l'objet de la refonte. Dans la mesure où le cadre législatif de l'Union européenne ne devrait pas se concentrer uniquement sur la politique prudentielle, relative au rôle joué par le capital en matière de prestation de services d'assurance, qui revêtent une importance pour les entreprises et les citoyens

européens à bien d'autres égards, le CESE se réserve le droit de se prononcer en temps utile sur les nouveaux aspects de la relation entre les consommateurs et les (ré)assureurs, plus particulièrement dans le cadre des récentes initiatives de la Commission sur les services financiers de détail.

---

(\*) La proposition a ensuite été modifiée, pour devenir le document COM (2008) 119 final. Dans le corps du présent avis, la numérotation des articles se réfère à cette dernière version de la proposition de directive.

Le CESE appelle la Commission à poursuivre plus avant l'harmonisation des aspects juridiques de la relation entre le preneur et l'assureur, actuellement à l'examen dans le cadre des travaux

concernant le «Cadre commun de référence» (CCR) réalisés sous la supervision de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs.

1.2 Le CESE appuie largement la directive-cadre Solvabilité II proposée par la Commission et salue la vaste consultation qui a précédé son élaboration. La Commission a suivi une approche conforme aux principes d'amélioration de la législation qu'elle s'est fixés. Il conviendrait néanmoins que les consultations relatives à de telles réformes tiennent dûment compte des points de vue des travailleurs et des consommateurs, pour lesquels le résultat de la procédure présente un intérêt évident. Le CESE invite la Commission à développer des forums adaptés, sur l'exemple du FIN-USE, afin que de telles consultations puissent être menées.

1.3 Le CESE salue l'adoption d'une approche économique fondée sur le risque pour déterminer le capital de solvabilité requis des compagnies d'assurance et d'une approche «fondée sur le total du bilan», qui repose sur un examen économique complet des actifs et passifs, en vue d'évaluer leur situation financière. Son but est de refléter correctement les véritables risques sous-jacents ainsi que les outils d'atténuation des risques des entreprises. En plus d'être correcte sur le plan économique, cette approche présente l'avantage d'éviter les possibilités d'arbitrage réglementaire et, dans le même temps, d'assurer un niveau de protection juridique identique et adéquat à l'ensemble des preneurs d'assurance partout en Europe, quel que soit le statut juridique, la taille ou la localisation de l'entreprise.

1.4 Le CESE approuve pleinement l'introduction de l'approche des trois piliers concernant le contrôle prudentiel, laquelle est conforme aux exigences en matière de capital fixées par l'accord de Bâle II pour le secteur bancaire, tout en reconnaissant les spécificités du secteur des assurances. Le CESE souligne l'importance que revêtent, pour un contrôle prudentiel adéquat des entreprises d'assurance, l'ajout du processus de contrôle prudentiel et des exigences qualitatives (deuxième pilier) ainsi que l'introduction de principes destinés à régir l'information prudentielle et les informations à destination du public (troisième pilier) en plus de la définition des exigences quantitative en matière de capital basé sur le risque.

1.5 Le CESE se félicite de l'introduction d'un régime de solvabilité basé sur deux exigences en matière de capital, à savoir le capital de solvabilité requis (SCR) et le minimum de capital requis (MCR), chacun d'eux ayant un objectif différent. Si le SCR doit représenter le niveau de capital à atteindre par une entreprise pour lui permettre de faire face à des conditions de fonctionnement normales, le MCR doit quant à lui représenter le niveau de capital en dessous duquel l'intervention prudentielle de dernier ressort devrait être déclenchée. Le CESE apprécierait que des mesures réglementaires de niveau 2 soient prises pour apporter davantage de clarté concernant les conditions applicables au calcul simplifié du SCR (art. 108), ainsi que les circonstances dans lesquelles un capital de solvabilité additionnel est requis.

1.6 Le CESE considère que les calculs du MCR et du SCR devraient être strictement alignés l'un sur l'autre et donc reposer sur une approche sensible aux risques, dans le but d'une mise en œuvre correcte d'une échelle de mesures d'interventions

prudentielles garantissant que l'entreprise d'assurance concernée ainsi que l'autorité de contrôle ont suffisamment de temps pour prendre les mesures qui s'imposent pour résoudre le problème au cas où le SCR ne serait pas respecté.

1.7 Le CESE est favorable au principe de proportionnalité prévu par la directive à l'examen, qui permettrait à toutes les entreprises d'appliquer le régime Solvabilité II. Le CESE apprécierait que des mesures réglementaires de niveau 2 soient prises pour apporter davantage de clarté au sujet de ce principe général de proportionnalité (art 28.3) afin qu'il soit possible d'analyser de manière plus sûre l'adéquation des exigences, et, si nécessaire, des mesures correctives: une telle démarche ne doit cependant pas aboutir à la mise en place de règles sclérosées. Le CESE recommande que ce principe soit mis en œuvre de manière effective et cohérente dans toute l'Union et que des voies de recours efficaces soient prévues au niveau administratif ou, si nécessaire, devant les tribunaux, pour garantir son application.

1.8 Le CESE recommande vivement à la Commission de préserver la diversité du marché des assurances en prenant en compte le rôle des petits et moyens assureurs ainsi que des compagnies d'assurance mutuelles et coopératives. Étant donné qu'un grand nombre d'entre elles opèrent sur des marchés de niche, le CESE estime qu'il est crucial de ménager une certaine flexibilité concernant l'approche standard afin de reconnaître par exemple l'utilisation de données propres, plus pertinentes et de méthodologies généralement admises, sans toutefois porter atteinte à une concurrence équitable entre les compagnies d'assurance. Il convient d'analyser et d'envisager dûment la possibilité que les compagnies d'assurance mutuelles appellent leurs membres à renforcer leur situation en matière de solvabilité, comme cela s'est vu dans la pratique.

1.9 Le CESE reconnaît l'importance que revêt le contrôle des groupes d'assurance, lesquels représentent une part importante du marché des assurances dans l'UE, bien qu'ils soient relativement peu nombreux. Le CESE considère par conséquent l'introduction du contrôle de groupes comme une avancée importante qui permettra à tous les contrôleurs de groupes et aux autres autorités de contrôle concernées de mieux appréhender le profil de risque du groupe dans son ensemble. Une harmonisation et une transparence maximale de ces autorités de contrôle et une répartition claire de leurs responsabilités sont recommandées.

1.10 Le CESE se félicite de l'introduction d'un régime optionnel qui permet de gérer plus facilement les fonds propres au niveau du groupe, dans la mesure où il améliore la mobilité des fonds au sein du groupe et lui fournit un système pratique et transparent lui permettant de bénéficier de la reconnaissance de l'effet de diversification sans affecter le niveau d'exigence de capital de ses filiales. Il sera nécessaire d'envisager les niveaux réels de capital des filiales du groupe, étant donné qu'une partie de ceux-ci seront couverts par des déclarations de soutien du groupe, plutôt qu'en liquidités ou en actifs équivalents. Le CESE fait observer que les effets de diversification d'un groupe ne seront reconnus que si l'on utilise la méthode de calcul par défaut du SCR et que la proposition à l'examen devrait également permettre la reconnaissance des effets de diversification du groupe sans devoir utiliser le mécanisme du soutien de groupe.

1.11 Le Comité préconise d'évaluer l'impact du régime optionnel proposé sur la concurrence à l'échelon local, le degré de protection du consommateur en temps normal et en situation de crise, lequel ne devrait pas être inférieur au degré de protection assuré dans le cadre du régime par défaut, et d'en clarifier les aspects juridiques et pratiques, et notamment la sécurité des transferts de fonds transfrontaliers entre différentes sociétés au sein d'un même groupe, à savoir les restrictions juridiques éventuelles au niveau national en matière de transfert de capitaux (soutien de groupe) à une filiale située dans un autre État membre.

1.12 Le CESE escompte que les autorités de niveau 2 tiennent compte des résultats de la quatrième phase de l'étude d'impact quantitative (QIS4), qui était en cours au moment de l'adoption de l'avis.

1.13 Le CESE insiste sur la nécessité d'appliquer la directive de manière harmonisée, en évitant la pratique du «goldplating» ou l'application de politiques divergentes au moyen d'options, ce qui mettrait en péril une politique prudentielle uniforme dans le marché intérieur.

1.14 Le CESE exhorte la Commission à assurer la prévisibilité des pratiques prudentielles afin de donner aux compagnies d'assurance le niveau de certitude dont elles ont besoin pour développer leur politique de risque et de solvabilité.

1.15 Le CESE reconnaît l'importance que revêtent pour le projet Solvabilité II les aspects liés à l'atténuation des risques tels que l'échange de données fiables entre assureurs et groupements d'assureurs (*pools*). Ces aspects facilitent l'accès au marché pour les nouveaux venus et les opérateurs de plus petite taille et leur permettent d'augmenter la capacité disponible ainsi que de réduire les marges d'incertitude concernant leurs primes. Le CESE invite dès lors la Commission à tenir compte de cette corrélation lorsqu'elle procédera à la révision du règlement concernant l'exemption par catégorie dans le secteur des assurances.

1.16 Le CESE félicite la Commission et les comités Lamfalussy concernés pour le rôle moteur qu'ils ont joué dans ce processus de réforme concernant l'application des meilleures pratiques et la sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés du marché européen. La directive à l'examen constitue un véritable socle de référence pour nombre d'autres juridictions et secteurs de services financiers. Il conviendrait néanmoins que les consultations relatives à de telles réformes tiennent dûment compte des points de vue des travailleurs et des consommateurs, pour lesquels le résultat de la procédure présente un intérêt évident. Le CESE invite la Commission à développer des forums adaptés, sur l'exemple du FIN-USE, afin que de telles consultations puissent être menées.

1.17 Le CESE exhorte la Commission à amener au niveau de celles de la directive Solvabilité II, les dispositions en matière de solvabilité applicables à d'autres fournisseurs de services financiers similaires, quelle que soit leur nature, conformément au principe «mêmes risques, mêmes règles». Compte tenu de la volatilité des marchés financiers, les consommateurs ou les bénéficiaires doivent pouvoir compter sur la même protection élevée en matière de solvabilité. Des conditions de marché équitables sont également essentielles en matière de capital de solvabilité requis afin de promouvoir un environnement compétitif sur le marché financier.

1.18 Les principes du régime Solvabilité II doivent servir de référence pour l'introduction de nouvelles normes de solvabilité, par exemple dans le cadre de la révision de la directive IRP <sup>(1)</sup> en 2008, eu égard en particulier au renforcement des obligations des organismes privés de retraite dans l'Union.

## 2. Introduction

2.1 La proposition de directive à l'examen, relative à un nouveau cadre de solvabilité en matière de compagnies privées d'assurance et de réassurance appelé «Solvabilité II», introduit un régime révisé dans le but de mieux protéger les preneurs d'assurance et les bénéficiaires, d'approfondir l'intégration du marché unique européen des assurances et d'améliorer la compétitivité, à l'échelle internationale, du secteur européen des assurances dans son ensemble comme des différentes compagnies d'assurance et de réassurance. Dans le même temps, la proposition réunit plusieurs générations de directives sur les assurances et les refond en une seule directive. Ce nouveau cadre s'applique tant aux entreprises d'assurance que de réassurance.

2.2 La Commission et les comités Lamfalussy, composés de régulateurs et de contrôleurs, ont procédé à une consultation minutieuse et continue des professionnels concernés et joué un rôle de premier plan en mettant en place des pratiques de pointe dans un environnement global, en particulier dans le secteur des services financiers. Le résultat de cette approche est que la directive Solvabilité II compte parmi les règles les plus sophistiquées au monde en matière de solvabilité dans le secteur des assurances et fait prendre à l'Union européenne une longueur d'avance par rapport à la plupart des autres juridictions. Il conviendrait néanmoins que les consultations relatives à de telles réformes tiennent dûment compte des points de vue des travailleurs et des consommateurs, pour lesquels le résultat de la procédure présente un intérêt évident. Le CESE invite la Commission à développer des forums adaptés, sur l'exemple du FIN-USE, afin que de telles consultations puissent être menées.

## 3. Contexte

3.1 Le cadre proposé en matière de solvabilité vise à améliorer la stabilité financière et la fiabilité du marché européen des assurances, ce qui devrait être bénéfique pour la compétitivité du secteur européen des assurances dans son ensemble comme des différentes compagnies d'assurance et de réassurance ainsi que pour les consommateurs en termes de sécurité. Des marchés fiables en matière d'assurances revêtent une importance cruciale pour le système économique et social de l'Union européenne.

3.2 Premièrement, les assurances protègent tant l'individu que la collectivité. Les clients des compagnies d'assurance sont notamment les ménages, les petites et moyennes entreprises, les grandes sociétés, les associations et les pouvoirs publics. Les engagements des compagnies d'assurance concernent les preneurs proprement dits mais aussi les membres de leur famille et les tiers. Le CESE a particulièrement conscience de cet impact sur la vie quotidienne des citoyens européens. Outre son importance sur les marchés de la protection en cas de décès, le secteur des assurances est devenu un fournisseur important de produits d'épargne. Les compagnies d'assurance participent à la gestion des systèmes de sécurité sociale tels que les retraites (pays nordiques), l'indemnisation des accidents du travail (BE, FI, PT) et les

<sup>(1)</sup> Institutions de retraite professionnelle.

systèmes nationaux de santé (IE, NL), la plupart du temps moyennant la participation des représentants des travailleurs. Les compagnies d'assurance représentent pour les salariés une source d'avantages dont l'importance croît rapidement, ce qui fait d'elles un acteur de taille. Par ailleurs, elles offrent une protection contre de nouveaux risques, comme les catastrophes naturelles, les risques menaçant les récoltes et même le terrorisme, parfois dans le cadre de partenariats conclus entre les (ré)assureurs et les gouvernements.

3.3 Le marché des assurances joue un important rôle de levier pour l'ensemble de l'économie, dans la mesure où il encourage l'initiative et instaure une certaine confiance. De plus, par sa nature même, il est un facteur économique essentiel qui procure un emploi à près d'un million de personnes en Europe <sup>(2)</sup>. Selon les estimations de la Commission, la directive proposée entraînera des investissements supplémentaires de l'ordre de 2 à 3 milliards d'euros pour les assureurs et les contrôleurs. On s'attend à ce qu'une très grande partie de ces investissements soient dépensés en faveur du capital humain, pour créer des emplois qualifiés de longue durée au niveau local (notamment gestionnaires de risques, actuaires, experts TIC et cadres responsables de la conformité). Le CESE considère que ces investissements devraient bénéficier à tous les acteurs concernés, y compris les consommateurs et les bénéficiaires.

3.4 Outre ces emplois directs, le secteur offre un million d'emplois supplémentaires par le truchement des agents, courtiers et leurs personnels dans le cadre des circuits de distribution en assurances.

Avec des investissements, dont le montant dépasse 6.500 milliards d'euros <sup>(3)</sup>, les compagnies d'assurance et de réassurance sont d'importants investisseurs institutionnels. En tant que telles, elles ont la responsabilité de transformer des primes individuelles en pool d'actifs financiers, à due proportion des risques encourus, et d'assurer, sur le moyen voire le long terme, la sécurité des preneurs et des bénéficiaires.

3.5 Les ménages, PME, sociétés plus importantes, associations et pouvoirs publics versent des primes qui représentent plus de 5 % du PIB en ce qui concerne l'assurance-vie <sup>(4)</sup> et plus de 3 % en ce qui concerne l'assurance non-vie. Même sur les marchés matures, le taux de croissance du secteur des assurances dépasse la plupart du temps celui de l'économie dans son ensemble. Les investissements des entreprises d'assurance représentent plus de 50 % du PIB <sup>(5)</sup>, dont la moitié en valeurs à revenu fixe et prêts <sup>(6)</sup>, alors que le total de leurs valeurs à revenu variable représente approximativement un quart de la capitalisation boursière européenne <sup>(7)</sup>.

3.6 En dépit des nombreuses fusions opérées ces dernières années dans le secteur des assurances, l'Union européenne compte toujours quelque 5.000 compagnies d'assurance <sup>(8)</sup>. D'importants groupes financiers peuvent avoir différentes filiales d'assurance dans plusieurs pays. Les groupes du secteur des assurances peuvent couvrir différents types d'activités au sein de ce secteur (réassurance, assurance vie/non-vie, intermédiation en

assurance) ou dans le contexte plus large des services financiers (y compris la banque, la bancassurance et les hypothèques). Les groupes peuvent en outre être constitués d'une entreprise mère et de filiales, mais aussi comporter des entreprises conjointes, des structures holding, etc. Les 20 plus gros groupes perçoivent environ la moitié des encaissements de primes européennes <sup>(9)</sup>. Les sociétés d'assurance coopératives et mutuelles détiennent une part importante du marché. Ces dernières sont souvent intrinsèquement liées à un grand nombre d'organisations de la société civile, et représentent 30 % du total des encaissements de primes en Europe <sup>(10)</sup>.

3.7 La crise financière actuelle, déclenchée par les pratiques de prêts hypothécaires «subprime» aux États-Unis, met l'accent sur la nécessité de normes solides et complètes de solvabilité, permettant aux compagnies d'assurance de tenir leurs engagements, même sous l'effet de la contrainte. Les règles, méthodes de gestion et simulations de crises contribuent à atteindre cet objectif.

#### 4. Approche législative

4.1 Dans la ligne du programme «Mieux légiférer», la Commission a élaboré la directive Solvabilité II de manière détaillée et approfondie, tout en tenant compte des règles régissant les éléments faisant l'objet de la refonte. Plusieurs séries d'évaluations d'impact qualitatif et quantitatif et de consultations ont permis de prendre en compte nombre de préoccupations du monde de l'industrie et des autorités de surveillance. Il est prévu de procéder à de nouveaux examens détaillés et de nouvelles consultations.

4.2 La proposition de la Commission est ce que l'on appelle une directive «Lamfalussy», c'est-à-dire qu'elle repose sur une architecture des services financiers à quatre niveaux. Les dispositions de premier niveau de la directive reposent sur les principes et fournissent une base à l'adoption des mesures d'exécution du second niveau ainsi qu'aux instructions relatives à la convergence des pratiques prudentielles du troisième niveau du processus. Cette approche doit permettre une adaptation rapide du nouveau régime aux évolutions du marché, des développements internationaux concernant la réglementation comptable, le domaine de l'assurance et de la réassurance, les évolutions technologiques, les expériences nouvelles et les nouvelles méthodologies. Fournir des chiffres précis dans les articles mêmes de la directive compromettrait le sens profond de ce processus législatif innovant. Les deuxième et troisième niveaux sont plus indiqués pour ce type d'informations.

4.3 À l'instar des exigences de capital du dispositif de Bâle II pour le secteur bancaire, le nouveau régime est structuré en trois piliers, mais ceux-ci reflètent les spécificités du secteur des assurances. Le premier pilier (articles 74-142) définit les exigences financières quantitatives, le deuxième pilier (articles 27-34, 36-38, 40-49 et 181-183) traite du processus de contrôle prudentiel et des exigences qualitatives et le troisième pilier (articles 35, 50-55) concerne les informations prudentielles et à destination du public. Ces trois piliers ne sont pas indépendants mais se complètent dans le cadre de la poursuite des objectifs fixés par le régime. Les interactions entre les dispositions des différents piliers devraient être dûment prises en compte.

<sup>(2)</sup> Source: Comité européen des assurances, «European insurance in Figures», 2007- chiffres de fin 2006.

<sup>(3)</sup> Voir la deuxième note de bas de page.

<sup>(4)</sup> Voir la deuxième note de bas de page.

<sup>(5)</sup> Voir la deuxième note de bas de page.

<sup>(6)</sup> Voir la deuxième note de bas de page.

<sup>(7)</sup> Voir la deuxième note de bas de page.

<sup>(8)</sup> Voir la deuxième note de bas de page.

<sup>(9)</sup> Voir la deuxième note de bas de page.

<sup>(10)</sup> Source: AISAM.

4.4 La révision du régime de solvabilité en vigueur a également été l'occasion de refondre 13 directives concernant l'assurance et la réassurance en une seule directive simplifiée dans laquelle ont été intégrées les nouvelles règles de solvabilité. Cette directive comporte un certain nombre d'amendements non fondamentaux destinés à améliorer son libellé. Les articles ou parties d'articles devenus obsolètes ont été supprimés.

## 5. Aspects généraux

5.1 Ces trente dernières années, plusieurs générations de directives européennes se sont succédé pour créer un marché européen des (ré)assurances régi par un ensemble de règles communes, parmi lesquelles figurent les principes de reconnaissance mutuelle et du contrôle exercé par le pays d'origine. Elles ont créé un marché ouvert aux opérateurs non européens et encouragé les assureurs de l'UE à se lancer à la conquête des marchés de pays tiers, surtout en Amérique du Nord, en Asie et dans des pays susceptibles de devenir un jour membres de l'UE.

5.2 La réglementation de premier plan proposée en matière de solvabilité garantit que les assureurs sont solides sur le plan financier et en mesure de faire face aux aléas dans le but de tenir leurs promesses contractuelles vis-à-vis des preneurs et de garantir un système financier stable. Il est toutefois important de souligner que tous les consommateurs de ces services financiers méritent cette protection accrue. Un certain nombre d'opérateurs du marché ne sont pas soumis à la réglementation en matière d'assurance. C'est le cas par exemple des institutions de retraite professionnelle ou des établissements d'épargne et d'investissement.

5.3 Des règles harmonisées en matière de solvabilité créent un climat de confiance parmi les consommateurs, mais aussi parmi les contrôleurs. Cette confiance est un élément déterminant si l'on veut faire en sorte qu'un marché européen caractérisé par la reconnaissance mutuelle et le contrôle par le pays d'origine fonctionne dans la pratique. Les règles de solvabilité en vigueur actuellement (Solvabilité I) sont dépassées. Elles ne sont pas sensibles aux risques spécifiques auxquels sont soumises les différentes entreprises d'assurance, de sorte que des exigences identiques en matière de solvabilité s'appliquent à des entreprises qui présentent des profils de risques différents. De plus, les règles de solvabilité sont principalement axées sur la conformité financière, suivant en cela une approche basée sur les règles plutôt que sur une bonne gestion, et ne traitent pas du contrôle de groupe. Par ailleurs, l'actuel cadre législatif communautaire laisse trop de place aux variantes nationales des États membres, ce qui porte préjudice à l'efficacité du contrôle des opérations multinationales et à des conditions de concurrence homogènes. Compte tenu de ces lacunes, le régime en vigueur a été supplanté par l'évolution intervenue dans ce secteur ainsi qu'au niveau transsectoriel et international. En d'autres termes, les nouvelles normes de solvabilité définies par la directive à l'examen traduisent une tendance déjà établie par les opérateurs conscients des risques et les contrôleurs de différents pays.

5.4 Contrairement au cadre de Solvabilité I, la réforme met l'accent sur la qualité réelle de la gestion du risque dans l'entreprise et sur des principes et objectifs plutôt que sur des règles ne prenant pas en considération les profils de risque spécifiques des sociétés.

Il vise également à aligner les pratiques de contrôle dans l'espace économique européen.

5.5 Fondamentalement, le nouveau système dotera les contrôleurs et les assureurs d'instruments de solvabilité sophistiqués, pour leur permettre de faire face aux aléas en termes de risques d'assurance (inondations, tempêtes ou graves accidents de voiture), mais aussi en termes de risques liés au marché et au crédit et en termes de risques opérationnels. Contrairement à ce que prévoit la législation actuelle, les assureurs et réassureurs seront tenus de disposer de fonds propres en proportion de leur risque de solvabilité général, calculés sur la base d'éléments quantitatifs mais aussi d'aspects qualitatifs qui influencent le profil de risque de l'entreprise.

5.6 Le nouveau régime est fondé sur une approche sensible au risque économique qui vise à assurer que l'exposition réelle au risque et les techniques d'atténuation des risques sont correctement prises en compte, éliminant de ce fait les possibilités d'arbitrage réglementaire susceptibles d'altérer et d'affaiblir la protection des preneurs. Ceci signifie également que les exigences en matière de fonds propres devraient permettre une attribution optimale des fonds et favoriser une meilleure gestion interne des risques.

5.7 Par ailleurs, la directive Solvabilité II accorde davantage d'importance à la direction des entreprises d'assurances concernant la qualité de la gestion des risques et s'efforce de développer les bonnes pratiques dans ce secteur. Les entreprises d'assurance seront tenues de se concentrer sur l'identification, la mesure et la gestion active des risques et sur les développements futurs, tels que les nouveaux plans d'affaires ou la probabilité que des catastrophes affectent leur situation financière. Par ailleurs, la réforme proposée les obligera à évaluer leurs besoins en fonds propres à la lumière de tous les risques par le biais de l'évaluation interne du risque et de la solvabilité (ORSA). De plus, avec le processus de contrôle prudentiel, l'attention des contrôleurs sera moins axée sur la conformité législative que sur le contrôle des fonds propres, dans le but d'évaluer les profils de risque des assureurs et la qualité de leur gestion des risques et systèmes de gouvernance, par exemple au moyen de mécanismes d'alerte précoce et de mise à l'épreuve. En parallèle, la directive encourage la coopération et la convergence entre contrôleurs, par exemple en élargissant le rôle du comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CEIOPS), en tant qu'il s'agit d'une étape sur la voie d'une unification du contrôle des services financiers, ce que le CESE soutient.

5.8 Un troisième aspect important est que la directive s'emploie à améliorer l'efficacité du contrôle des groupes d'assurance grâce à une «autorité chargée du contrôle de groupe» dans le pays d'origine. Le contrôle de groupe garantira que l'on ne passe pas à côté des risques qui menacent un groupe dans son ensemble et permettra à celui-ci d'opérer plus efficacement, en octroyant un niveau de protection plus élevé à tous les preneurs. L'autorité chargée du contrôle de groupe aura des responsabilités spécifiques qu'elle exercera en étroite coopération avec les contrôleurs nationaux concernés, et il lui appartiendra parallèlement de se prononcer sur un nombre limité de questions. Les contrôleurs locaux sont encouragés à participer activement au collège des contrôleurs, dans la mesure où ils disposent d'un droit de codécision tant qu'un accord n'a pu être trouvé. Cette mesure implique une approche différente, qu'il convient d'appliquer pour pouvoir tenir compte des réalités économiques et du potentiel de diversification des risques de tels groupes.

5.9 Enfin, la directive Solvabilité II introduit davantage de transparence et d'objectivité en termes d'informations fournies par les entreprises sur leur situation financière et les risques connexes ainsi qu'en termes de contrôle prudentiel. Actuellement, les pratiques prudentielles varient toujours d'un État membre à l'autre, laissant le champ libre à l'arbitrage réglementaire. Il est important, à la fois pour les politiques européennes dans ce domaine et pour les assureurs qui souhaitent accéder à un nouveau marché national, que les pratiques prudentielles ne soient pas seulement objectives et transparentes, mais aussi prévisibles et bien documentées.

## 6. Analyse approfondie

### 6.1 Exigences financières (premier pilier)

(Articles 74 à 142)

6.1.1 Pour définir les exigences quantitatives applicables aux entreprises d'assurance, le nouveau régime adopte une approche «fondée sur le total du bilan», dans le cadre de laquelle tous les actifs <sup>(1)</sup> et passifs sont évalués de manière conforme au marché et tous les risques quantifiables connexes sont reflétés explicitement en termes d'exigences de fonds propres. Une évaluation des actifs et passifs tenant compte des conditions de transaction est garante d'une évaluation objective et cohérente. Elle garantit également qu'une juste valeur soit accordée aux optionalités inhérentes. Une évaluation réaliste et tournée vers l'avenir est la meilleure protection contre toute partialité éventuelle, qui pourrait mettre en péril les droits de tous les acteurs concernés.

6.1.2 Dans ce contexte d'évaluation, une importance particulière est accordée au calcul des provisions techniques, c'est-à-dire des actifs destinés aux preneurs et autres bénéficiaires. L'évaluation conforme au marché des provisions techniques est effectuée en calculant la somme de la meilleure estimation, à savoir la moyenne probable pondérée des flux de trésorerie future tenant compte de la valeur actuelle de l'argent, et d'une marge de risque. Cette méthode devrait garantir que le montant global des provisions techniques est égal à la somme qu'une tierce partie pourrait exiger pour reprendre le portefeuille d'assurance et satisfaire aux obligations y liées. Le calcul doit se baser sur les informations fournies par les marchés financiers et les données généralement disponibles concernant les risques d'assurance, et s'y conformer.

6.1.3 S'agissant des exigences de fonds propres, le nouveau système de solvabilité comporte deux exigences: le Capital de Solvabilité Requis (SCR) et le Minimum de Capital Requis (MCR), lesquels poursuivent des objectifs différents et sont calculés en conséquence.

6.1.4 Le SCR définit le niveau de capital dont un assureur devrait disposer dans des conditions normales de fonctionnement et en dessous duquel les interventions prudentielles seront renforcées. Il permet une intervention prudentielle progressive avant que le capital n'atteigne le MCR et, partant, donne des garanties raisonnables aux preneurs et bénéficiaires quant au fait que les engagements de l'assureur seront dûment honorés à échéance. Sur le plan technique, le SCR doit être conçu et calibré de manière à définir un niveau de capital permettant à une entreprise d'assurance d'absorber des pertes imprévues significa-

tives, sur la base d'une certaine probabilité de défaut pendant une certaine période (0,5 % à l'horizon d'un an).

6.1.5 Le MCR reflète un niveau de capital qui déclenche l'intervention prudentielle de dernier ressort si nécessaire. Par rapport au SCR, le calcul du MCR devrait offrir une marge suffisante pour laisser la place à une échelle d'intervention raisonnable par les autorités de contrôle.

6.1.6 Dans la pratique, un assureur peut calculer le SCR en utilisant une formule standard ou son propre modèle interne approuvé par les autorités de contrôle. La formule standard doit refléter de manière adéquate les techniques d'atténuation des risques et les effets de diversification ainsi que toute forme de capacité d'absorption des pertes d'éléments du bilan qui ne sont pas inclus dans les fonds propres disponibles. L'approche axée sur le risque de la directive à l'examen implique qu'un modèle interne (intégral ou partiel) peut remplacer — moyennant accord des autorités de contrôle — le calcul standard, pour autant qu'il reflète mieux le profil de risque de l'entreprise. Il s'agit d'un incitant important en faveur d'une reconnaissance et d'une gestion interne solide des risques, ainsi que de la formation et du recrutement de personnel hautement qualifié.

6.1.7 Un autre élément visant à encourager une bonne gestion interne est l'application du «principe de la personne prudente» à la politique d'investissement, lequel permet de ne pas limiter artificiellement les investissements mais exige des normes de qualité élevées et la justification de tout risque matériel lors du calcul de l'exigence de fonds.

6.1.8 Compte tenu de la complexité des exigences, il y a lieu de souligner que la proposition à l'examen comporte des dispositions permettant une mise en œuvre proportionnée et générale des exigences du premier pilier. Ceci est particulièrement important pour les petites et moyennes entreprises d'assurance (PME). Ce principe de proportionnalité fait référence non pas à l'échelle mais à la nature et à la complexité des risques auxquels est confrontée l'entreprise. Les PME sont soumises à des principes généraux prudentiels identiques à celui d'autres entreprises, dans la mesure où leur profil de risque est le même. Le même niveau de protection s'applique à leurs clients et bénéficiaires.

### 6.2 Processus de contrôle prudentiel et exigences qualitatives (deuxième pilier)

(Articles 27-34, 36-38, 40-49, 181-183)

6.2.1 Le régime Solvabilité II proposé par la Commission définit les processus et outils ayant trait aux activités prudentielles et de contrôle, comme les compétences des autorités de contrôle et les dispositions en matière de coopération entre les contrôleurs nationaux et de convergence des activités prudentielles. Les dispositions du deuxième pilier posent également des exigences qualitatives aux entreprises, par exemple concernant leur système de gouvernance, l'efficacité de leur système de gestion des risques et de contrôle interne, les fonctions actuariales, l'audit interne, les fonctions de conformité et les règles de sous-traitance.

6.2.2 Les outils prudentiels ont pour but d'identifier les institutions présentant des caractéristiques financières, organisationnelles ou autres susceptibles de donner lieu à un profil de

<sup>(1)</sup> Les actifs détenus par les compagnies d'assurance européennes sont principalement composés d'obligations (37 %), d'actions (31 %) et de créances (15 %). Source: Comité européen des assurances, «European Insurance in figures», 2007.

risques plus élevés, et qui pourraient, dans des circonstances exceptionnelles, être tenues de détenir un capital de solvabilité plus important au titre du SCR et/ou prendre des mesures pour diminuer les risques encourus.

6.2.3 Le principe de proportionnalité mentionné ci-dessus s'applique également au processus de contrôle prudentiel. Les autorités de contrôle doivent exercer leurs compétences en prenant en compte la taille, la nature et la complexité des risques encourus par les différentes entreprises afin d'éviter de surcharger en particulier les petites et moyennes entreprises d'assurance qui sont exposées à un niveau de risque faible.

6.2.4 Le régime Solvabilité II entend renforcer l'évaluation qualitative effectuée par les autorités de contrôle concernant le profil de risque de l'entreprise. Il est essentiel que les actions et décisions des contrôleurs soient cohérentes dans les différents pays, les différentes entreprises et dans le temps. Il convient d'insister sur l'importance que revêtent la transparence, l'objectivité et la prévisibilité des mesures de contrôle, en particulier lorsqu'il s'agit de l'approbation des modèles internes.

### 6.3 *Information prudentielle et informations à destination du public (troisième pilier)*

(Articles 35, 50-55)

6.3.1 La transparence et la fourniture d'informations au public par les entreprises concernant leurs conditions financières et profil de risques ont pour objet de renforcer la discipline du marché. Par ailleurs, les entreprises d'assurance devraient fournir aux contrôleurs (information prudentielle) les informations qualitatives et quantitatives dont ils ont besoin pour réaliser des contrôles efficaces et fournir des orientations adéquates.

6.3.2 L'harmonisation des informations à destination du public et de l'information prudentielle est un aspect important du nouveau régime, dans la mesure où une certaine convergence est clairement requise pour que les formats et contenus soient identiques partout en Europe. Cet aspect revêt une importance particulière pour les groupes multinationaux.

### 6.4 *Contrôle de groupe*

(Articles 210-268)

6.4.1 La législation communautaire en vigueur considère le contrôle de groupe comme un simple ajout par rapport au contrôle solo. Le contrôle solo ne prend pas en compte le fait qu'une entité juridique fasse ou non partie d'un groupe (par exemple le fait qu'elle soit une filiale). En conséquence, le contrôle de groupe vient simplement s'ajouter au contrôle solo, dans l'unique but d'évaluer les implications des relations de groupe sur la compagnie prise individuellement. Il s'ensuit que le régime communautaire de solvabilité en vigueur ne reconnaît pas la réalité économique des groupes d'assurance et néglige le fait que, dans de nombreux cas, la gestion des risques est menée au niveau du groupe plutôt qu'au niveau d'une seule entreprise.

La proposition Solvabilité II tente de trouver une méthode plus adéquate concernant le contrôle de groupe, en modifiant, moyennant toute une série de conditions, les modalités du contrôle solo et de groupe.

6.4.2 Une autorité unique chargée du contrôle est désignée pour chaque groupe d'assurance et assume la responsabilité première de tous les aspects essentiels du contrôle de groupe (solvabilité de groupe, transactions intragroupe, concentration des risques, gestion des risques et contrôle interne). Toutefois, le contrôleur de groupe et le contrôleur solo sont tenus d'échanger les informations essentielles automatiquement et d'autres informations pertinentes sur demande. Par ailleurs, le contrôleur de groupe est tenu de consulter les autorités de contrôle solo pertinentes avant de prendre une décision importante et les autorités de contrôle concernées sont tenues de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour prendre une décision conjointe, bien que dans le cas de l'approbation du modèle interne du groupe, comme dans le cas de la réglementation bancaire, la décision finale soit prise par l'autorité chargée du contrôle de groupe. Ces dispositions devraient garantir que les superviseurs de groupe et solo pourront mieux appréhender le profil de risque de l'ensemble du groupe et qu'en conséquence, les preneurs d'assurance de chaque entité du groupe bénéficieront d'une protection accrue.

6.4.3 Outre l'amélioration de la notion de contrôle de groupe, la proposition introduit un régime innovant de soutien du groupe. Les groupes qui souhaitent faciliter la gestion de leur capital à leur niveau peuvent demander l'autorisation d'être régis dans le cadre du régime de soutien du groupe. Les groupes qui obtiennent cette autorisation pourront — à certaines conditions — couvrir une partie du SCR (pas du MCR) des filiales par une déclaration de soutien du groupe (par laquelle l'entreprise mère prend vis-à-vis de sa filiale l'engagement financier, juridiquement exécutoire, de fournir des capitaux en cas de nécessité). Pour que le système de soutien du groupe fonctionne efficacement, quelques dérogations additionnelles au contrôle solo sont également prévues. Lorsque le régime de soutien de groupe s'applique, une procédure spécifique est envisagée en cas de conditions de crise (non-respect du SCR solo), qui implique des actions coordonnées de la part des contrôleurs de groupe et solo. Ce régime devrait être appliqué de manière uniforme dans l'Union.

6.4.4 Étant donné que le système de soutien du groupe prévoit que le capital de solvabilité requis des filiales peut être détenu par une autre entreprise du groupe d'assurance, il constitue pour ceux-ci une mesure pratique et transparente leur permettant de bénéficier de la reconnaissance des effets de diversification alors que les filiales individuelles remplissent, en matière de niveau de capital, les mêmes exigences que si elles ne faisaient pas partie d'un groupe. C'est pourquoi un contrôle approprié devrait être mis en place afin de garantir des possibilités de transfert rapide de capitaux en cas de besoin. L'existence de déclarations de soutien du groupe et l'usage qui en est fait sont publiés par l'entreprise mère et par la filiale concernée.

Bruxelles, le 29 mai 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS