



Bruxelles, le 5.4.2018  
COM(2018) 169 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur l'application du titre III de 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) en ce qui concerne le contrôle des entreprises d'assurance et de réassurance faisant partie d'un groupe, et l'évaluation de la période transitoire pour les activités de fourniture de retraite professionnelle des entreprises d'assurance vie**

## **I. Introduction**

Depuis son entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la directive Solvabilité II<sup>1</sup> a instauré, pour les entreprises d'assurance dans l'UE, un cadre prudentiel solide et fiable, qui tient compte du profil de risque de chaque entreprise et renforce la comparabilité, la transparence et la compétitivité.

Le titre III de la directive «Solvabilité II» porte sur le contrôle des entreprises d'assurance et de réassurance faisant partie d'un groupe. La directive recourt à un modèle innovant de contrôle qui attribue un rôle essentiel à un contrôleur de groupe, tout en reconnaissant et conservant un rôle important au contrôleur de chaque entreprise.

La directive Solvabilité II contient également des dispositions concernant la directive sur les institutions de retraite professionnelle (IRP)<sup>2</sup>. Les activités de fourniture de retraite professionnelle des entreprises d'assurance vie sont notamment, sous réserve du respect de certaines conditions, exemptes pendant une période transitoire de l'application intégrale du capital de solvabilité requis (CSR) par la directive Solvabilité II. Par voie de modification de la directive Solvabilité II, la directive IRP II a prolongé cette période jusqu'à fin 2022, au lieu de fin 2019.

En vertu de la directive Solvabilité II, la Commission est tenue de faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur les dispositions relatives au contrôle de groupe contenues dans le titre III<sup>3</sup> et sur la période transitoire prévue pour les IRP gérées par des entreprises d'assurance vie. Par souci de commodité, ces deux exigences (indépendantes l'une de l'autre) ont été satisfaites en un seul et même document dans le présent rapport.

## **II. Application du titre III de la directive «Solvabilité II» sur le contrôle des entreprises d'assurance et de réassurance faisant partie d'un groupe**

L'article 242, paragraphe 1, de la directive Solvabilité II prévoit que la Commission rende compte de l'application de son titre III (contrôle de groupe):

*«Au plus tard le 31 décembre 2017, la Commission procède à l'évaluation de l'application du titre III, notamment en ce qui concerne la coopération des autorités de contrôle au sein du collège des contrôleurs, et le bon fonctionnement de ce collège, ainsi que les pratiques de contrôle pour le recours aux exigences de capital supplémentaire, et présente au Parlement européen et au Conseil un rapport, accompagné, s'il y a lieu, de propositions de modification de la présente directive.»*

---

<sup>1</sup> 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) (JO L 335 du 17.12.2009, p. 1), modifiée ultérieurement par la directive 2011/89/UE (directive relative aux conglomérats financiers), la directive 2012/23/UE, la directive 2013/23/UE du Conseil, la directive 2013/58/UE, la directive 2014/51/UE (directive «Omnibus II») et la directive 2016/2341/UE (directive «IRP II» sur les institutions de retraite professionnelle).

<sup>2</sup> Directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) (JO L 354, du 23.12.2016, p. 37), entrée en vigueur le 12 janvier 2017 et devant être transposée par les États membres d'ici au 13 janvier 2019.

<sup>3</sup> L'article 242, paragraphe 2 de la directive Solvabilité II prévoit que la Commission doit procéder, d'ici au 31 décembre 2018, à l'évaluation des avantages d'un renforcement du contrôle de groupe et de la gestion du capital au sein d'un groupe d'entreprises d'assurance ou de réassurance d'ici au 31 décembre 2018. La Commission doit présenter cette évaluation au Parlement européen et au Conseil avant la fin de l'année 2018.

Le 1<sup>er</sup> juin 2017, la Commission a sollicité la contribution à ce rapport de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP). Une bonne partie (mais pas la totalité) de la contribution de l'AEAPP, fournie le 24 janvier 2018<sup>4</sup>, a été prise en compte dans le présent rapport.

### **(a) Aspects généraux du contrôle de groupe**

Les principaux enjeux du chapitre I du titre III de la directive Solvabilité II concernent la définition du «groupe» et le champ d'application du contrôle de groupe. L'AEAPP fait état de certaines préoccupations quant à la définition du «groupe» figurant à l'article 212, paragraphe 1:

- difficultés à évaluer si, au moyen d'une coordination centralisée, une entreprise exerce effectivement une influence dominante sur les décisions, y compris financières, des autres entreprises du groupe;
- difficultés, en ce qui concerne les groupes de pays tiers opérant dans plusieurs pays de l'EEE, à identifier les situations entraînant un contrôle de groupe et la désignation d'un contrôleur du groupe; et
- en ce qui concerne les groupes d'assurance ayant des activités importantes en dehors de l'EEE, pouvoirs limités des autorités nationales de contrôle pour imposer des exigences de capital supplémentaire lorsqu'un risque important provenant d'autres entreprises hors de l'EEE faisant partie du groupe est identifié, et pour limiter les transactions intragroupe.

L'AEAPP a fait état de l'émergence dans l'UE de plusieurs structures hors EEE ayant des fonds d'investissement qui investissent dans des entreprises d'assurance dans l'EEE. Ces structures ne sont pas considérées comme des groupes au sens de la directive Solvabilité II. L'AEAPP a préconisé la mise en place de «protocollèges» pour échanger des informations permettant d'évaluer les risques liés aux activités et aux incertitudes concernant la stratégie de l'entreprise mère supérieure.

Le manque de cohérence entre les entreprises du groupe, d'une part, et le champ d'application du contrôle de groupe en ce qui concerne les entreprises d'assurance de pays tiers, la société holding d'assurance, la compagnie financière holding mixte ou la société holding mixte d'assurance, d'autre part, constitue un autre problème potentiel. Bien que ces entités puissent faire partie du groupe, l'article 214 dispose que «l'exercice du contrôle du groupe conformément à l'article 213 n'implique pas que les autorités de contrôle sont tenues d'exercer un contrôle» sur elles, sauf en ce qui concerne l'exigence de compétences et d'honorabilité visée à l'article 257. Cette absence possible de mesures de contrôle à l'égard de la société holding peut poser problème lorsque la valorisation des participations est considérée comme inappropriée. En outre, pour ce qui est de la délimitation du champ d'application du contrôle de la solvabilité du groupe, l'article 218 impose l'exercice de ce pouvoir dans le cas des entreprises d'assurance et de réassurance visées à l'article 213, paragraphe 2, points a) et b), alors que l'article 214 permet au contrôleur du groupe de décider au cas par cas de réduire la portée du contrôle de groupe.

### **(b) Coopération des autorités de contrôle au sein des collèges de contrôleurs et bon fonctionnement de ces collèges**

---

<sup>4</sup><https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/Report%20to%20the%20European%20Commission%20on%20the%20Application%20of%20Group%20Supervision.pdf>

La directive Solvabilité II renforce la coopération entre les autorités de contrôle et fixe les droits et obligations du contrôleur du groupe et des autres autorités de contrôle au sein d'un collège des contrôleurs. Chaque collège des contrôleurs se compose du contrôleur du groupe, des autorités de contrôle de tous les États membres dans lesquels les entreprises filiales ont leur siège, et de l'AEAPP. Selon les données de l'AEAPP, il y avait 92 collèges en 2016, dans le cadre desquels les autorités de contrôle nationales ont pu échanger régulièrement des informations et aborder et résoudre les divergences entre les approches des membres.

Le fonctionnement des collèges est globalement évalué comme bon, les principaux domaines de divergences potentielles étant ceux impliquant l'exercice d'un jugement, comme le contrôle des provisions techniques calculées par les entreprises d'assurance. Pour renforcer la coopération, le cadre permet des vérifications sur place conjointes, auxquelles l'AEAPP peut prendre part en application de l'article 21 du règlement (UE) n° 1094/2010<sup>5</sup> (règlement instituant l'AEAPP). Ce type d'inspection est de plus en plus fréquent, témoignant de la «bonne coopération [entre les autorités nationales de contrôle] lors de la planification et de la conduite des inspections sur place conjointes». Le rapport de l'AEAPP souligne l'existence d'un problème en ce qui concerne la langue utilisée lors des vérifications: «dans certains cas, en vertu de la législation locale, les instances dirigeantes de l'entreprise ne sont tenues de répondre aux questions et de fournir des informations que dans la langue locale».

### **(c) Contrôle de sous-groupe**

L'article 215, paragraphe 1, de la directive Solvabilité II fixe une règle générale selon laquelle le système de contrôle du groupe au niveau de l'Union se fonde sur l'entreprise mère supérieure<sup>6</sup>. Néanmoins, par dérogation à cette règle, l'article 216, paragraphe 1, dispose que les États membres peuvent autoriser leurs autorités de contrôle à décider, après consultation du contrôleur du groupe et de cette entreprise mère supérieure au niveau de l'Union, d'assujettir au contrôle du groupe l'entreprise d'assurance ou de réassurance mère supérieure au niveau national ou la société holding d'assurance mère supérieure au niveau national. C'est ce qu'on appelle le contrôle de sous-groupe.

Selon les données de l'AEAPP, trois autorités de contrôle de l'UE exercent un contrôle de sous-groupe sur huit groupes transfrontières. La conséquence immédiate est la création d'un collège supplémentaire pour chaque sous-groupe (impliquant la création d'un accord de coordination distinct, d'un plan d'urgence distinct et d'un double processus d'échange d'informations) et le chevauchement entre les déclarations du groupe aux autorités de contrôle et celles de ses sous-groupes. Ces complications supplémentaires doivent être mises en balance avec l'importance que revêt le contrôle de sous-groupe pour les États membres qui le pratiquent.

### **(d) Modèles internes du groupe**

---

<sup>5</sup> Règlement (UE) n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 48).

<sup>6</sup> Lorsque l'entreprise d'assurance ou de réassurance participante, la société holding d'assurance ou la compagnie financière holding mixte visée à l'article 213, paragraphe 2, points a) ou b), est elle-même une entreprise filiale d'une autre entreprise d'assurance ou de réassurance, d'une autre société holding d'assurance ou d'une autre compagnie financière holding mixte ayant son siège social dans l'Union, les articles 218 à 258 ne s'appliquent qu'au niveau de l'entreprise d'assurance ou de réassurance, de la société holding d'assurance ou de la compagnie financière holding mixte mère supérieure ayant son siège social dans l'Union.

Conformément à l'approche fondée sur le risque retenue pour le CSR, la directive Solvabilité II permet aux entreprises d'assurance et de réassurance au niveau individuel et aux groupes d'utiliser, sous réserve de l'approbation des autorités de contrôle, des modèles internes de calcul du CSR plutôt que la formule standard. L'article 231 définit les modèles internes de groupe et fixe, pour les autorités de contrôle concernées, des lignes directrices relatives à la manière de parvenir à une décision conjointe sur une demande d'utilisation d'un modèle interne. Selon l'AEAPP, onze autorités de contrôle nationales ont approuvé des modèles internes de groupe (transfrontières et nationaux) et des modèles internes d'entreprises au niveau individuel sont utilisés dans dix-sept États membres.

Les autorités de contrôle nationales ne considèrent pas l'AEAPP comme l'une des «autorités de contrôle concernées» (au sens de l'article 347, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) 2015/35 de la Commission)<sup>7</sup> en ce qui concerne les décisions conjointes sur les modèles internes au sein des collèges, de sorte qu'elle ne reçoit généralement pas les documents de demande officielle. L'AEAPP affirme que son rôle limité dans l'évaluation et l'approbation des modèles internes transfrontières a parfois nuit à sa mission d'évaluation et de promotion de la convergence. Cependant, en vertu de l'article 248, paragraphe 3, de la directive Solvabilité II, l'AEAPP est membre du collège des contrôleurs. Or l'article 231, paragraphe 1, dispose que «[le] contrôleur du groupe informe les autres membres du collège des contrôleurs et leur communique la demande complète sans tarder.»

Malgré des débats épineux, de nombreux collèges sont parvenus à prendre des décisions conjointes relatives aux modèles internes de groupe sans que la médiation de l'AEAPP n'ait été nécessaire. L'AEAPP fait néanmoins état de plusieurs cas de groupes ayant décidé de retirer un ou plusieurs pays du champ d'application de leur modèle interne de groupe par crainte qu'une décision conjointe ne puisse autrement être rendue à temps pour que le modèle soit approuvé avant l'entrée en vigueur de la directive Solvabilité II le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

#### **(e) Exigence de capital supplémentaire relative au groupe**

Lorsque le profil de risque du groupe n'est pas pris en compte de façon appropriée, un capital supplémentaire s'ajoutant au capital de solvabilité requis du groupe sur base consolidée peut être exigé. L'AEAPP a indiqué qu'un contrôleur avait mis en œuvre cette mesure pour quatre groupes en 2016<sup>8</sup>: trois exigences de capital supplémentaire liées à un écart significatif du profil de risque par rapport à la formule standard; une exigence de capital supplémentaire liée à un modèle interne qui ne couvrait pas tous les écarts importants du profil de risque.

#### **(f) Autres aspects du contrôle de groupe**

L'AEAPP n'a reçu aucune demande l'invitant à jouer un rôle de médiateur au sein d'un collège d'autorités de contrôle au titre de l'article 19 du règlement instituant l'AEAPP.

Le contrôle de la solvabilité des groupes à gestion centralisée des risques est prévu aux articles 236 à 239 de la directive. À cet égard, l'AEAPP souligne qu'il n'existe à ce jour aucun accord de gestion centralisée des risques entre les autorités de contrôle.

### **III. Période transitoire pour les activités de fourniture de retraite professionnelle des entreprises d'assurance vie**

<sup>7</sup> Règlement délégué (UE) 2015/35 de la Commission du 10 octobre 2014 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 (Solvabilité II) (JO L 12 du 17.1.2015, p. 1).

<sup>8</sup> [https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2\\_EIOPA%2017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf](https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/EIOPA-BoS-17-336rev2_EIOPA%2017%20report%20on%20the%20use%20of%20Capital%20Add%20Ons.pdf)

L'article 308 *ter*, point 15 de la directive Solvabilité II, tel que modifié par l'article 63 de la directive IRP II, dispose que la Commission doit rendre compte de la mise en œuvre de la période transitoire mentionnée dans l'introduction:

*«15. Dans les cas où, lors de l'entrée en vigueur de la présente directive, l'État membre d'origine appliquait les dispositions visées à l'article 4 de la directive (UE) 2016/2341, il peut continuer d'appliquer les dispositions législatives, réglementaires et administratives adoptées en vue de se conformer aux articles 1<sup>er</sup> à 19, aux articles 27 à 30, aux articles 32 à 35 et aux articles 37 à 67 de la directive 2002/83/CE, telles qu'en vigueur le 31 décembre 2015, pendant une période transitoire qui prend fin le 31 décembre 2022.*

[..]

*Le 31 décembre 2017 au plus tard, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la question de savoir si la période visée au premier alinéa doit être prorogée, en prenant en compte les évolutions du droit national et de l'Union issu de la présente directive.»*

Alors que la directive prévoit l'élaboration d'un rapport à la fin de l'année 2017, la période transitoire n'expire qu'au 31 décembre 2022, de sorte que la date de fin 2017 peut être considérée comme prématurée pour tirer des conclusions définitives sur sa mise en œuvre. À ce stade, la Commission ne possède pas d'éléments nouveaux de nature à justifier une prorogation de la période transitoire. Elle continuera néanmoins de suivre l'évolution de la situation après l'entrée en vigueur de la directive IRP II le 13 janvier 2019. Ce suivi alimentera l'examen de ladite directive, qui doit être présenté au plus tard le 13 janvier 2023 (voir article 62 de la directive IRP II)

#### **IV. Conclusion**

L'article 242, paragraphe 1, de la directive Solvabilité II prévoit que le rapport de la Commission sur l'application du titre III (contrôle de groupe) puisse s'accompagner de propositions législatives.

Dans la mesure où la directive Solvabilité II doit faire l'objet d'une évaluation générale en 2020 et compte tenu de l'importance d'un cadre réglementaire stable, la Commission considère qu'une modification législative n'est nécessaire à ce stade que pour un seul des domaines identifiés ci-dessus: les modèles internes de groupe, pour lesquels des divergences entre les États membres ont été constatées et pour lesquels l'AEAPP a besoin de pouvoirs renforcés pour instaurer une convergence.

Néanmoins, compte tenu de l'urgence de la question et de l'opportunité offerte par l'ensemble de propositions de la Commission adopté le 20 septembre 2017 et visant à réexaminer le fonctionnement et le financement des autorités européennes de surveillance, des mesures ont déjà été prises à cet égard. Cet ensemble de propositions renfermait une proposition législative visant à modifier la directive Solvabilité II<sup>9</sup> afin d'atténuer et de prévenir les divergences dans le contrôle et dans l'approbation des modèles internes de groupe. L'article 2 de la proposition contient des modifications de la directive Solvabilité II visant à:

---

<sup>9</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) [COM(2017) 537 final]. Voir également COM(2017) 536 final (proposition de règlement modifiant plusieurs règlements, notamment le règlement instituant l'AEAPP).

- donner à l'AEAPP un rôle plus important pour assurer la convergence du contrôle dans le domaine de l'approbation des demandes d'utilisation d'un modèle interne (au niveau individuel et au niveau des groupes) et le partage d'informations sur ces demandes; et
- permettre à l'AEAPP d'émettre des avis à ce sujet et de contribuer au règlement des différends entre autorités de contrôle, de sa propre initiative, à la demande de ces dernières ou, dans certains cas, à la demande des entreprises concernées.

Les modifications prévoient également l'élaboration par l'AEAPP de rapports annuels sur ce thème. Ces rapports permettront de suivre de près la situation en matière de demandes visant l'utilisation d'un modèle interne, y compris les problèmes qui subsisteraient quant à la convergence du contrôle dans ce domaine.

En ce qui concerne la période transitoire pour les activités de fourniture de retraite professionnelle des entreprises d'assurance vie, la Commission devrait prendre une décision concernant son éventuelle prorogation peu avant la fin de cette période (fin 2022). Si une décision de prorogation est prise, une proposition législative pourrait être présentée en temps utile avant la fin de l'année 2022.