



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 29 septembre 2021  
(OR. en)

---

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2021/0295(COD)**

---

---

**11763/21  
ADD 5**

**EF 268  
ECOFIN 838  
CODEC 1210  
SURE 32**

#### **NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	23 septembre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2021) 261 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: 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 des groupes et le contrôle transfrontière et 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 et (UE) 2017/1132 et les règlements (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 648/2012

---

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2021) 261 final.

---

p.j.: SWD(2021) 261 final

Bruxelles, le 22.9.2021  
SWD(2021) 261 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

**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 des groupes et le contrôle transfrontière**

**et 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 et (UE) 2017/1132 et les règlements (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 648/2012**

{COM(2021) 581 final} - {SEC(2021) 620 final} - {SWD(2021) 260 final}

## Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact relative à la proposition de directive modifiant la 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 (solvabilité II)

### A. Nécessité d'une action

#### Pourquoi? Quel est le problème à résoudre?

Applicable depuis 2016, la directive solvabilité II a mis en place un cadre prudentiel harmonisé à la fois sain et solide pour les entreprises d'assurance de l'UE. Ce cadre repose sur le profil de risque des différentes entreprises d'assurance, dont il vise à renforcer la comparabilité, la transparence et la compétitivité.

Selon les conclusions de l'évaluation qui en a été faite, le cadre solvabilité II fonctionne globalement bien, mais il faut en améliorer certains éléments:

1. le cadre contient encore des dispositions de nature à décourager les investissements à long terme en actions et ne tient pas compte des risques en matière de durabilité à long terme;
2. il n'est pas non plus suffisamment sensible à l'environnement actuel de faibles taux d'intérêt et peut indûment engendrer une forte volatilité des ratios de solvabilité;
3. il peut se révéler excessivement complexe pour les petits assureurs présentant un plus faible profil de risque;
4. la récente défaillance d'assureurs actifs dans plusieurs pays a mis en évidence des lacunes au niveau du contrôle et confirmé que les assurés dont l'assureur fait défaut ne sont pas également protégés partout dans l'UE;
5. les instruments dont disposent les autorités de contrôle pour prévenir l'apparition de risques systémiques pourraient ne pas être suffisants.

#### Quels sont les objectifs de cette initiative?

Eu égard aux problèmes évoqués ci-dessus, la révision de la directive solvabilité II vise à aller plus loin dans la réalisation des objectifs que la Commission avait initialement assignés à celle-ci, à savoir:

1. accroître la contribution des assureurs au financement durable et à long terme de l'économie;
2. préserver la compétitivité internationale des assureurs de l'UE en les rendant plus efficaces;
3. renforcer la protection des assurés;
4. contribuer à la stabilité financière.

#### Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

Dans le cadre du réexamen entrepris, la législation de l'UE aujourd'hui en vigueur sera modifiée, et de nouveaux éléments y seront introduits, notamment en matière de risques environnementaux, de résolution, d'instruments macroprudentiels et, éventuellement, de régimes de garantie des assurances (RGA). Ces modifications se justifient par la nature transfrontière de l'activité d'assurance: il est moins coûteux pour les assureurs d'être soumis à un corpus de règles unique plutôt qu'à divers cadres nationaux. De même, seule une action conduite au niveau de l'UE est propre à garantir un traitement égal de tous les consommateurs.

### B. Les solutions

#### Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

Pour tout problème, le scénario de base est celui consistant à «ne rien faire».

En ce qui concerne les investissements à long terme et les investissements verts, les options privilégiées sont, d'une part, de faciliter les investissements à long terme en actions en assouplissant les critères d'éligibilité au traitement préférentiel réservé à ce type d'investissements et, d'autre part, de renforcer les exigences de gestion des risques pour les risques climatiques et les risques en matière de durabilité. D'autres options envisagées consistaient en une réduction générale des exigences de capital pour tous les investissements en actions et/ou un abaissement des exigences de capital pour les investissements verts.

En ce qui concerne la sensibilité au risque et la volatilité, une première option consistait à corriger tous les défauts techniques. L'option retenue est de procéder à ces corrections, mais en veillant à ce que l'incidence cumulée de toutes les modifications sur les exigences de capital demeure modérée.

S'agissant de la proportionnalité, une approche consistait à suivre l'avis de l'AEAPP. Cela impliquait de relever très fortement les seuils d'exclusion du champ d'application de solvabilité II et d'identifier les assureurs «à profil de risque faible», lesquels seraient soumis à des mesures automatiques de proportionnalité. L'approche privilégiée prévoit de procéder à un plus faible relèvement des seuils d'exclusion, mais d'aller plus loin que la proposition de l'AEAPP pour ce qui est de renforcer la proportionnalité de solvabilité II, y compris en ce qui concerne les informations que les assureurs sont tenus de publier.

Concernant la qualité du contrôle et la protection des assurés, le choix est à la fois d'améliorer la qualité du contrôle transfrontière et d'instaurer des règles d'harmonisation minimale pour garantir une protection adéquate de tous les assurés en cas de (quasi-)faillite de l'assureur.

<p>Sur la question de la stabilité financière, l'AEAPP et le CERS proposaient de mettre en place un cadre macroprudentiel similaire à celui qui existe dans le secteur bancaire, mais l'option privilégiée est de procéder à des modifications ciblées visant à doter les autorités de contrôle d'outils suffisants pour prévenir les risques qui menaceraient la stabilité financière, conformément aux normes internationales.</p> <p>Prises ensemble, les options privilégiées sont les plus efficaces par rapport à leur coût et elles sont également conformes aux grands objectifs de solvabilité II (protection des assurés, stabilité financière) ainsi qu'aux priorités politiques actuelles (union des marchés des capitaux et pacte vert pour l'Europe).</p>
<p><b>Qui soutient quelle option?</b></p> <p>Le soutien des parties prenantes varie selon le sujet.</p> <p>Parmi les options proposées, la majorité des parties prenantes est favorable à l'approche envisagée concernant, d'une part, les <i>financements à long terme et verts</i> et, d'autre part, la <i>sensibilité au risque</i> et la <i>volatilité</i>.</p> <p>Sur la question de la <i>proportionnalité</i>, l'option privilégiée a la faveur des preneurs d'assurance. D'une manière générale, les assureurs qui bénéficieraient des mesures de proportionnalité sont favorables à l'approche proposée, mais iraient plus loin quant à la possibilité d'exclure des assureurs du champ d'application de solvabilité II.</p> <p>Les consommateurs et les ONG soutiennent l'option privilégiée concernant la <i>qualité du contrôle</i> et la <i>protection des assurés</i> et ils attachent un grand prix à la préservation de la stabilité financière. Les assureurs préféreraient des modifications limitées dans ces deux domaines.</p>
<p align="center"><b>C. Incidences de l'option privilégiée</b></p>
<p><b>Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?</b></p> <p>Ensemble, les options privilégiées devraient:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- permettre aux assureurs de financer plus facilement les entreprises;</li> <li>- inciter les assureurs à mieux tenir compte des risques en matière de durabilité;</li> <li>- favoriser l'ancrage des activités des assureurs dans le long terme, en réduisant davantage l'impact de la volatilité des marchés;</li> <li>- renforcer la protection des assurés par: <ul style="list-style-type: none"> <li>i. une meilleure prise en compte de l'environnement de faibles rendements;</li> <li>ii. une meilleure coordination et une plus grande cohérence du contrôle;</li> <li>iii. l'instauration de règles d'harmonisation minimales pour amortir le choc d'une (quasi-)faillite d'assureurs.</li> </ul> </li> <li>- contribuer à préserver la stabilité financière.</li> </ul> <p>L'initiative devrait se traduire par une augmentation de l'excédent des fonds propres par rapport aux exigences de capital qui pourrait aller jusqu'à 30 milliards d'EUR, selon les conditions du marché. Dans la mesure où les modifications de nature à réduire les ratios de solvabilité des assureurs ne seraient mises en œuvre que progressivement sur plusieurs années, à court terme, ce seraient 90 milliards d'EUR de capital libéré que les assureurs pourraient consacrer au soutien de l'économie.</p>
<p><b>Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?</b></p> <p>Certaines modifications, concernant notamment les taux d'intérêt, devraient entraîner une réduction des ressources en capital des assureurs. Cependant, ainsi qu'on l'a déjà indiqué, l'ensemble des modifications devrait avoir pour effet cumulé d'augmenter l'excédent de leurs fonds propres par rapport aux exigences de capital qui leur sont applicables.</p> <p>Le coût de la mise en place de régimes de garantie des assurances devrait se chiffrer aux alentours de 21 milliards d'EUR, mais il serait partiellement répercuté sur les preneurs d'assurance, par une augmentation des primes.</p> <p>Enfin, la révision de solvabilité II devrait engendrer des coûts administratifs et de mise en œuvre modérés.</p>
<p><b>Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?</b></p> <p>À l'issue de la révision, jusqu'à 186 assureurs pourraient être exemptés de l'obligation d'appliquer solvabilité II. En outre, au moins 249 assureurs relevant encore de solvabilité II bénéficieraient de règles plus simples et davantage proportionnées, qui réduiraient leurs coûts de mise en conformité. Enfin, cette révision devrait faciliter les investissements en capital des assureurs dans les PME.</p>
<p><b>Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?</b></p> <p>Non.</p>
<p><b>Y aura-t-il d'autres incidences notables?</b></p> <p>Non.</p>
<p align="center"><b>D. Suivi</b></p>
<p><b>Quand la législation sera-t-elle réexaminée?</b></p> <p>Une évaluation complète de la législation sera conduite cinq ans après sa date limite de mise en œuvre, afin de déterminer dans quelle mesure elle a permis d'atteindre les objectifs exposés dans le présent rapport de manière efficace et efficiente et de décider de la nécessité de nouvelles mesures ou modifications.</p>

