

Rapport spécial

L'AEAPP a apporté une contribution importante à la surveillance et à la stabilité du secteur de l'assurance, mais des difficultés majeures subsistent

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent rapport a été réalisé par la Chambre IV, présidée par M. Neven Mates, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la réglementation des marchés et à l'économie concurrentielle. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Rimantas Šadžius, Membre de la Cour, assisté de: M^{mes} Aušra Maziukaitė et Niamh Carey et MM. Mindaugas Pakštys et Tomas Mackevičius, membres de son cabinet; M. Zacharias Kolias, directeur; ainsi que M^{me} Kamila Lepkowska, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de M^{mes} Vasileia Kalafati, Marion Kilhoffer et Anna Ludwikowska, ainsi que de MM. Matthias Blaas et Josef Sevcik. L'assistance linguistique a été assurée par M. Mark Smith.



De gauche à droite: Zacharias Kolias, Kamila Lepkowska, Tomas Mackevičius, Niamh Carey, Mindaugas Pakštys, Rimantas Šadžius, Matthias Blaas, Anna Ludwikowska, Josef Sevcik, Vasileia Kalafati et Aušra Maziukaitė.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Sigles et acronymes	
Glossaire	
Synthèse	I - XIII
Introduction	1 - 8
Le marché de l'assurance dans l'économie européenne	1 - 3
Le rôle de l'AEAPP dans le système européen de surveillance financière	4 - 6
Le processus de réforme des AES	7 - 8
Étendue et approche de l'audit	9 - 13
Observations	14 - 89
Partie I – Les mesures prises par l'AEAPP pour garantir une surveillance cohérente de la part des autorités compétentes nationales sont judicieuses, mais elles ne font pas l'objet d'une approche de suivi systématique	14 - 22
L'AEAPP a mis au jour d'importantes faiblesses dans la qualité de la surveillance	16
Les recommandations de l'AEAPP permettent de cerner les faiblesses mises au jour, mais elles ne font l'objet d'aucun suivi	17 - 18
Les travaux sous-jacents étaient pour la plupart rigoureux et exhaustifs, mais les procédures prenaient du temps	19 - 22
Partie II: Des faiblesses subsistent dans l'actuel système de surveillance des activités transfrontalières, mais l'AEAPP s'est efforcée de protéger les assurés	23 - 36
La mise en place du système de collèges ne crée pas les bonnes incitations pour les assureurs et les autorités de surveillance	25 - 29
L'AEAPP développe des instruments ad hoc pour protéger les consommateurs, mais la convergence en matière de surveillance reste problématique	30 - 32
L'AEAPP a joué un rôle utile au sein de plusieurs collèges de groupes transfrontaliers, malgré la coopération limitée des ACN	33 - 36

Partie III – Convergence insuffisante dans le contrôle des modèles internes, malgré les premières mesures prises par l'AEAPP	37 - 50
La convergence reste très limitée dans le domaine des modèles internes	39 - 42
L'AEAPP s'est efforcée d'améliorer la convergence au moyen de projets de mise en cohérence	43 - 47
L'AEAPP ne dispose pas d'un accès suffisant aux données sur les modèles internes pour remplir sa mission de surveillance	48 - 50
Partie IV - Les travaux menés par l'AEAPP dans le cadre du test de résistance des assurances de 2016 étaient rigoureux, mais nous avons relevé des insuffisances dans la manière dont celui-ci a été conçu et dans les recommandations	51 - 75
L'étendue du test de résistance et les risques mis au jour étaient appropriés, mais les scénarios établis présentaient des insuffisances concernant leur calibrage et leur justification	52 - 63
L'AEAPP a correctement validé et agrégé les données	64 - 65
L'AEAPP a présenté des résultats pertinents qui ont révélé la vulnérabilité du secteur	66 - 68
Certaines recommandations avaient un caractère trop général et ne proposaient pas de mesures spécifiques	69 - 70
L'AEAPP a organisé le test de résistance de manière structurée, malgré quelques problèmes en matière de calendrier et de documentation	71 - 75
Partie V: La gouvernance de l'AEAPP et ses ressources limitées compliquent la réalisation de ses objectifs	76 - 89
L'efficacité des travaux de l'AEAPP dépend des contributions des ACN et sa gouvernance est source de difficultés	77 - 79
Les procédures d'utilisation des instruments juridiques sont bien pensées, mais elles manquent parfois de transparence et ne laissent pas toujours suffisamment de place à l'anticipation	80 - 84
Les ressources de l'AEAPP affectées à sa mission de surveillance étaient limitées et aucun transfert n'a été opéré depuis les services en charge des activités réglementaires	85 - 89
Conclusions et recommandations	90 - 105

Annexe I - Vue d'ensemble des recommandations découlant des examens par les pairs de l'AEAPP

Annexe II - Hypothèses sous-jacentes au test de résistance réalisé en 2016 dans le domaine des assurances

Annexe III - Calendrier du test de résistance de 2016

Annexe IV - Enseignements tirés du test de résistance de 2014 et conséquences pour celui de 2016

Réponses de l'AEAPP

SIGLES ET ACRONYMES

ABE	Autorité bancaire européenne
ACN	Autorité compétente nationale
AEAPP	Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles
AES	Autorités européennes de surveillance
CERS	Comité européen du risque systémique
CSR	Capital de solvabilité requis
EEE	Espace économique européen
EIRS	Évaluation interne des risques et de la solvabilité
ETP	Équivalent temps plein
RGA	Régime de garantie des assurances
SESF	Système européen de surveillance financière
TTU	Taux à terme ultime

GLOSSAIRE

Autorité compétente nationale	Les autorités compétentes nationales (ACN) sont les autorités de chaque État membre qui exercent un pouvoir de surveillance sur les compagnies d'assurance (elles sont donc également appelées autorités de surveillance nationales). Toute autorité compétente nationale chargée de la surveillance d'un assureur ayant obtenu sa licence dans l'État membre où elle exerce est appelée «autorité de surveillance de l'État d'origine». Toutes les autres autorités compétentes nationales agissent en tant qu'autorités de surveillance du pays d'accueil pour l'assureur en question lorsque celui-ci exerce une activité par l'intermédiaire d'une filiale dans leur État membre respectif.
Capital de solvabilité requis	Le capital de solvabilité requis (CSR) est le montant minimal de fonds propres que les compagnies d'assurance doivent détenir pour satisfaire aux obligations relevant du premier pilier de la directive Solvabilité II. Ce montant doit permettre de garantir, avec un niveau de probabilité élevé (99,5 %), que les assureurs sont en mesure de remplir leurs obligations envers les assurés et les bénéficiaires sur une période de 12 mois.
Collège des autorités de surveillance	Le collège des autorités de surveillance est une structure permanente mais souple qui vise à coordonner et à faciliter la prise de décision concernant la surveillance d'un groupe d'assurance actif dans plusieurs États membres.
Comité européen du risque systémique	Le CERS est responsable de la surveillance macroprudentielle du système financier de l'Union, ainsi que de la prévention et de l'atténuation des risques systémiques. Il surveille et évalue les risques systémiques et, le cas échéant, émet des avertissements et des recommandations.
Évaluation interne des risques et de la solvabilité	Une évaluation interne des risques et de la solvabilité (EIRS) est une procédure interne mise en œuvre chaque année par les assureurs pour évaluer la qualité de leur situation en matière de gestion des risques et de solvabilité, aussi bien dans des conditions d'activité normales que dans des scénarios de crise. Il s'agit donc d'une autoévaluation, par un assureur, des risques actuels et futurs auxquels il est exposé.
Formule standard	La formule standard constitue la méthode par défaut pour l'évaluation de la situation d'un assureur en matière de risque, conformément à la directive Solvabilité II. Elle est composée de modules de risque, dont l'agrégation permet de déterminer les exigences de fonds propres.
Modèle interne	Un modèle interne est une méthode perfectionnée de calcul des risques découlant des activités d'un assureur. Les assureurs peuvent choisir d'utiliser un modèle interne plutôt que la formule standard pour mieux évaluer leur exposition globale au risque. Le résultat de ce calcul sert ensuite à déterminer les exigences de fonds propres. Tout modèle interne doit satisfaire à plusieurs critères et être autorisé par le(s) contrôleur(s) responsable(s).

Solvabilité II	Entrée en vigueur en 2016, la directive Solvabilité II de l'UE a placé le risque de solvabilité au cœur d'un cadre réglementaire harmonisé pour les compagnies d'assurance. Ce cadre prévoit des obligations en matière de capital économique («premier pilier»), de gouvernance et de gestion des risques («deuxième pilier») ainsi que de normes de présentation de l'information («troisième pilier») pour toutes les compagnies d'assurance en Europe. Les objectifs déclarés de la directive Solvabilité II sont d'améliorer la protection des consommateurs, de moderniser la surveillance, d'approfondir l'intégration du marché de l'Union européenne en harmonisant les régimes de surveillance et d'accroître la compétitivité internationale des assureurs de l'UE.
Système européen de surveillance financière	Le SESF est un système de surveillance financière microprudentielle et macroprudentielle organisé autour des trois autorités européennes de surveillance (l'ABE, l'AEAPP et l'AEMF), du Comité européen du risque systémique (CERS) et des autorités de surveillance nationales.
Taux à terme ultime	Le taux à terme ultime (TTU) est le taux d'intérêt sans risque vers lequel la courbe de rendement sans risque converge au-delà d'une certaine limite que l'on appelle le «dernier point d'observation liquide» (<i>last liquid point</i> , fixé à 20 ans pour l'euro). Le TTU est utilisé afin d'obtenir la courbe de rendement pour les passifs à très long terme en raison du nombre limité de transactions (liquidité insuffisante) sur le marché.

SYNTHÈSE

- I. Le secteur de l'assurance représente une part non négligeable du secteur financier de l'UE. Il gère des actifs évalués à environ deux tiers du PIB annuel de l'Union. Une défaillance de compagnies d'assurance pourrait perturber le fonctionnement du secteur financier et avoir des répercussions négatives sur l'économie réelle et le bien-être des consommateurs.
- II. L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) a été créée en 2011, à la suite de la réforme de la surveillance du secteur financier de l'Union opérée après la crise financière de 2007-2008. Elle agit en qualité d'organe consultatif indépendant auprès de la Commission européenne, du Parlement et du Conseil.
- III. Les principales missions de l'AEAPP sont de soutenir la stabilité du système financier, de favoriser la transparence des marchés et des produits financiers et de protéger les assurés. Elle surveille également les risques potentiels pour le secteur, ainsi que ses vulnérabilités. Ses responsabilités relèvent de quatre grandes catégories: la réglementation, la surveillance et la convergence en la matière, la stabilité financière et la protection des consommateurs.
- IV. Nous avons examiné si l'AEAPP contribue efficacement à la surveillance et à la stabilité financière dans le secteur de l'assurance. Nous avons analysé en particulier les actions de l'AEAPP dans les domaines de la surveillance et de la convergence en matière de surveillance (coopération avec les autorités compétentes nationales (ACN), travaux de ces dernières sur les modèles internes et les activités transfrontalières), le test de résistance réalisé dans le secteur de l'assurance en 2016 ainsi que le caractère approprié des ressources et de la gouvernance de l'AEAPP.
- V. L'audit a porté principalement sur les activités de surveillance exercées par l'AEAPP entre 2015 et 2017 ainsi que sur le test de résistance de 2016. Les éléments probants ont été recueillis lors de visites auprès de l'AEAPP et d'un examen documentaire effectué sur place, ainsi que de réunions avec les services de la Commission concernés, le comité européen du risque systémique, les ACN, des experts universitaires et des parties prenantes. Nous avons également tenu compte des résultats de deux enquêtes.

VI. Notre conclusion générale est que l'AEAPP a fait bon usage d'un large éventail d'instruments pour promouvoir la convergence en matière de surveillance et la stabilité financière. Il reste cependant des défis de taille à relever pour l'AEAPP elle-même, ainsi que pour les autorités de surveillance nationales et les législateurs, notamment dans le contexte de la réforme des autorités européennes de surveillance (AES) et du cadre Solvabilité II.

VII. Les mesures prises par l'AEAPP pour veiller à la cohérence de la surveillance exercée par les ACN étaient fondées sur une analyse approfondie et avaient, pour la plupart, une portée exhaustive. Les travaux de l'AEAPP lui ont permis de détecter d'importantes faiblesses dans le fonctionnement des autorités compétentes nationales, et elle s'informe régulièrement des progrès accomplis dans ce domaine. Elle ne dispose cependant d'aucun mécanisme permettant d'assurer un suivi systématique de ses recommandations.

VIII. Nous avons constaté que le cadre juridique régissant actuellement la surveillance des activités transfrontalières dans l'Union présente des faiblesses systémiques et engendre une situation dans laquelle la surveillance est fonction de la forme juridique des entreprises plutôt que de leur nature. Cela ne procure pas les bonnes incitations aux autorités de surveillance, ni aux assureurs, qui peuvent bénéficier d'un niveau de surveillance moins élevé dans certains États membres. L'AEAPP s'est efforcée de résoudre les problèmes que cette situation engendre, mais n'a pas été en mesure de remédier aux faiblesses systémiques ni d'assurer la convergence en matière de surveillance.

IX. Les compagnies d'assurance utilisent des modèles internes afin d'adapter au mieux l'évaluation des risques à leurs activités et d'assouplir leurs exigences de fonds propres. La rigueur avec laquelle les ACN contrôlent les modèles internes est très variable. L'AEAPP a tenté d'améliorer la convergence de la surveillance dans ce domaine. Cette tentative n'a pas pleinement abouti, notamment en raison de restrictions d'accès à l'information imposées par les ACN.

X. En 2016, l'AEAPP a réalisé un test de résistance pour évaluer comment le secteur de l'assurance réagirait à une évolution défavorable des marchés, et plus particulièrement à la persistance de taux d'intérêts très faibles sur une période prolongée et à un choc lié aux prix des actifs. Un certain nombre d'entreprises se sont révélées vulnérables à de tels scénarios,

dans lesquels leur solvabilité se dégraderait considérablement. L'étendue du test de résistance était appropriée et les scénarios établis ont permis de déterminer les principaux risques pesant sur le secteur. Cependant, nous avons décelé des insuffisances dans le calibrage de ces scénarios. L'AEAPP n'a notamment pas été en mesure de justifier de manière suffisamment détaillée l'intensité de l'un d'entre eux.

XI. Après avoir correctement validé les données, l'AEAPP a, pour l'essentiel, présenté les résultats du test de résistance d'une manière appropriée. Son mandat légal ne lui permettait pas de les ventiler par entreprise. Les recommandations formulées à l'issue du test de résistance avaient parfois un caractère trop général, mais l'AEAPP s'est efforcée de vérifier dans quelle mesure les ACN les avaient mises en œuvre.

XII. Dans toutes ses activités, l'AEAPP s'appuie en grande partie sur la coopération avec les ACN, mais elle ne bénéficie pas toujours d'un soutien total de leur part. Les ACN disposent d'une voix décisive au sein du principal organe directeur de l'AEAPP, ce qui signifie qu'elles peuvent décider de son champ d'action pour la vérification de leur propre efficacité. L'AEAPP n'a pas encore réussi à réorienter ses activités de la réglementation vers la surveillance. Avec seulement 20 personnes affectées aux questions de surveillance et sept autres à des sujets connexes, l'exécution du large éventail de tâches complexes dont elle est responsable constitue un véritable défi pour l'AEAPP.

XIII. Pour améliorer l'efficacité et l'efficience de ses actions, nous recommandons à l'AEAPP:

- a) de mieux cibler ses instruments de surveillance et d'en assurer le suivi de manière systématique;
- b) de coopérer avec la Commission et les colégislateurs afin de remédier aux faiblesses systémiques de la surveillance des activités transfrontalières;
- c) de coopérer avec la Commission et les colégislateurs pour résoudre le problème des restrictions d'accès aux informations concernant les modèles internes et d'aider davantage les ACN quant à la manière de contrôler ces modèles;
- d) de continuer d'améliorer la qualité des scénarios des tests de résistance;

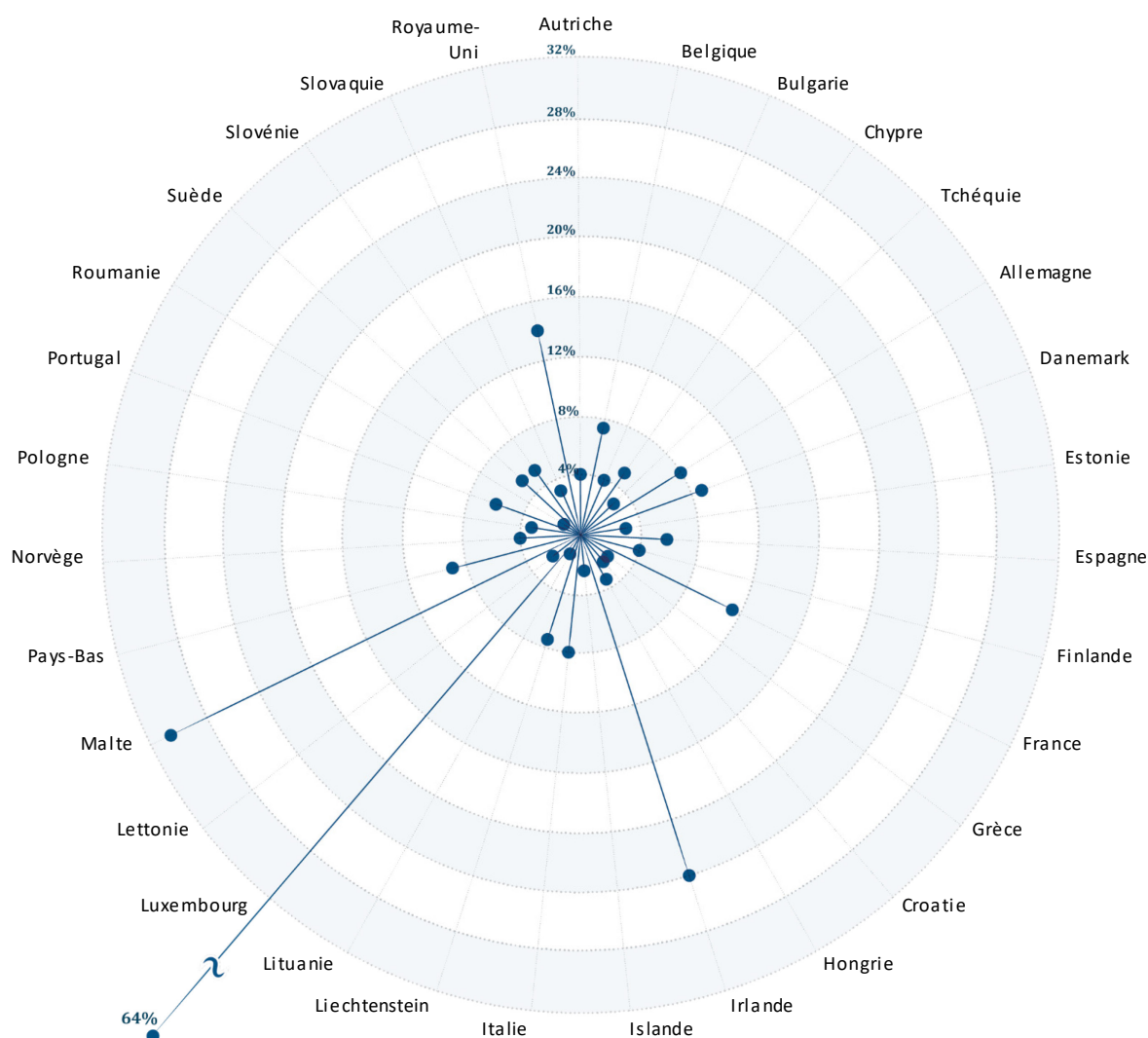
- e) d'adresser des recommandations plus précises et plus pertinentes aux ACN à l'issue des tests de résistance;
- f) d'encourager la publication des résultats des tests de résistance par entreprise;
- g) de veiller à ce que la méthodologie des tests de résistance soit plus transparente;
- h) de renforcer les ressources humaines affectées à la surveillance.

INTRODUCTION

Le marché de l'assurance dans l'économie européenne

1. Avec des avoirs d'une valeur dépassant les deux tiers du PIB annuel de l'Union et un taux de pénétration du marché qui varie d'un État membre à l'autre (voir ***figure 1***), le secteur de l'assurance représente une part importante du secteur financier. Il contribue à la croissance économique et à la stabilité financière en couvrant les risques et en mobilisant l'épargne. Compte tenu de l'importance de leur rôle, toute défaillance de compagnies d'assurance peut perturber la fourniture des services financiers et l'économie en général, et donc avoir des répercussions négatives sur les consommateurs.

Figure 1 - Pénétration du secteur de l'assurance en Europe (primes en proportion du PIB)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport 2018 de l'AEAPP sur la stabilité financière.

2. Actuellement, l'un des principaux problèmes du marché de l'assurance est la faiblesse des taux d'intérêt. Les assureurs, en particulier dans le secteur de l'assurance-vie, qui représente 65 % du marché de l'assurance dans l'Union, ont le plus grand mal à obtenir les taux d'intérêt garantis pour les produits vendus les années précédentes. C'est pourquoi les modèles d'entreprise des compagnies d'assurance-vie subissent actuellement de profonds changements, dont l'une des conséquences est la prise de risques supplémentaires. Par ailleurs, les technologies numériques et l'utilisation accrue des mégadonnées ont considérablement remodelé le marché de l'assurance (Fintech), créant non seulement des

débouchés pour les entreprises, mais aussi de nouveaux défis et de nouveaux risques pour les clients.

3. Sur le plan de la réglementation, l'entrée en application du cadre Solvabilité II en janvier 2016 a constitué un événement majeur pour les assureurs. Solvabilité II est le premier cadre juridique harmonisé de l'UE concernant l'accès aux activités d'assurance et de réassurance et leur exercice. Il régit également la surveillance des compagnies d'assurance et vise à garantir des conditions de concurrence équitables au sein du marché unique. Il définit le niveau de fonds propres que les compagnies doivent détenir pour couvrir leurs risques, ainsi que leurs obligations en matière de gestion des risques, de gouvernance et de présentation de l'information.

Le rôle de l'AEAPP dans le système européen de surveillance financière

4. L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) a été créée en 2011¹ dans le cadre des réformes des modalités de surveillance du secteur financier de l'Union, en réponse à la crise financière de 2007-2008. Elle agit en tant qu'organe consultatif indépendant auprès de la Commission, du Parlement européen et du Conseil. Elle est compétente pour les compagnies d'assurance et de réassurance, les intermédiaires et les institutions de retraite professionnelle.

5. L'AEAPP fait partie intégrante du système européen de surveillance financière (SESF), qui comprend le Comité européen du risque systémique (CERS) ainsi que trois autorités européennes de surveillance (AES): la première pour le secteur bancaire (l'Autorité bancaire européenne ou ABE), la deuxième pour le secteur des valeurs mobilières (l'Autorité européenne des marchés financiers ou AEMF) et la dernière pour le secteur des assurances et des pensions professionnelles. Les AES ont été créées pour permettre une coopération et un échange d'informations plus étroits entre les autorités de surveillance nationales

¹ En vertu du 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) (JO L 331 du 15.12.2010, p. 48), lequel définit sa mission, ses activités ainsi que son organisation.

(également appelées autorités compétentes nationales ou ACN), pour faciliter l'adoption de solutions européennes aux problèmes transfrontaliers et pour promouvoir une application et une interprétation plus cohérentes de la réglementation.

6. L'AEAPP a pour principales missions de soutenir la stabilité du système financier, de favoriser la transparence des marchés et des produits financiers et de protéger les assurés, ainsi que les affiliés et les bénéficiaires des régimes de retraite. Elle est chargée de surveiller et de déceler les tendances, les risques potentiels et les vulnérabilités au niveau microprudentiel, par-delà les frontières et dans tous les secteurs. Pour ce faire, l'AEAPP a été investie de responsabilités relevant de quatre grandes catégories interdépendantes: la réglementation, la surveillance et la convergence en la matière, la stabilité financière et la protection des consommateurs (voir **tableau 1**). À l'issue des travaux concernant le principal cadre législatif applicable au secteur de l'assurance et compte tenu de la nécessité de garantir l'application effective de ce dernier, l'AEAPP prévoyait de réorienter ses activités de la réglementation vers la surveillance. Nous avons centré notre audit sur la surveillance et la convergence en matière de surveillance, essentielles pour les consommateurs, et sur le test de résistance, qui relève de l'objectif de garantir la stabilité financière.

Tableau 1 - Responsabilités de l'AEAPP

Domaine de responsabilité	Rôle de l'AEAPP
Réglementation	Rédiger des normes techniques qu'elle soumet ensuite à l'approbation de la Commission, et examiner toute modification apportée. Conseiller la Commission dans les domaines où celle-ci a le pouvoir d'adopter des actes délégués relatifs aux travaux de l'UE.
Surveillance et convergence en matière de surveillance	Faciliter et coordonner les activités de surveillance des ACN afin d'établir des pratiques de surveillance cohérentes, efficaces et efficaces dans le cadre du SESF et de garantir une application commune, uniforme et cohérente du droit de l'Union.
Stabilité financière et gestion de la crise	Contribuer aux activités du CERS en matière de surveillance macroprudentielle par la communication de données et l'établissement de rapports. Réaliser des tests de résistance dans le secteur des assurances et des retraites, coordonner la prévention et la gestion des crises, et préserver la stabilité financière en temps de crise.
Protection des consommateurs et innovation financière	Protéger les consommateurs contre la prise de risques excessifs dans le cadre d'un investissement financier, notamment en élaborant des règlements, en surveillant les tendances du marché et en améliorant l'information disponible. Interdire les produits financiers qui font peser un risque sur la stabilité financière de l'Union, analyser les innovations financières et les nouveaux produits financiers commercialisés et en rendre compte.

Source: Cour des comptes européenne.

Le processus de réforme des AES

7. Alors que la nature des difficultés rencontrées sur les marchés financiers évolue, la Commission a proposé, en septembre 2017, un ensemble de réformes pour renforcer le SESF. L'objectif global est de renforcer les mandats, la gouvernance et le financement des trois AES, ainsi que le fonctionnement du CERS. Un certain nombre de propositions de la Commission concernent directement l'AEAPP, comme la création d'un conseil exécutif indépendant (chargé de prendre des décisions au cas par cas et de traiter certaines questions liées à la surveillance), le renforcement du rôle de l'AEAPP dans la validation des modèles internes et l'amélioration des instruments dont elle dispose pour favoriser la convergence en matière de surveillance.

8. Les propositions de la Commission visant à modifier le cadre juridique de l'AEAPP suivent actuellement la procédure législative ordinaire, qui prévoit notamment des discussions au Conseil et au Parlement. Les actes juridiques modifiés devraient être adoptés en 2019. Le présent rapport peut constituer une contribution utile à ces débats.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

9. L'audit a consisté à vérifier si l'AEAPP contribuait efficacement à la surveillance et à la stabilité financière du secteur européen de l'assurance. Les points sur lesquels il a porté témoignent de la réorientation récente des priorités de l'AEAPP de la réglementation vers la surveillance. Nous nous sommes intéressés en particulier aux domaines suivants:

- a) les actions de l'AEAPP dans les domaines de la surveillance et de la convergence en matière de surveillance; notre examen a notamment porté sur un échantillon d'instruments utilisés par l'AEAPP (parties I, II et III);
- b) le test de résistance réalisé en 2016 dans le secteur de l'assurance (partie IV);
- c) les aspects horizontaux essentiels à l'efficacité des actions de l'AEAPP, à savoir l'utilisation d'instruments juridiques pour garantir le respect du droit de l'Union et le caractère adéquat des ressources humaines et de la structure de gouvernance (partie V).

10. Les activités de l'AEAPP ayant trait à la surveillance et à la convergence en matière de surveillance couvrent dans la pratique trois grands domaines: i) le renforcement de la surveillance exercée par les autorités nationales, ii) la garantie d'une surveillance adéquate des entités transfrontalières, et iii) les modèles internes. Par souci de clarté, ces questions font l'objet de trois parties distinctes du rapport (les parties I, II et III), mais elles ont été appréciées conjointement dans notre évaluation des activités de l'AEAPP dans les domaines de la surveillance et de la convergence en matière de surveillance. En ce qui concerne la stabilité financière, nous avons centré notre attention sur le test de résistance réalisé dans le secteur de l'assurance, étant donné son importance pour la détermination des risques à venir sur le marché.

11. Les travaux d'audit n'ont pas porté sur la mission des ACN (qui travaillent en étroite collaboration avec l'AEAPP dans le cadre de toutes ses activités). Le CERS, qui a été associé à la conception de l'un des scénarios du test de résistance, n'a pas non plus été couvert par l'audit, puisque la responsabilité et la propriété des deux scénarios incombent en définitive à l'AEAPP. Comme l'audit concernait essentiellement le marché de l'assurance, il n'a pas non plus porté sur les activités de l'AEAPP dans le secteur des régimes de retraite professionnelle.

12. L'audit a concerné les activités de surveillance exercées par l'AEAPP, principalement entre 2015 et 2017, et le test de résistance réalisé en 2016 (ainsi que les enseignements tirés du précédent test, réalisé en 2014). Pour chaque activité contrôlée, nous avons sélectionné les cas et les dossiers à examiner de sorte à garantir que l'échantillon soit représentatif des travaux de l'AEAPP et qu'il englobe un large éventail de problèmes généralement rencontrés.

13. Les principaux travaux d'audit ont consisté en des visites auprès de l'AEAPP et en des examens documentaires effectués sur place. Nous avons également collecté des informations probantes lors de réunions d'information et de vidéoconférences avec les services de la Commission concernés, le CERS, les ACN, des experts universitaires et des parties prenantes (associations de consommateurs et d'entreprises). Les résultats de deux enquêtes ont également servi à éclairer les travaux d'audit:

- a) la première, adressée à toutes les ACN des États membres de l'Union, concernait la coopération globale avec l'AEAPP (surveillance et tests de résistance). Sur 28 ACN, 24 y ont répondu;
- b) la deuxième, adressée à une sélection de compagnies d'assurance, concernait le test de résistance. 35 compagnies sur 66 y ont répondu.

OBSERVATIONS

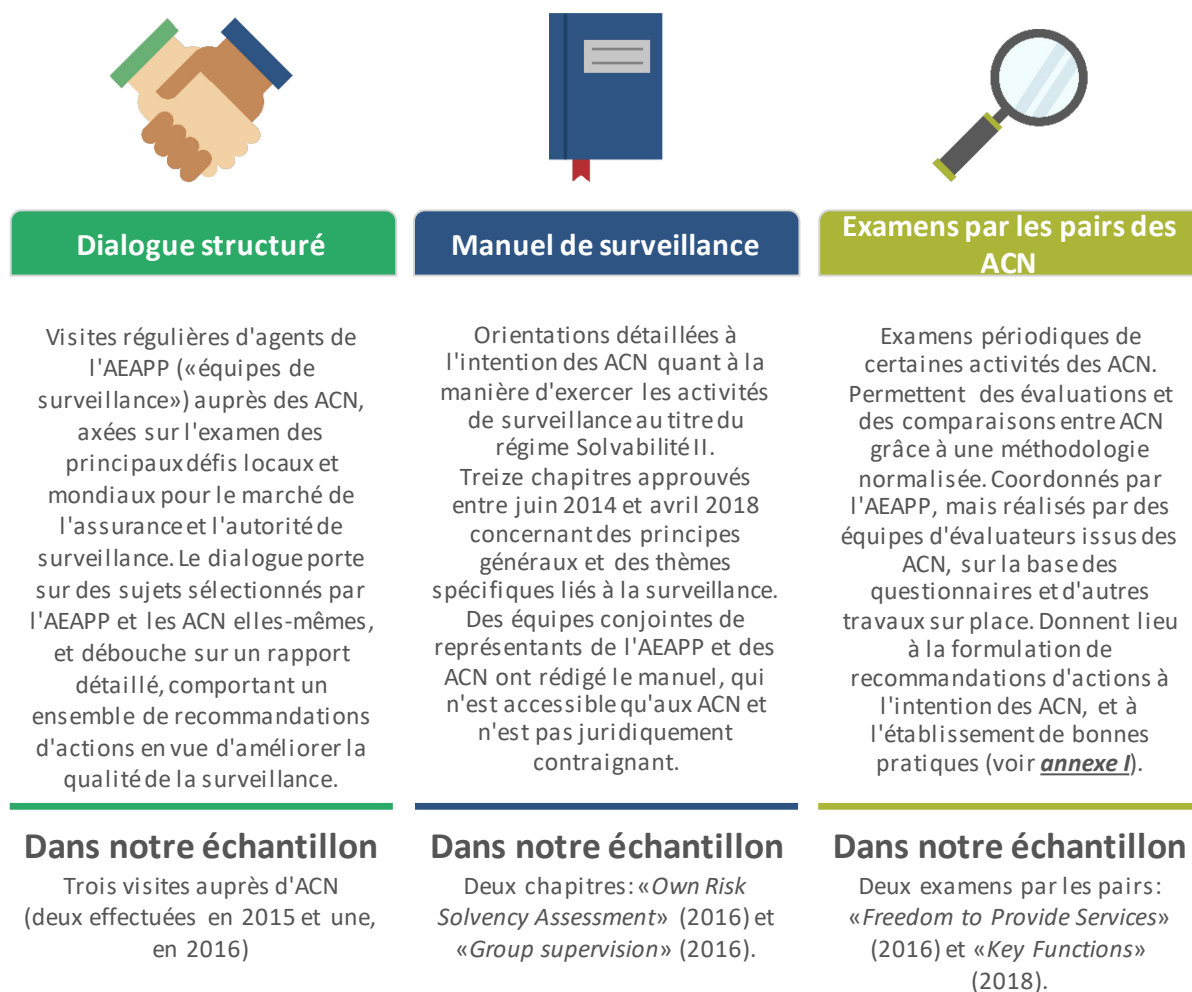
Partie I – Les mesures prises par l'AEAPP pour garantir une surveillance cohérente de la part des autorités compétentes nationales sont judicieuses, mais elles ne font pas l'objet d'une approche de suivi systématique

14. Au titre de ses objectifs visant à contribuer à une surveillance plus efficace et plus cohérente dans les États membres de l'Union, l'AEAPP organise un certain nombre d'activités pour faciliter et coordonner le travail des autorités de surveillance nationales (à savoir les ACN). Ce faisant, elle cherche à contribuer à la création d'une culture européenne en matière de surveillance, au sens d'une vision commune de la façon dont les autorités de surveillance doivent penser, se comporter et travailler au sein de leur communauté. Il s'agit d'instaurer des conditions de concurrence équitables entre les compagnies d'assurance dans toute l'Europe ainsi qu'un degré de confiance similaire chez les consommateurs quant au fait que leurs assureurs respectent les obligations réglementaires.

15. En ce qui concerne la coordination des activités des ACN, notre audit a porté sur trois principaux instruments au service de l'objectif de convergence en matière de surveillance: le dialogue structuré avec lesdites autorités (dont les visites sur place ou dans le pays concerné constituent un élément essentiel), le manuel de surveillance et les examens par les pairs (voir ***figure 2***). Le manuel et les examens par les pairs ont été coordonnés par l'AEAPP, qui a toutefois travaillé en étroite collaboration avec les ACN. Les évaluateurs délégués par les ACN fournissent une grande partie du contenu et des évaluations par les pairs. Outre ceux couverts par l'audit, l'AEAPP a utilisé un certain nombre d'autres instruments², aussi bien en application de son règlement fondateur que de sa propre initiative.

² Les autres instruments consistent en des orientations écrites à l'intention des ACN (comme les orientations de l'AEAPP sur le processus de contrôle prudentiel, et ses avis), en différentes autres activités menées avec elles (formations, conférences, ou encore examens spécifiques de bilans réalisés pour la Bulgarie et la Roumanie) et en des contacts suivis.

Figure 2 - Instruments de l'AEAPP visant à garantir une surveillance cohérente



Source: Cour des comptes européenne.

L'AEAPP a mis au jour d'importantes faiblesses dans la qualité de la surveillance

16. Le dialogue structuré avec les ACN a permis à l'AEAPP de mettre au jour un certain nombre de faiblesses liées à des aspects essentiels de la surveillance du secteur de l'assurance (voir [figure 3](#)). Les examens par les pairs ont également permis de conclure que les ACN devraient améliorer leurs pratiques de surveillance dans plusieurs domaines importants (voir [annexe I](#)). Les évaluations de l'AEAPP montrent que les méthodes de surveillance divergent souvent d'une ACN à l'autre quant à leur caractère coercitif et prospectif et à la mesure dans laquelle elles sont fondées sur les risques. Cela signifie qu'une pratique d'une compagnie d'assurance (par exemple dans le domaine de la gestion des risques) pourrait être acceptée dans un État membre, mais contestée dans un autre. Dans le

cadre du processus de dialogue structuré, les ACN répondent aux conclusions des rapports de l'AEAPP. Cependant, cette dernière n'analyse pas systématiquement ces réponses et n'assure pas de retour d'information écrit détaillé auprès des ACN.

Figure 3 - Domaines de la supervision exercée par les ACN dans lesquels des faiblesses ont été relevées



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des observations de l'AEAPP.

Les recommandations de l'AEAPP permettent de cerner les faiblesses mises au jour, mais elles ne font l'objet d'aucun suivi

17. À la lumière des faiblesses recensées, l'AEAPP a recommandé des mesures à l'intention de certaines ACN. Dans le cadre du dialogue structuré, l'AEAPP a adressé plus de 30 recommandations à chacune des ACN de notre échantillon, sans les classer par ordre de priorité. Les examens par les pairs ont donné lieu à un nombre beaucoup plus réduit de

recommandations. Bien que claires, ces recommandations avaient parfois un caractère général et ne correspondaient pas aux situations particulières des ACN.

18. L'AEAPP n'a pas prévu de suivi systématique de la mise en œuvre des mesures recommandées, que ce soit dans le cadre du dialogue structuré ou de l'examen par les pairs. Elle ne peut donc pas savoir si les ACN ont donné suite à ses recommandations. Toutefois, elle s'est efforcée de suivre certaines questions de manière ponctuelle (par exemple, lors de visites ultérieures auprès des ACN ou dans le cadre de communications informelles; un examen de suivi par les pairs a également été organisé) et a pu démontrer que certaines améliorations spécifiques ont été apportées aux pratiques et à la gouvernance des ACN (voir **encadré 1**).

Encadré 1 - Exemple d'impact des activités de l'AEAPP sur les travaux des ACN

À la suite des évaluations de l'AEAPP et sur ses conseils, une ACN de l'UE a:

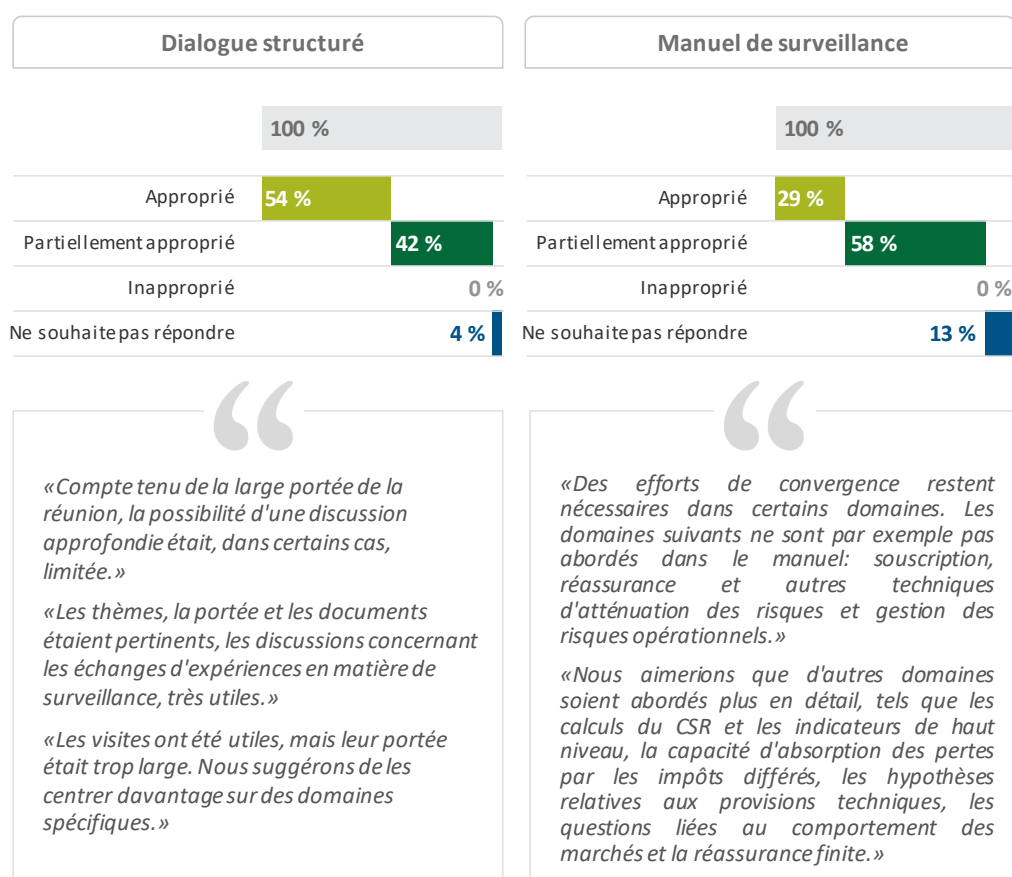
- modifié son processus décisionnel en fusionnant certains services et en augmentant ses capacités de traitement de données afin de renforcer sa capacité d'analyse;
- réorienté ses priorités internes vers la surveillance des activités transfrontalières.

Les travaux sous-jacents étaient pour la plupart rigoureux et exhaustifs, mais les procédures prenaient du temps

19. Malgré la complexité du domaine couvert, les travaux de l'AEAPP relatifs à la surveillance et à la convergence en matière de surveillance étaient généralement bien structurés et clairs, et ils reposaient sur une analyse et une méthodologie fiables. Les agents de l'AEAPP préparaient leurs visites dans les différents pays en consultant un large éventail de documents et d'informations, et s'y rendaient munis d'un questionnaire à remplir par les ACN. Ils ont pu ainsi adapter la portée des visites en fonction des problèmes propres à chaque ACN. Les examens par les pairs étaient fondés sur une méthodologie détaillée précisant toutes les étapes à suivre par l'évaluateur. Toutefois, les directives données aux participants manquaient parfois de structure et de précisions sur le projet.

20. Les thèmes spécifiques des travaux de surveillance menés par l'AEAPP étaient vastes et pertinents. La portée des instruments permettait d'assurer une approche globale, mais empêchait parfois d'accorder une priorité suffisante aux questions les plus importantes. Le champ d'application du manuel a été déterminé par le comité de pilotage et couvrait tous les grands domaines pertinents, même si certaines ACN y ont relevé quelques lacunes (voir **figure 4**). Celles-ci concernaient des aspects importants de la surveillance, la convergence effective nécessitant non seulement des principes communs, mais aussi une approche cohérente au niveau technique.

Figure 4 - Avis des ACN sur la portée des instruments de l'AEAPP



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

21. En axant le dialogue structuré avec les ACN et les examens par les pairs exclusivement sur la surveillance prudentielle, l'AEAPP a manqué une occasion de créer une plus grande synergie, en recensant les bonnes pratiques et en ciblant ses conseils dans le domaine de la

surveillance des pratiques de marché³. Nous constatons toutefois qu'elle a mis en place des outils spécialisés dans le domaine de la surveillance des pratiques.

22. L'AEAPP a élaboré des instruments de surveillance à un rythme régulier, et a lancé la plupart d'entre eux avant 2014. Cependant, elle n'a achevé le manuel de surveillance qu'en avril 2018, c'est-à-dire quatre ans après le début du projet (si l'on ne tient pas compte de la phase préparatoire) et plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la directive Solvabilité II, dont le manuel est censé faciliter l'application. Le temps nécessaire à la réalisation des examens par les pairs allait de 14,5 mois à deux ans, ce qui est long, mais reflète la complexité des thèmes abordés. Cette durée a toutefois posé problème aux ACN, obligées de mobiliser à long terme les agents affectés aux examens.

Partie II: Des faiblesses subsistent dans l'actuel système de surveillance des activités transfrontalières, mais l'AEAPP s'est efforcée de protéger les assurés

23. La surveillance des groupes d'assurance transfrontaliers établis dans l'Union est exercée par des collèges d'autorités de surveillance. Les collèges sont censés garantir une surveillance adéquate grâce à des échanges d'informations et à la coopération entre toutes les ACN concernées. Chaque collège est dirigé par l'autorité de surveillance du pays d'origine, qui contrôle le siège du groupe d'assurance. Les autres ACN sont appelées «autorités de surveillance des pays d'accueil». Il y a actuellement 88 collèges établis dans l'Union.

24. L'AEAPP est membre de tous les collèges. Son rôle est de veiller à ce qu'ils fonctionnent et appliquent le droit de l'Union de manière cohérente. Par ailleurs, elle est également censée favoriser une culture commune de la surveillance et empêcher l'arbitrage

³ La réglementation prudentielle impose aux entreprises financières de contrôler leurs risques et de détenir des fonds propres suffisants au regard des exigences posées en la matière, ce qui contraste avec les règlements sur les pratiques du marché, qui régissent la façon dont les entreprises peuvent diffuser leurs produits sur le marché.

réglementaire⁴. Dans le rapport de Larosière⁵, ces objectifs sont qualifiés d'essentiels pour le marché unique.

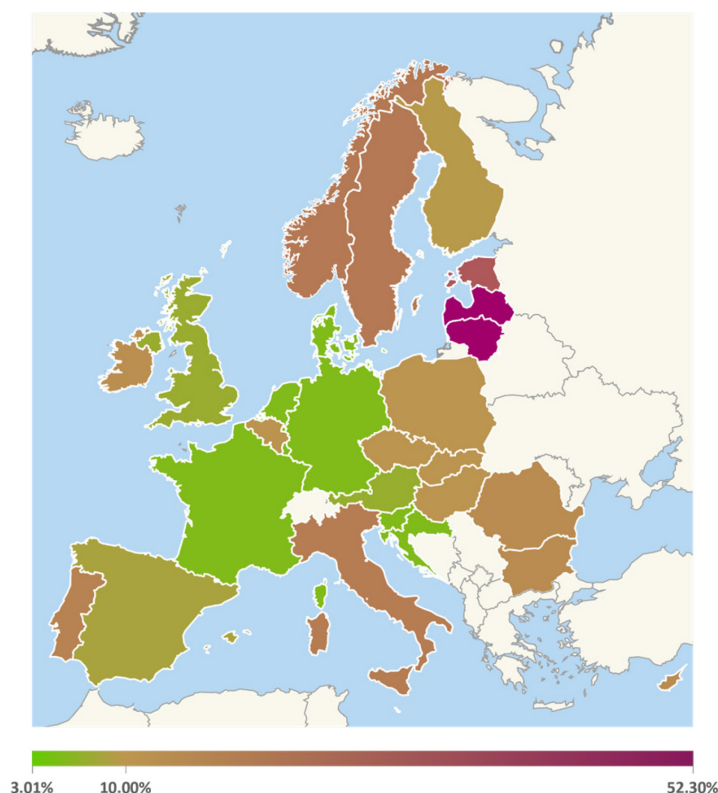
La mise en place du système de collèges ne crée pas les bonnes incitations pour les assureurs et les autorités de surveillance

25. Même si, par le passé, les services d'assurance étaient principalement fournis par des filiales établies dans le pays de l'assuré, de nombreux assureurs ont commencé à proposer davantage de services transfrontaliers, directement ou par l'intermédiaire de succursales (en se fondant sur les principes de liberté d'établissement ou de libre prestation de services prévus dans le cadre du marché unique). En 2016, 750 assureurs ont exercé, sans filiale locale, des activités commerciales d'une valeur totale de 59 milliards d'euros dans des États membres de l'Espace économique européen (EEE) autres que le leur (voir ***figure 5***). Si les activités transfrontalières permettent aux assureurs de réduire leur charge administrative et réglementaire, le système existant ne procure pas les bonnes incitations aux assureurs et aux autorités de surveillance.

⁴ Entreprises profitant de vides juridiques pour éviter certains types de réglementation (et proposer des services depuis un pays où la surveillance est moins stricte par exemple).

⁵ En novembre 2008, la Commission a chargé un groupe de haut niveau, dirigé par M. Jacques de Larosière, de formuler des recommandations quant à la manière de renforcer le dispositif de surveillance en Europe, en vue de mieux protéger les citoyens de l'Union et de rétablir la confiance dans le système financier. Le groupe de Larosière a publié son rapport final en février 2009.

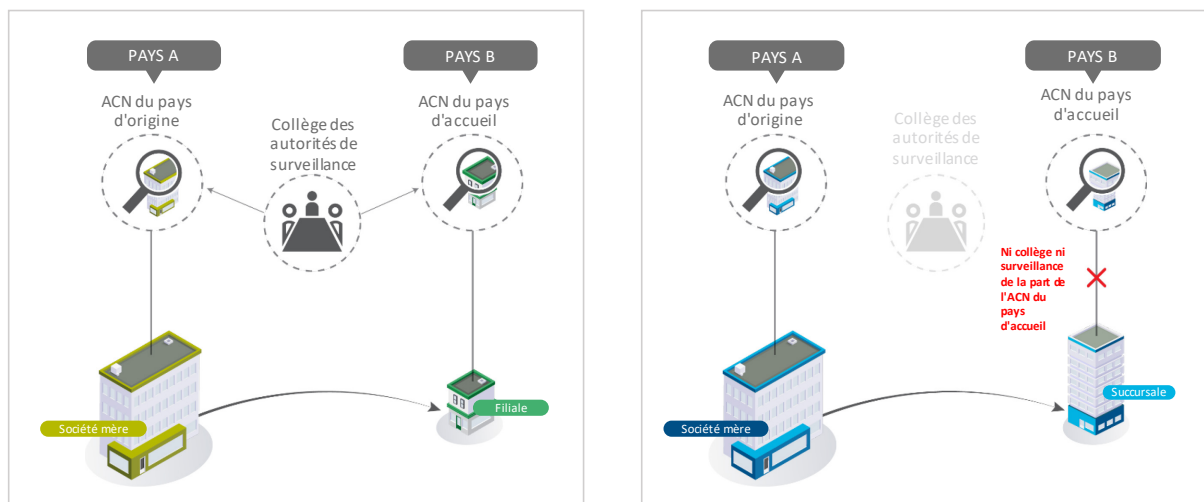
Figure 5 - Part des activités transfrontalières exercées dans chaque État membre, en pourcentage



Source: AEAPP.

26. Dans le système actuel, fondé sur les collèges, la surveillance est fonction de la structure juridique des groupes plutôt que de la nature des activités exercées. Ainsi, un collège doit être créé pour toute compagnie d'assurance, aussi petite soit-elle, ayant une filiale dans un autre État membre, même lorsqu'une telle surveillance de la part d'un collège, qui mobilise des ressources importantes, n'est pas nécessaire. En revanche, aucun collège ne doit être créé pour les grands groupes d'assurance internationaux qui proposent des services transfrontaliers sans filiales, alors que cela serait essentiel pour garantir une surveillance adéquate et assurer la stabilité financière (voir **figure 6**).

Figure 6 - Les modalités de surveillance varient en fonction de la structure de la compagnie d'assurance



Source: Cour des comptes européenne.

27. De ce fait, les ACN surveillent des activités dans d'autres États membres sans avoir à supporter les conséquences d'une mauvaise surveillance, car celle-ci n'aurait aucune incidence sur leur marché national. En outre, elles ont souvent une connaissance insuffisante des spécifications et des lois en vigueur dans le pays concerné. Par ailleurs, l'État membre dans lequel le service est fourni doit se fier totalement à la surveillance exercée par l'autorité de surveillance du pays d'origine de l'assureur, sans pouvoir influencer sur le processus y afférent. Ce système n'est pas conçu pour surveiller un marché paneuropéen de manière efficace et dans l'intérêt des citoyens de l'Union. Plusieurs ACN ont confirmé qu'actuellement, la surveillance des activités transfrontalières et la coopération dans ce domaine ne sont pas satisfaisantes (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2 - Point de vue des ACN sur la surveillance transfrontalière

«La surveillance des groupes transfrontaliers améliore réellement le niveau de protection des consommateurs dans les pays de l'Union. Toutefois, [...] la configuration actuelle ne garantit pas encore la même qualité de surveillance de la part des autorités compétentes, ni le même degré de coopération entre elles pour les groupes qui exercent une part significative de leur activité en vertu des principes de liberté d'établissement ou de libre prestation des services que pour ceux qui ont recours à des filiales.»

28. Nous avons constaté qu'un certain nombre de problèmes étaient attribuables à des incitations systématiquement mauvaises. Plusieurs ACN ont par exemple établi leurs priorités en matière de surveillance en fonction de facteurs tels que «l'incidence sur la stabilité financière nationale». Par conséquent, les compagnies d'assurance menant une partie importante de leurs activités au delà des frontières n'étaient pas prioritaires en matière de surveillance. Cela signifie que les compagnies d'assurance avaient tout intérêt à opter pour l'arbitrage réglementaire en s'établissant dans des États membres qui ont adopté une telle stratégie, pour ensuite se concentrer sur les services transfrontaliers (voir **encadré 3**).

Encadré 3 - Exemple réel d'arbitrage réglementaire et incidence de l'intervention de l'AEAPP

Plusieurs ACN ont contacté l'AEAPP au sujet d'une compagnie d'assurance qui exerçait des activités transfrontalières sur leurs marchés, mais qui proposait des primes exceptionnellement basses et dont la croissance semblait rapide. L'autorité de surveillance du pays d'origine ayant choisi de ne pas centrer ses contrôles sur les activités transfrontalières, elle ne considérait pas la compagnie d'assurance comme une priorité. Après l'intervention de l'AEAPP, l'autorité de surveillance du pays d'origine a constaté que la compagnie d'assurance n'était pas viable, qu'elle se trouvait dans une situation financière précaire et qu'elle ne satisfaisait pas aux exigences en matière de fonds propres. Par conséquent, la compagnie s'est vu retirer l'agrément qui lui avait permis de développer ses activités.

29. Par ailleurs, nous avons constaté que les pratiques du secteur ont également des répercussions directes sur la protection des consommateurs en cas de faillite d'un assureur. Le régime européen de garantie des assurances étant actuellement fragmenté, les consommateurs ne sont pas informés de leur niveau de protection lorsqu'ils acquièrent des services d'assurance dans un autre État membre (voir **encadré 4**). Ils ne savent pas nécessairement qu'ils achètent un produit d'assurance auprès d'une filiale, d'une succursale ou d'une entreprise qui n'est pas physiquement établie dans leur pays.

Encadré 4 – Exemple d'impact sur la protection des consommateurs

Étant donné que les régimes de garantie des assurances (RGA) diffèrent d'un pays à l'autre, un consommateur qui souscrit une assurance-vie auprès d'une succursale d'une entreprise européenne dans un autre État membre de l'Union est protégé par le RGA national, qui est obligatoire dans le pays d'origine de l'entreprise. Toutefois, le même consommateur qui souscrit une assurance identique auprès d'une filiale de la même entreprise établie dans un autre État membre de l'Union n'est pas protégé par le RGA du pays d'origine.

L'AEAPP développe des instruments ad hoc pour protéger les consommateurs, mais la convergence en matière de surveillance reste problématique

30. Compte tenu des risques et des difficultés posés par le système actuel de surveillance des activités d'assurance transfrontalières, l'AEAPP s'est efforcée de protéger les consommateurs en créant des plateformes de coopération. Elle a mis en place ces plateformes, en l'absence de collègues, en vertu de son mandat consistant à renforcer l'efficacité des échanges d'informations entre les ACN et à garantir une surveillance efficace et cohérente. Depuis 2016, l'AEAPP a créé 13 plateformes de coopération, de sa propre initiative ou à la demande des ACN. Ces plateformes fonctionnent de la même manière que les collègues.

31. Nous avons constaté que les plateformes de l'AEAPP constituaient une solution ad hoc efficace pour résoudre les problèmes posés par les services transfrontaliers. Dans plusieurs cas, l'AEAPP a contribué à faciliter la coopération entre les ACN et a réussi à faire aboutir à des solutions. Dans un cas, elle a par exemple demandé à l'autorité de surveillance du pays d'origine de répondre à une série de questions sur les assureurs qui présentaient des indicateurs de risque typiques (voir **figure 7**). Cela a permis de faire en sorte que la situation de ces assureurs fasse l'objet d'une évaluation.

Figure 7 - Indicateurs de risque typiques et questions permettant de déterminer si une entreprise n'est pas viable



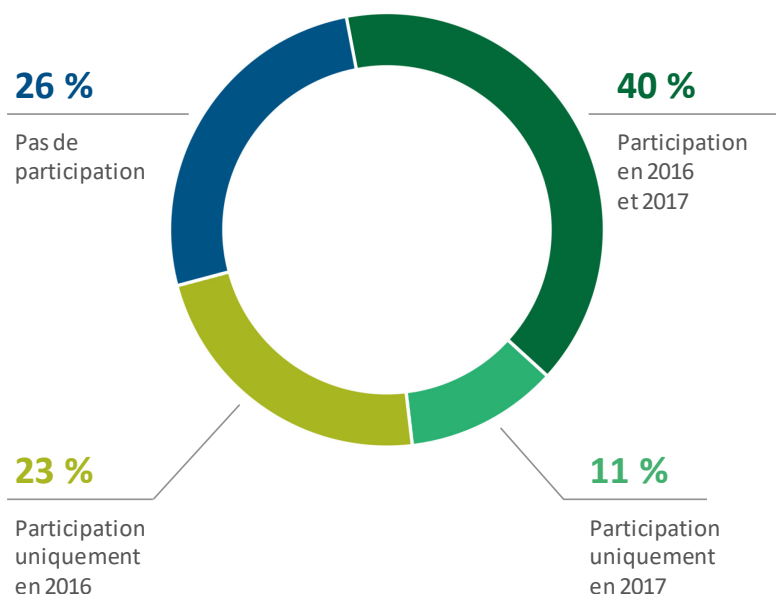
Source: Cour des comptes européenne.

32. Les plateformes ont ainsi exercé une pression par les pairs sur les autorités de surveillance des pays d'origine, celles-ci se sentant obligées de prendre des mesures de surveillance appropriées au vu des informations disponibles, ce qui a permis d'assurer la protection des consommateurs. Toutefois, en l'absence de mandat juridique clair dans le domaine des services transfrontaliers, l'AEAPP était tributaire de la volonté de coopérer des ACN.

L'AEAPP a joué un rôle utile au sein de plusieurs collèges de groupes transfrontaliers, malgré la coopération limitée des ACN

33. L'AEAPP est chargée de veiller à ce que les collèges fonctionnent de façon uniforme. Nous avons constaté qu'en matière de participation et de contribution aux travaux des collèges, l'AEAPP établissait ses priorités en fonction de critères exhaustifs et bien établis. La hiérarchisation des priorités reposait sur divers critères, comme la taille du groupe d'assurance et son degré de risque, la taille et l'expérience des ACN participantes et les résultats de l'évaluation conjointe des risques. Depuis l'entrée en vigueur de la directive Solvabilité II en 2016, l'AEAPP a assisté aux réunions de 100 collèges. Elle n'a cependant jamais participé à celles de 23 autres collèges (voir **figure 8**), ce qui s'explique entre autres par la rareté de ses ressources (voir **point 86**).

Figure 8 - Participation de l'AEAPP aux réunions des collèges d'autorités de surveillance en 2016 et 2017



Source: Cour des comptes européenne.

34. De plus, l'engagement dont l'AEAPP a fait preuve lors des réunions de collèges auxquelles elle a participé était très variable. Elle a par exemple apporté une valeur ajoutée importante à certains collèges en contribuant de façon détaillée à leurs discussions et en assurant un retour d'information. Compte tenu de ses priorités, l'AEAPP a apporté une valeur ajoutée relativement moins importante à certains autres collèges, se limitant à leur fournir un soutien administratif et horizontal.

35. Afin de soutenir les collèges et d'améliorer la convergence en matière de surveillance, l'AEAPP a demandé aux ACN de lui transmettre les rapports d'évaluation interne des risques et de la solvabilité (EIRS) des assureurs. Le rapport EIRS est un élément fondamental de la surveillance du secteur de l'assurance, qui mesure l'appétence au risque des assureurs, évalue le capital-risque dont ils disposent et détermine son affectation. Il s'agit donc d'un instrument de prévision essentiel qui devrait être utilisé à des fins de surveillance préventive. Nous avons constaté que même si l'AEAPP s'efforçait d'obtenir les rapports EIRS, elle ne les recevait pas toujours. Certains d'entre eux n'ont été transmis qu'à l'issue d'une longue procédure bureaucratique, nécessitant une justification juridique et une intervention

à un haut niveau. La mise à disposition limitée et compliquée des EIRS a restreint les moyens pour l'AEAPP de renforcer la convergence de la surveillance et a nui à l'utilisation efficace de ses ressources.

36. Dans le cadre de ses travaux auprès des collègues, l'AEAPP a détecté de nombreux problèmes au sein de ces derniers et des groupes d'assurance; par exemple:

- a) certaines ACN n'ont pas transmis des documents importants tels que le rapport EIRS aux autres membres du même collège. L'AEAPP a cherché à aider ces membres à obtenir les documents concernés, sans toujours y parvenir. La non-communication d'informations importantes pour les membres des collèges est révélatrice d'un manque de confiance entre certaines ACN et entrave la surveillance des groupes;
- b) d'importantes erreurs d'évaluation et des déficiences majeures dans la gestion des risques par les groupes d'assurance ont été constatées, et il a été recommandé que les ACN tentent d'y remédier. Bien que l'AEAPP se soit efforcée de soutenir les collèges et de favoriser une surveillance adéquate, elle n'a pas assuré un suivi complet des problèmes mis au jour.

Partie III – Convergence insuffisante dans le contrôle des modèles internes, malgré les premières mesures prises par l'AEAPP

37. Conformément au cadre Solvabilité II, qui vise à protéger les consommateurs et à garantir la stabilité financière, les assureurs en Europe sont tenus de mesurer les risques auxquels ils sont exposés. Ils doivent détenir suffisamment de fonds propres pour pouvoir couvrir ces risques (voir ***figure 9***) et s'assurer qu'ils sont en mesure de satisfaire les demandes d'indemnisation. Les assureurs peuvent calculer leurs exigences de fonds propres soit au moyen d'une formule standard, soit en utilisant un modèle dit interne. La formule standard est celle qui doit être appliquée par défaut et les assureurs doivent demander l'autorisation s'ils veulent utiliser un éventuel modèle interne. Les ACN ne peuvent autoriser que les modèles internes qui répondent à plusieurs critères définis par la loi et qui permettent donc de mesurer convenablement les risques. Alors que la surestimation des

risques peut conduire à imposer des primes non compétitives, leur sous-estimation peut compromettre la protection des assurés et la stabilité financière.

Figure 9 - Les principes fondamentaux des exigences de fonds propres pour les assureurs



Source: Cour des comptes européenne.

38. Les modèles internes sont très complexes et laissent aux assureurs une grande latitude pour mesurer leurs risques. Ils sont notamment fondés sur des avis d'experts et sur des données historiques internes. Par conséquent, le contrôle des modèles internes requiert des ressources et des compétences considérables de la part des ACN. En raison de leur incidence sur la protection des assurés et sur la stabilité financière, et des difficultés qu'ils posent aux autorités de surveillance, les modèles internes constituent un domaine crucial dans lequel l'AEAPP doit faciliter la convergence en matière de surveillance entre les États membres. Une surveillance incohérente, conduisant à un arbitrage réglementaire et donc à une distorsion de la concurrence, peut avoir de graves conséquences négatives.

La convergence reste très limitée dans le domaine des modèles internes

39. L'une des principales missions de l'AEAPP est de veiller à ce que les assureurs et les autorités de surveillance appliquent les règles de manière cohérente dans toute l'Union, y compris en ce qui concerne les modèles internes. Pour remplir cette mission, l'AEAPP a assisté aux réunions des collèges au cours desquelles les modèles internes ont été examinés, elle s'est rendue auprès des ACN pour évaluer le contrôle des modèles internes et elle a agi en qualité de facilitateur entre les ACN. Malgré les efforts qu'elle a déployés, nous avons

relevé plusieurs problèmes, qui prouvent que le niveau de convergence de la surveillance reste faible dans ce domaine.

40. L'autorisation et le contrôle des modèles internes nécessitent énormément de ressources⁶. Pour parvenir à assurer une surveillance uniforme au sein de l'Union, tâche hautement complexe, les ACN doivent être dotées de ressources suffisantes. Celles-ci ont cependant déclaré disposer de niveaux d'effectifs très différents pour contrôler les modèles internes, ce que l'AEAPP a pu confirmer à l'occasion de ses visites. Elle a constaté que les ressources et les compétences de plusieurs ACN étaient insuffisantes pour leur permettre de contrôler adéquatement les modèles internes, ce qui souligne l'importance de son action dans ce domaine.

41. L'AEAPP a constaté que la culture de la surveillance et l'application de règles communes variaient toujours énormément au sein de l'Union. La sévérité des conditions d'autorisation des modèles internes varie également beaucoup d'une ACN à l'autre. Par exemple, plusieurs ACN n'ont pas clairement indiqué aux compagnies d'assurance quelles pratiques étaient inacceptables en matière de modélisation. D'autres ont appliqué des critères d'autorisation très stricts. Nous avons constaté que certaines autorités de surveillance ont tenté de protéger les assureurs nationaux en assouplissant les exigences de fonds propres, tandis que d'autres exercent une surveillance plus rigoureuse et imposent des exigences de fonds propres plus élevées.

42. Dans un autre cas, le contrôle d'un modèle interne aurait dû être transféré d'une ACN (pays A) à une autre (pays B) afin d'englober tout le groupe. L'autorité de surveillance du pays B a demandé à la compagnie d'assurance d'améliorer sensiblement son modèle interne avant de l'autoriser à l'utiliser sur le marché local. Toutefois, le modèle interne avait déjà été autorisé par l'autorité de surveillance du pays A et appliqué dans ce pays. Ce cas illustre les différences de normes et d'approches en matière d'approbation des modèles internes.

⁶ La Cour des comptes autrichienne a par exemple indiqué dans son rapport n° 46/2017 que l'ACN avait utilisé 51 % de l'ensemble de ses ressources humaines uniquement pour autoriser des modèles internes.

L'AEAPP a tenté d'intervenir en tant que facilitateur entre les deux autorités de surveillance, mais aucun accord n'a pu être conclu. En fin de compte, le modèle interne n'a pu être utilisé que dans le pays A.

L'AEAPP s'est efforcée d'améliorer la convergence au moyen de projets de mise en cohérence

43. Pour traiter certains risques récurrents et remédier à certaines incohérences dans les stratégies de surveillance, l'AEAPP a organisé des projets de mise en cohérence visant cinq domaines clés (voir **tableau 2**). Étant donné que tous ces domaines sont déterminants pour estimer correctement les risques des assureurs, nous considérons que l'AEAPP a correctement défini la portée de ces projets.

Tableau 2 - Principales incohérences mises au jour et suites données

Domaines dans lesquels des différences d'approche ont été observées entre les ACN	Suites données par l'AEAPP
Modélisation des corrections pour volatilité*	Projet de mise en cohérence
Traitement du risque d'insolvabilité de l'État emprunteur	Projet de mise en cohérence
Agrégation des risques	Aucune suite donnée à ce jour
Avis d'experts	Aucune suite donnée à ce jour
Changements de modèle	Visites auprès des ACN

* Censées réduire l'incidence de la volatilité du marché sur les fonds propres requis.

Source: Cour des comptes européenne.

44. Les projets de mise en cohérence de l'AEAPP lui ont permis de confirmer que les ACN appliquaient des approches de surveillance fondamentalement différentes pour l'approbation de certaines méthodes utilisées dans les modèles internes par les compagnies d'assurance. Ces différences de méthodes avaient une incidence significative sur le risque global mesuré par les assureurs, mais l'AEAPP n'a pas été en mesure de la quantifier. D'une manière générale, l'AEAPP ne dispose pas de données sur l'incidence des modèles internes sur le résultat par comparaison avec la formule standard, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel pour assurer une surveillance appropriée.

45. L'AEAPP a présenté un rapport détaillé sur les problèmes mis au jour. Bien que l'AEAPP ait utilisé d'autres instruments (tel que les avis) pour garantir la cohérence, elle n'y est pas toujours parvenue. Elle continue par exemple à autoriser différentes méthodes de modélisation des corrections pour volatilité, tout en demandant aux ACN de veiller à ce qu'aucune de ces méthodes ne donne lieu à un assouplissement des exigences de fonds propres.

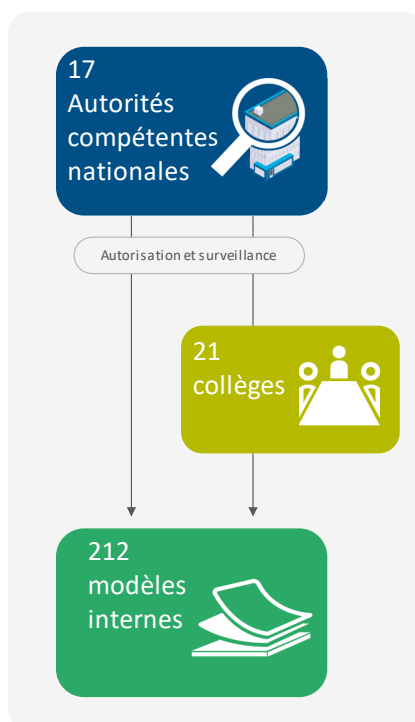
46. L'AEAPP a également mené à bien un projet d'uniformisation spécial sur la modélisation du risque de marché. C'est l'un des nombreux risques évalués à l'aide des modèles internes. L'AEAPP a demandé aux assureurs d'utiliser leurs modèles internes pour mesurer les risques d'un portefeuille fictif réaliste qu'elle avait elle-même constitué. Le résultat a permis, pour la première fois, de comparer directement différents modèles internes. Ce projet a fait apparaître certaines faiblesses fondamentales dans les modèles internes utilisés au sein de l'Union. Des anticipations discutables de taux d'intérêt ont par exemple été utilisées pour réduire les risques escomptés. En outre, l'AEAPP a considéré que la variation extrême des risques estimés à l'aide des différents modèles internes pour les mêmes actifs était inacceptable.

47. Nous avons constaté que les projets de l'AEAPP ont apporté aux ACN des informations essentielles sur les modèles internes contrôlés et ont contribué à améliorer la convergence. Cependant, ils ont montré que les modèles internes utilisés dans le secteur de l'assurance engendraient des risques considérables et que l'impact de leur utilisation n'était pas suffisamment connu.

L'AEAPP ne dispose pas d'un accès suffisant aux données sur les modèles internes pour remplir sa mission de surveillance

48. En juin 2018, il existait, au sein de l'EEE, 212 modèles internes autorisés par 17 ACN différentes (voir ***figure 10***). Compte tenu de l'insuffisance de ses ressources, l'AEAPP a décidé de concentrer ses évaluations directes sur les cinq plus grands groupes d'assurance utilisant un modèle interne. Ces groupes représentaient ensemble 47 % de l'ensemble des actifs couverts par les modèles internes dans l'EEE. En 2015, l'AEAPP a commencé à demander des informations complètes sur ces modèles aux ACN concernées.

Figure 10 - Étendue de la mission de l'équipe de l'AEAPP en charge des modèles internes



Source: Cour des comptes européenne (situation en juin 2018).

49. Étant donné la réticence des ACN à fournir ces informations, l'AEAPP a redoublé d'efforts en maintenant une communication soutenue auprès d'elles pendant plus de trois ans. En particulier, elle a leur a fourni une justification juridique écrite expliquant en quoi les informations demandées étaient nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Notre enquête a révélé que le refus des ACN de fournir ces informations s'expliquait en partie par une divergence d'interprétation quant au mandat de l'AEAPP en ce qui concerne les modèles internes. Comme le montre clairement l'enquête, deux ACN au moins estiment qu'actuellement, l'AEAPP outrepassa son mandat. En revanche, plusieurs d'entre elles souhaiteraient que les travaux de l'AEAPP portent beaucoup plus sur les modèles internes et estiment qu'elle ne remplit pas suffisamment sa mission dans ce domaine crucial.

50. Malgré les efforts déployés, l'AEAPP n'a pas reçu suffisamment d'informations sur les cinq principaux modèles internes jugés prioritaires pour son travail. Par conséquent, elle n'avait qu'une compréhension limitée des modèles et n'était pas en mesure d'effectuer les évaluations requises. Le manque d'accès à l'information a considérablement gêné l'AEAPP

dans l'exécution de ses tâches. En revanche, en 2016, une ACN lui a transmis toutes les informations sur le modèle interne d'un grand groupe d'assurance. Alors qu'elle avait l'occasion d'évaluer un premier modèle interne, l'AEAPP a décidé de ne pas fournir de soutien à cette ACN, expliquant que ce cas particulier ne faisait pas partie de ses priorités. Ainsi, l'AEAPP n'a encore évalué en détail aucun modèle interne.

Partie IV - Les travaux menés par l'AEAPP dans le cadre du test de résistance des assurances de 2016 étaient rigoureux, mais nous avons relevé des insuffisances dans la manière dont celui-ci a été conçu et dans les recommandations

51. Conformément à son règlement fondateur, l'AEAPP est chargée de soumettre régulièrement les établissements financiers à des tests de résistance à l'échelle de l'Union afin d'évaluer leur résilience face aux évolutions négatives des marchés. Organisés tous les deux ans (en alternance avec le test de résistance des fonds de pension), les tests de résistance réalisés par l'AEAPP dans le secteur des assurances visent à garantir la stabilité financière et à protéger les assurés. Ces tests ne se soldent pas par une évaluation binaire («satisfaisant» ou «non satisfaisant») pour les différents participants, et leurs résultats n'entraînent pas de mesures réglementaires spécifiques. L'audit a essentiellement porté sur le test de résistance réalisé en 2016, qui a servi à évaluer la vulnérabilité des compagnies d'assurance actives dans le domaine de l'assurance-vie et d'autres activités de long terme. Conformément à son calendrier initial, l'AEAPP a lancé le test en mai 2016 et a publié les résultats sous une forme agrégée, ainsi que les recommandations adressées aux ACN, en décembre 2016.

L'étendue du test de résistance et les risques mis au jour étaient appropriés, mais les scénarios établis présentaient des insuffisances concernant leur calibrage et leur justification

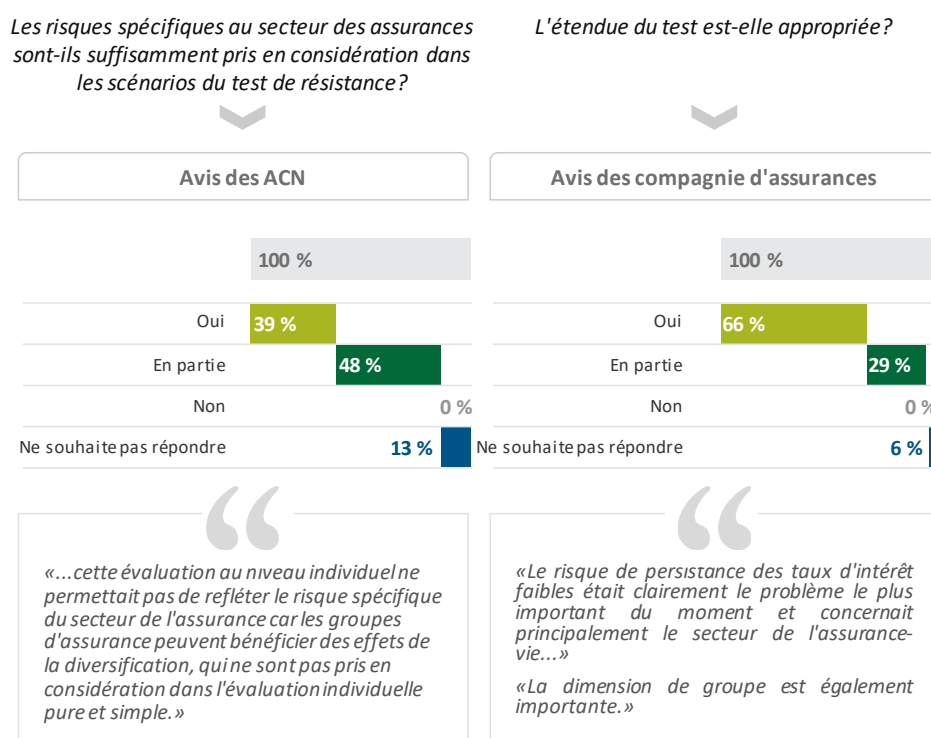
52. L'échantillon constitué aux fins du test de résistance de 2016 comprenait 236 entreprises différentes issues de 30 pays⁷, qui proposaient à la fois des produits

⁷ Tous les États membres de l'Union et deux États membres de l'EEE (la Norvège et le Liechtenstein).

d'assurance-vie traditionnels et des produits composés (vie et non vie). Les ACN ont sélectionné les entreprises sur la base des critères indiqués par l'AEAPP dans les spécifications techniques. L'échantillon était représentatif de chaque marché national et couvrait au moins 75 % des activités concernées, conformément aux hypothèses retenues pour le test de résistance. Le test de résistance de 2016 a été réalisé au niveau des entités juridiques (à savoir les différentes entreprises) et n'a donc pas porté sur les bénéfices éventuellement tirés de la diversification et de la réassurance au niveau des groupes.

53. Pour le test de résistance de 2016, l'AEAPP a considéré que la faiblesse persistante des taux sans risque et la volatilité des marchés boursiers étaient les principales menaces pour la viabilité du secteur de l'assurance. Cette position était en adéquation avec les évaluations des risques régulièrement effectuées par elle, le CERS et les compagnies d'assurance, comme l'a confirmé notre enquête (voir **figure 11**). Le fait de se concentrer sur les risques envisagés dans le test de résistance a entraîné l'omission d'autres facteurs spécifiques à l'assurance (comme la longévité, les pandémies ou les catastrophes naturelles), mais cette omission se justifiait, car il s'agissait de la première année d'application de la directive Solvabilité II, qui a posé des difficultés aux compagnies d'assurance.

Figure 11 - Risques dans le secteur de l'assurance et étendue du test de résistance



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

54. Compte tenu de l'accent mis sur le risque lié au marché, le choix des activités d'assurance à long terme était approprié. En effet, le contexte de rendements faibles touche particulièrement le secteur de l'assurance-vie, les assureurs concernés ayant généralement des obligations à long terme envers les assurés et peinant à obtenir les taux d'intérêt garantis par le passé. Le choix de retenir un scénario prévoyant un choc de marché était pertinent, sachant que les assureurs sont d'importants investisseurs institutionnels et qu'ils influent donc sur la stabilité de l'ensemble des marchés financiers.

55. Le test de résistance de 2016 comportait deux scénarios, intitulés «*Low Yield*» (rendements faibles) et «*Double Hit*» (double choc), qui reflétaient fidèlement les principaux risques auxquels est exposé le secteur de l'assurance selon l'AEAPP (voir [annexe II](#) pour les principaux paramètres et les principales hypothèses). Pour élaborer le scénario de rendements faibles, l'AEAPP a utilisé ses propres capacités et formulé elle-même des hypothèses spécifiques, tandis que le scénario du double choc a été conçu en coopération

avec le CERS, lequel a élaboré les chocs à partir de l'outil de simulation de chocs financiers, en intégrant les dépendances historiques dans les données.

Scénario de rendements faibles

56. Ce scénario était fondé sur une courbe de rendements faibles sans risque à différentes échéances (jusqu'à 20 ans pour l'euro), que l'AEAPP a établi à partir des taux les plus bas effectivement observés sur le marché sur une période de deux ans. Selon notre estimation, la probabilité qu'un tel événement se produise est d'au moins 3 %, soit beaucoup plus que le seuil habituel de 1 %⁸. Cette probabilité est donc trop élevée pour considérer que cet élément est, à lui seul, suffisamment grave. Le deuxième élément du scénario consistait à soumettre la courbe de rendement à une contrainte supplémentaire (à savoir une baisse de 15 points de base). Pour calculer la valeur des engagements des assureurs à très long terme, l'AEAPP a en outre utilisé ce que l'on nomme un taux à terme ultime (TTU), qu'elle a fixé à 2 %, conformément à l'hypothèse de rendements toujours bas. Ces deux derniers éléments (une baisse de 15 points de base et l'application d'un TTU) rendent ce scénario moins probable, mais il est impossible d'estimer dans quelle mesure. Cependant, l'influence de ces deux éléments en soi était limitée, car ils étaient assez proches conditions qui prévalaient sur les marchés à l'époque⁹.

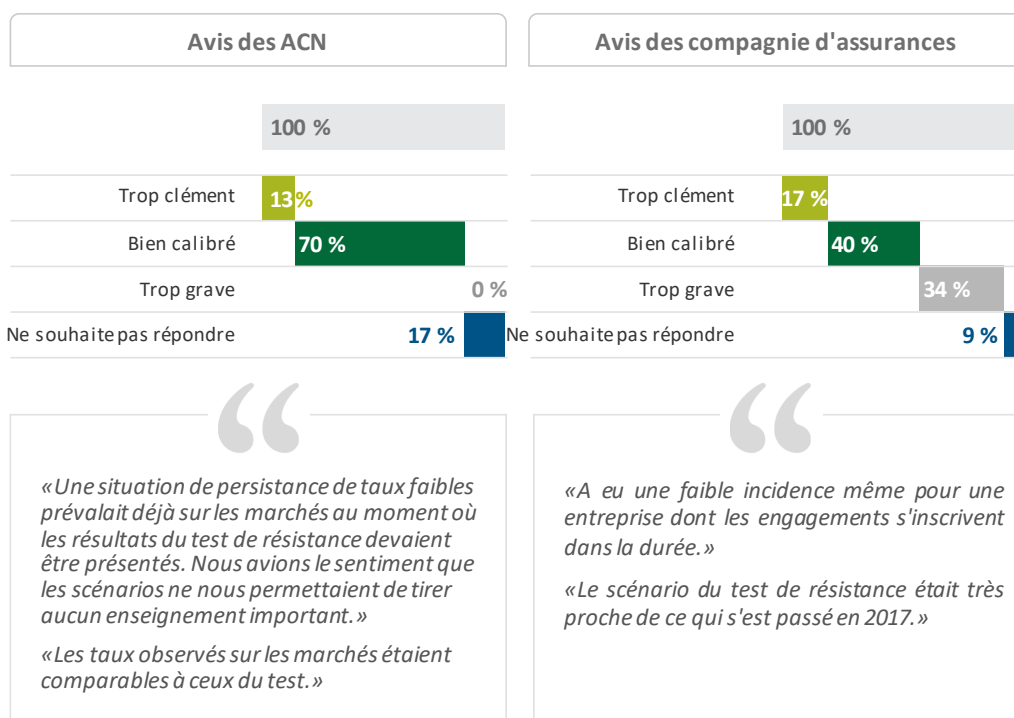
57. Si la plupart des ACN ayant participé à notre enquête ont estimé que les scénarios étaient bien calibrés, certaines d'entre elles partageaient les préoccupations précitées concernant la gravité du scénario de rendements faibles (voir **figure 12**). L'AEAPP n'a pas cherché, même à des fins d'analyse interne, à quantifier la probabilité d'occurrence de la

⁸ Les scénarios retenus pour le test de résistance doivent être suffisamment graves pour être significatifs, mais suffisamment plausibles pour être pris au sérieux (voir M. Quagliariello, *Stress Testing the Banking System: Methodologies and Applications*, Cambridge University Press, janvier 2009). La pratique habituelle consiste à ne pas choisir un taux de probabilité supérieur à 1 % sur une période annuelle.

⁹ Le rendement de l'obligation à 50 ans au 31 décembre 2015 (c'est-à-dire à la fin de la période sélectionnée) était de 1,561 %, contre 2 % pour le TTU (source: Bloomberg). Par comparaison avec la baisse de 9 points de base ressortant des données, une baisse de 15 points de base de la courbe liquide ne peut être considérée comme un choc significatif.

partie initiale (liquide) de la courbe. Elle n'a pas non plus fourni de justifications suffisamment détaillées de la qualité du scénario global.

Figure 12 - Avis des participants au test de résistance sur la gravité du scénario de rendements faibles



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

58. Le niveau des tensions sur les autres monnaies a été déduit en appliquant un multiplicateur hypothétique à la courbe obtenue pour l'euro. Toutefois, l'AEAPP n'a pas utilisé cette méthode de manière tout à fait appropriée, car elle n'a pas pris en considération l'interdépendance entre les taux d'intérêt des différentes monnaies au cours de la période de référence.

Scénario du double choc

59. Le scénario du double choc supposait une chute des taux d'intérêt et un choc du marché, se traduisant par une augmentation rapide des rendements des obligations d'État et d'entreprise et par une baisse des cours des actions et d'autres catégories d'actifs. Le CERS a estimé la probabilité des deux principaux événements déclencheurs à 0,5 % pour le choc lié aux taux de swap et à 0,75 % pour celui lié au rendement des obligations d'État. Le scénario

était suffisamment extrême, car il combinait une forte pression sur l'actif du bilan à un certain choc sur les taux de swap visant à exercer une pression sur le passif.

60. La vraisemblance du scénario de double choc dépendait fortement de l'ensemble des données historiques saisies dans le simulateur de choc financier. Ce scénario tenait compte de l'interdépendance de différentes variables économiques pertinentes et se fondait sur 11 années de données historiques (2005-2015). Toutefois, la période choisie, même si elle englobait deux crises récentes, était trop courte pour garantir un niveau de crise suffisamment fort dans tous les pays d'Europe (voir **encadré 5**).

Encadré 5 - Exemple d'avis d'une ACN sur le scénario de double choc

«En ce qui concerne le calibrage des scénarios concernant le marché, les chocs liés aux obligations d'État n'ont pas été répartis uniformément entre les pays et étaient à peine perceptibles dans certains d'entre eux.»

61. Le niveau de tension était par exemple plus faible pour le rendement obligataire à 10 ans de la Bulgarie (une augmentation de 111 points de base par rapport au scénario de référence) que pour celui de la Belgique (116 points de base) ou de la Croatie (155 points de base). Nous avons en outre constaté que les niveaux de tension étaient relativement faibles pour la Slovaquie et le Royaume-Uni (avec 95 et 94 points de base respectivement pour leur rendement obligataire à 10 ans, alors que la moyenne se situait à 121 points de base). Si l'échantillon historique avait porté sur une période plus longue (par exemple 20 ans), les résultats auraient été plus fiables et les niveaux de tension auraient éventuellement été plus élevés dans certains pays.

62. Le scénario de double choc prévoyait des niveaux de tension spécifiques pour certaines catégories d'actifs détenus par les compagnies d'assurance dans des pays tiers, mais aucune tension pour les actions qu'elles détenaient dans ces mêmes pays. Pour la vraisemblance du test, il est très pertinent d'appliquer des tensions aux actions détenues hors de l'UE, sachant qu'un mouvement à la baisse sur les marchés boursiers en Europe aurait forcément des conséquences sur les marchés boursiers du reste du monde (en temps de crise, le taux d'interdépendance entre les marchés boursiers peut grimper jusqu'à 90 %). Il est donc

nécessaire de prévoir aussi des tensions sur les actions détenues dans les pays tiers, au lieu de limiter le risque uniquement à l'UE.

Justification et communication

63. Étant donné que des éléments importants du test de résistance étaient laissés à sa discrétion, l'AEAPP n'a pas fait suffisamment d'efforts pour les justifier de manière transparente. Dans les spécifications techniques, l'AEAPP n'a pas expliqué clairement comment elle a établi les scénarios et élaboré les hypothèses sous-jacentes à ces derniers. Ce constat a été corroboré par certaines ACN et par des représentants des compagnies. Pour certains de ces derniers, il était également difficile de savoir si les scénarios prévoyaient un choc d'une gravité similaire ou supérieure à celle requise au titre du régime Solvabilité II. Ce manque de clarté a donné lieu à des interprétations erronées quant à la nature du test de résistance. L'AEAPP n'a pas été assez précise à ce sujet; elle aurait par exemple pu expliquer et justifier les différences par rapport au régime Solvabilité II.

Encadré 6 – Exemples de difficultés citées par les compagnies et les ACN en ce qui concerne la justification des scénarios

«Le calibrage des tensions effectué par l'AEAPP n'était pas clair et nous n'avons donc pas été en mesure d'évaluer la gravité de la crise.»

«Les spécifications techniques laissaient une marge de manœuvre pour certains éléments, et les résultats n'étaient donc pas tout à fait comparables.»

L'AEAPP a correctement validé et agrégé les données

64. La procédure de validation des données pour le test de résistance s'est déroulée en trois étapes: la première réalisée au niveau national par les ACN, et les deux autres réalisées au niveau central par l'équipe de validation, composée d'agents de l'AEAPP et des ACN. L'AEAPP a mis au point un outil de validation Excel pour analyser et agréger les données. Cet outil s'est avéré utile, car il a permis d'harmoniser les différentes approches des ACN. Dans l'ensemble, l'AEAPP a soigneusement analysé les données communiquées par les compagnies d'assurance et a clairement mis en évidence toutes les incohérences, même si les ACN avaient le dernier mot en ce qui concerne la fiabilité des données.

65. Nos vérifications relatives à l'agrégation des données ont montré que l'AEAPP a calculé avec précision les résultats globaux du test de résistance. Toutefois, les données agrégées concernaient des entreprises aux portefeuilles de produits (et donc aux profils de risque) très diversifiés (voir **encadré 13**). Il s'agissait d'une caractéristique inhérente à l'échantillon, mais l'AEAPP n'a pas cherché, avant l'agrégation, de classer les entreprises en fonction de leurs produits, ce qui aurait permis d'interpréter les résultats avec une plus grande précision¹⁰. À cet égard, l'AEAPP n'a effectué qu'une analyse ex post, dans le but de déterminer les facteurs à l'origine des différentes sensibilités aux tensions.

Figure 13 - Exemples de différences en matière d'exposition au risque entre deux entreprises de l'échantillon



Source: Cour des comptes européenne.

¹⁰ Les différents produits composant l'échantillon peuvent influencer sur le bilan de manière tout à fait différente en cas de choc.

L'AEAPP a présenté des résultats pertinents qui ont révélé la vulnérabilité du secteur

66. Les résultats du test de résistance ont confirmé que le secteur de l'assurance-vie était vulnérable à un contexte de taux d'intérêt faibles combiné à un choc soudain sur le marché, ce qui pourrait avoir une incidence sur la stabilité financière générale. Dans le scénario de rendements faibles, l'excédent de l'actif sur le passif dans les bilans des entreprises participantes diminuerait de 100 milliards d'euros (- 18 %). Dans le scénario de double choc, l'impact global sur les entreprises se chiffrerait à 160 milliards d'euros (- 29 %). Cela signifie que 44 % des assureurs perdraient plus d'un tiers de leur excédent d'actif sur le passif, et que 2 % d'entre eux perdraient tout. L'impact des deux scénarios serait nettement plus important si ce que l'on appelle les garanties à long terme et les mesures transitoires¹¹ venaient à être exclues (dans le scénario de double choc, 31 % des entreprises ne conserveraient aucun excédent d'actif sur le passif).

67. Dans l'ensemble, le rapport sur le test de résistance était complet et étayé par des chiffres et des graphiques utiles. En ce qui concerne les indicateurs, le rapport présentait les résultats sous la forme d'un excédent de l'actif sur le passif. Toutefois, à des fins d'analyse, il aurait été plus pertinent de parler d'exigences de fonds propres telles qu'elles sont définies dans la directive Solvabilité II. Cela aurait permis de démontrer l'incidence réelle sur la solvabilité et de déterminer si les exigences de fonds propres étaient toujours satisfaites à l'issue du test de résistance. Nous observons cependant que la réévaluation de ces ratios n'était pas prévue par l'AEAPP, car elle aurait été techniquement très difficile et complexe à réaliser, et aurait nécessité que les compagnies d'assurance fournissent des informations beaucoup plus détaillées que celles qui leur ont été demandées en 2016.

68. Les résultats du test de résistance de 2016 n'ont été publiés que sous une forme agrégée afin de pouvoir formuler un avis sur la résilience du secteur de l'assurance-vie. Contrairement à l'ABE, l'AEAPP n'est pas juridiquement autorisée à publier des résultats

¹¹ Les garanties à long terme et les mesures transitoires ont été introduites dans la directive Solvabilité II en 2014 afin que les produits d'assurance qui incluent des garanties à long terme soient traités et que les entreprises puissent appliquer progressivement l'intégralité des dispositions de ladite directive.

ventilés par entreprise. Pour ce faire, elle doit obtenir le consentement écrit des participants, ce qu'elle a fait lors du test de résistance de 2018. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, compte tenu de l'objectif du test, à savoir rétablir la confiance. En ce sens, la transparence est essentielle, tant sur la méthodologie du test de résistance que sur ses résultats. La publication d'informations sur les entreprises pourrait contribuer à mieux faire connaître les risques et donc à renforcer la discipline du marché.

Certaines recommandations avaient un caractère trop général et ne proposaient pas de mesures spécifiques

69. À la suite du test de résistance, l'AEAPP a adressé aux ACN trois recommandations de portée générale, suggérant un certain nombre de mesures que les autorités pouvaient prendre. Néanmoins, nombre de ces suggestions avaient un caractère très général et n'ont pas donné lieu à des mesures spécifiques visant à garantir la stabilité financière. Par exemple, celle concernant la nécessité d'adapter les procédures de gestion des risques internes aux risques externes ne faisait que rappeler l'objectif global de toute entreprise en matière de gestion des risques. Il n'était pas nécessaire de réaliser un exercice aussi complexe qu'un test de résistance pour arriver à des recommandations aussi générales, comme l'a confirmé notre enquête. Enfin, certaines recommandations (invitant par exemple à revoir les clauses de garantie ou à arrêter de payer des dividendes) dépassaient parfois le cadre des compétences des ACN. En effet, les pouvoirs de surveillance de ces autorités n'étant pas entièrement harmonisés dans l'ensemble des États membres, la mesure dans laquelle leurs recommandations sont applicables peut varier.

70. Peu après la publication des résultats du test de résistance, l'AEAPP a adopté un plan de suivi systématique des recommandations. Comme l'une de ses recommandations invitait les ACN à analyser l'impact potentiel du test de résistance au niveau des groupes, l'AEAPP a lancé une enquête spécifique pour permettre à celles qui étaient concernées de rendre compte de leur analyse et des mesures qu'elles avaient prises. L'examen de la mesure dans laquelle les autres recommandations ont été suivies d'effet était fondé sur les informations que l'AEAPP avait recueillies dans le cadre des visites dans les pays, des réunions des collèges et des réunions avec les autorités de surveillance des groupes. En janvier 2018,

l'AEAPP a rédigé un rapport montrant que les ACN avaient pris une série de mesures pour donner suite à ses recommandations. Dans ce rapport, l'AEAPP a également mis en évidence de bonnes pratiques et analysé les résultats de l'enquête menée auprès des ACN concernant l'impact du test de résistance au niveau des groupes¹².

L'AEAPP a organisé le test de résistance de manière structurée, malgré quelques problèmes en matière de calendrier et de documentation

71. Le calendrier du test de résistance de 2016 a coïncidé avec celui de la mise en œuvre de la directive Solvabilité II, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. À ce titre, toutes les compagnies d'assurance de l'Union ont dû présenter un premier ensemble complet de rapports avant la fin mai 2016. Le test de résistance a commencé immédiatement après (voir **annexe III**). Les assureurs ont eu du mal à faire face à la charge de travail générée par un tel enchaînement. Les ACN ont dû valider les données sur une période de six semaines, allant de la mi-juillet à la fin août. Dans le cadre de notre enquête, les ACN ont déclaré que le délai imparti était suffisant, quoique difficile à respecter compte tenu de leur charge de travail et des ressources limitées dont elles disposent durant l'été. Les ACN n'ont notamment pas toutes été en mesure de mobiliser suffisamment de temps et de ressources pour assurer une validation complète des données.

72. Tout au long du test, l'AEAPP a communiqué avec les ACN et les compagnies d'assurance par différentes voies, ce qui selon nous constitue une bonne pratique (voir **encadré 7**). Même si elle disposait de plusieurs outils de communication, l'AEAPP n'a pas expliqué assez clairement aux participants pourquoi elle avait besoin de certaines informations. Elle a finalement pu se justifier en expliquant avoir besoin de ces données à des fins de validation. Toutefois, le fait que les participants n'aient pas reçu d'explications suffisantes a donné l'impression que les demandes étaient excessives et portaient sur des

¹² Dans un nombre limité de cas, le résultat du test de résistance de certaines entités a eu un impact significatif au niveau des groupes. Celui-ci aurait toutefois été limité du fait de la diversification vers des activités autres que l'assurance-vie.

données inutilement détaillées. L'AEAPP n'a pas consulté les participants au sujet de l'élaboration des scénarios.

Encadré 7 - Moyens utilisés par l'AEAPP pour communiquer avec les ACN et les compagnies d'assurance

- Un atelier organisé avec des représentants du secteur et des actuaires pour discuter du déroulement du test de résistance, de la méthodologie, de la documentation technique et du cadre des divers scénarios.
- Plusieurs séminaires en ligne et des vidéoconférences à l'intention des ACN, concernant la documentation technique et les procédures relatives à la phase de validation des données.
- Une «foire aux questions» hebdomadaire, dont la cinquième et dernière édition a été publiée deux semaines avant la date limite de présentation des dossiers. Cette foire aux questions a permis d'apporter des éclaircissements sur les demandes de données.

73. L'AEAPP a fait parvenir aux entreprises participantes un modèle spécifique de test de résistance, à remplir dans un délai de sept semaines et à envoyer aux ACN. Les modèles étaient généralement faciles à utiliser et reproduisaient autant que possible les catégories de données financières présentées au titre de la directive Solvabilité II, ce qui a permis de garantir la cohérence et d'indiquer clairement aux participants quelles données ils devaient transmettre.

74. La complexité des tableaux s'expliquait par la finalité et par l'étendue du test de résistance, mais elle a posé des difficultés à certains participants, qui ont eu du mal à effectuer les calculs avant la date limite (voir **encadré 8**). Les nombreuses mises à jour des instructions et modèles concernant le test de résistance effectuées pendant le déroulement de celui-ci ont encore alourdi la charge administrative. L'AEAPP a mis à jour les spécifications techniques à trois reprises et les modèles à quatre reprises, publiant la dernière version deux semaines seulement avant la date limite de présentation des dossiers. Cependant, pour chacune des quatre versions modifiées des modèles, l'AEAPP a fourni un précieux «outil de mise à jour» automatique, qui adaptait rapidement les données déjà saisies par les participants dans la version précédente.

Encadré 8 – Avis des compagnies d'assurance sur les données réclamées aux fins du test de résistance

«Il fallait transmettre beaucoup d'informations. [...] À notre avis, certains détails n'étaient pas nécessaires, mais nous n'avons aucune idée de la consolidation qui a été réalisée.»

«Le niveau de détail demandé était beaucoup plus élevé que celui dont nous pouvions facilement disposer. Nous avons indiqué dans un premier temps que nous ne pourrions pas fournir le niveau de détail requis dans certains domaines, mais il nous a été demandé de le faire même si cela nécessitait quelques approximations. Le recours à des approximations [...] requerrait davantage de ressources et aurait rendu les résultats combinés moins fiables qu'il n'aurait été souhaitable.»

75. L'AEAPP a apporté un certain nombre d'améliorations au test de résistance de 2016, à partir des enseignements tirés du test précédent réalisé en 2014. Elle a par exemple partagé l'un de ses outils de validation avec les ACN et réduit le nombre de mises à jour du modèle de test de résistance (voir [annexe IV](#)). L'AEAPP ne disposait d'aucun plan global pour tirer les enseignements de l'expérience acquise. Les conclusions ont principalement été tirées à la suite des discussions tenues lors de deux réunions avec des parties prenantes, l'AEAPP n'ayant pas mené d'enquête auprès des représentants du secteur et des ACN comme elle l'avait fait après le test de résistance de 2014.

Partie V: La gouvernance de l'AEAPP et ses ressources limitées compliquent la réalisation de ses objectifs

76. Dans cette partie du rapport, nous analysons les aspects procéduraux et organisationnels du travail de l'AEAPP qui ont un impact transversal sur l'efficacité de ses actions. Nous avons examiné en particulier les risques liés à l'utilisation des travaux des ACN et au cadre de gouvernance actuel, le recours à des instruments juridiques pour garantir la conformité aux lignes directrices et aux règlements, et l'adéquation des ressources de l'AEAPP.

L'efficacité des travaux de l'AEAPP dépend des contributions des ACN et sa gouvernance est source de difficultés

77. L'AEAPP a coopéré très étroitement avec les ACN dans le cadre de toutes les activités couvertes par notre audit. Même si cette coopération était généralement positive et conforme à la mission de l'AEAPP consistant à soutenir et à coordonner l'action des autorités de surveillance nationales, l'efficience et l'efficacité des travaux de cette dernière dépendaient souvent de la qualité des contributions des ACN et de leur volonté de coopérer. Il a fallu beaucoup de temps pour obtenir l'accord de certaines ACN ne fût-ce que pour organiser les visites sur place. Malgré les efforts manifestes de l'AEAPP pour obtenir le soutien des ACN, certaines d'entre elles ont remis en question la logique et la portée des visites. Par conséquent, même si l'AEAPP a finalement réussi à se rendre dans les locaux de toutes les ACN, la dernière visite a eu lieu trois ans après la première. Ce retard a manifestement nui à l'efficacité de l'AEAPP à assurer la convergence en matière de surveillance. La qualité et la rapidité des contributions des ACN ont aussi largement influé sur la production dans les délais impartis des autres réalisations de l'AEAPP, telles que le manuel de surveillance et les examens par les pairs.

78. En ce qui concerne les visites dans les pays, les travaux relatifs aux activités transfrontalières et les modèles internes (voir points 35, 36 et 49), nous avons relevé des cas où l'AEAPP n'avait pas reçu des ACN toutes les informations demandées. Elle n'a donc pas été en mesure de réaliser tous les types d'analyses qu'elle avait programmés. Au cours des visites effectuées dans certains pays, l'AEAPP n'a par exemple pas pu examiner avec les autorités nationales les méthodes de surveillance de certaines entreprises concernant la gestion des risques, et a dû se contenter d'analyser les procédures générales des ACN en la matière. La dépendance vis-à-vis de la qualité des contributions des ACN était particulièrement importante dans le cadre du test de résistance, compte tenu de la nature de ce dernier.

Encadré 9 – Dépendance à l'égard des ACN dans le cadre du test de résistance

Échantillonnage: les ACN ont sélectionné les entreprises participant au test de résistance en se fondant sur les critères de l'AEAPP. N'ayant ni connaissance approfondie de tous les marchés d'assurance de l'Union, ni suffisamment d'informations pour vérifier si les ACN utilisaient des données correctes aux fins de l'échantillonnage, l'AEAPP s'est limitée à vérifier les seuils de parts de marché.

Validation des données: les ACN ont le dernier mot en ce qui concerne l'exactitude des données communiquées. Lorsqu'elle doutait de la qualité des données transmises par les ACN, l'AEAPP leur demandait des éclaircissements supplémentaires, mais, en définitive, elle n'était pas habilitée à déroger à leur décision (par exemple, en excluant les données concernées de l'échantillon). Contrairement à l'ABE, l'AEAPP n'a pas le droit de demander directement des informations aux entreprises qui participent aux tests de résistance.

79. La structure de gouvernance actuelle de l'AEAPP donne aux ACN le pouvoir d'influer sur la mesure dans laquelle leurs propres travaux sont contrôlés, ainsi que sur les conclusions de ces contrôles. En effet, l'organe de décision suprême de l'AEAPP est le conseil des autorités de surveillance, composé de 28 représentants des ACN et du président de l'AEAPP (ainsi que d'observateurs du CERS, de l'ABE, de l'AEMF et de l'Association européenne de libre-échange). Le conseil des autorités de surveillance approuve tous les documents et toutes les décisions clés de l'AEAPP, y compris celles concernant sa stratégie de surveillance (qui définit les priorités des visites sur place auprès des ACN), les sujets et les rapports finaux des examens par les pairs, ainsi que les hypothèses, les scénarios et les rapports relatifs au test de résistance. Cette situation remet en cause son indépendance, sachant que certains instruments de l'AEAPP (en particulier les visites dans les pays et les examens par les pairs) sont censés permettre d'assurer un retour d'information constructif mais critique sur les travaux des ACN. En outre, les tests de résistance peuvent, de façon indirecte, révéler des faiblesses dans la surveillance prudentielle exercée par les États membres et déboucher sur des recommandations à l'intention des ACN.

Les procédures d'utilisation des instruments juridiques sont bien pensées, mais elles manquent parfois de transparence et ne laissent pas toujours suffisamment de place à l'anticipation

80. Pour s'assurer que les ACN et les compagnies d'assurance respectent ses orientations et leurs obligations réglementaires, l'AEAPP peut prendre des mesures au titre des articles 16 («Orientations et recommandations») et 17 («Violation du droit de l'Union») du règlement instituant l'AEAPP. Toutefois, les mesures que peut prendre l'AEAPP consistent essentiellement à contrôler et à signaler les cas de non-conformité et non à imposer des sanctions.

81. En vertu de l'article 16, les ACN sont tenues de confirmer qu'elles appliquent chacune des quelque 700 orientations émises par l'AEAPP, ou d'expliquer pourquoi elles ne le font pas, en se référant à leur propre cadre juridique. Dans la pratique, les cas de non-respect des orientations sont rares, étant donné que les ACN participent à leur élaboration et que l'AEAPP dispose d'une procédure efficace pour enregistrer et signaler de tels cas. Nous avons constaté que les dispositions de l'article 16 permettaient de surveiller efficacement la conformité, mais qu'elles ne garantissaient pas la transparence totale à l'égard des parties prenantes externes et des consommateurs. Les tableaux de conformité présentés sur le site internet de l'AEAPP ne sont pas toujours à jour et, compte tenu du caractère sommaire des informations qu'ils contiennent, qui varient selon la qualité et l'exhaustivité des données transmises par les ACN, ils sont d'une utilité limitée pour le public.

82. L'AEAPP a mis en place une procédure pour violation du droit de l'Union en 2011 et a depuis lors enregistré 28 plaintes (qu'elle a, pour la plupart, jugées irrecevables). Elle applique de manière cohérente sa procédure d'enquête sur les infractions présumées au droit de l'Union et ses enquêtes sont rigoureuses. En revanche, lorsque l'AEAPP enquête sur des infractions présumées à la suite d'une plainte, elle n'informe que rarement l'auteur de la plainte de l'avancée de la procédure, et les périodes de non-communication sont parfois longues en raison de la complexité de certains cas particuliers. Par conséquent, les plaignants, dont des associations de consommateurs, n'ont pas de vue d'ensemble des

interventions de l'AEAPP et considèrent parfois à tort l'absence de communication comme un signe d'inaction.

83. La procédure pour violation du droit de l'Union ne prévoit pas de suivi systématique des cas d'infraction potentiels. L'AEAPP en assure un suivi informel, et les cas dont elle a connaissance par ce biais sont traités lors de réunions à huis clos du conseil des autorités de surveillance. Ils ne sont généralement pas enregistrés dans le registre des violations du droit de l'Union et ne font donc pas l'objet d'une enquête. En agissant de la sorte, l'AEAPP cherche à favoriser la confiance entre les ACN, mais elle ne donne pas aux parties prenantes l'assurance que des mesures appropriées sont prises à leur demande. Cette façon de procéder est également peu transparente, car elle ne permet pas aux parties prenantes externes (telles que les associations de consommateurs) d'exercer un contrôle.

84. Compte tenu de la nature de ce processus, nous n'avons pas été en mesure de vérifier si l'AEAPP agit de la sorte à chaque fois qu'elle prend connaissance d'une infraction présumée au droit de l'Union (à moins que celle-ci n'ait été officiellement signalée et enregistrée). Nous avons relevé un cas où l'AEAPP avait détecté de graves insuffisances dans une décision prise par une ACN mais n'avait pas lancé la procédure pour violation du droit de l'Union, préférant intervenir en tant que médiateur entre cette ACN et une autre (voir **encadré 10**).

Encadré 10 – Non-application de la procédure pour violation du droit de l'Union

La directive Solvabilité II exige des propriétaires et des directeurs de compagnies d'assurance qu'ils aient l'honorabilité et les compétences nécessaires pour remplir leurs fonctions. Dans le cas d'une compagnie d'assurance, l'ACN a jugé que son directeur satisfaisait aux exigences de compétence et d'honorabilité, même si certains éléments probants indiquaient le contraire. La compagnie d'assurance en question souhaitait exercer des activités transfrontalières dans un autre État membre, mais l'ACN du pays concerné s'y était opposée. Bien que l'AEAPP ait facilité la concertation entre les ACN et se soit efforcée de trouver une solution qui protège les consommateurs, son intervention s'est soldée par un échec. Malgré ses craintes quant au bien-fondé de la décision de l'autorité compétente du pays d'origine, l'AEAPP n'a pas lancé la procédure pour violation du droit de l'Union à son encontre. En juin 2018, ce cas était toujours en cours d'examen par l'AEAPP.

Les ressources de l'AEAPP affectées à sa mission de surveillance étaient limitées et aucun transfert n'a été opéré depuis les services en charge des activités réglementaires

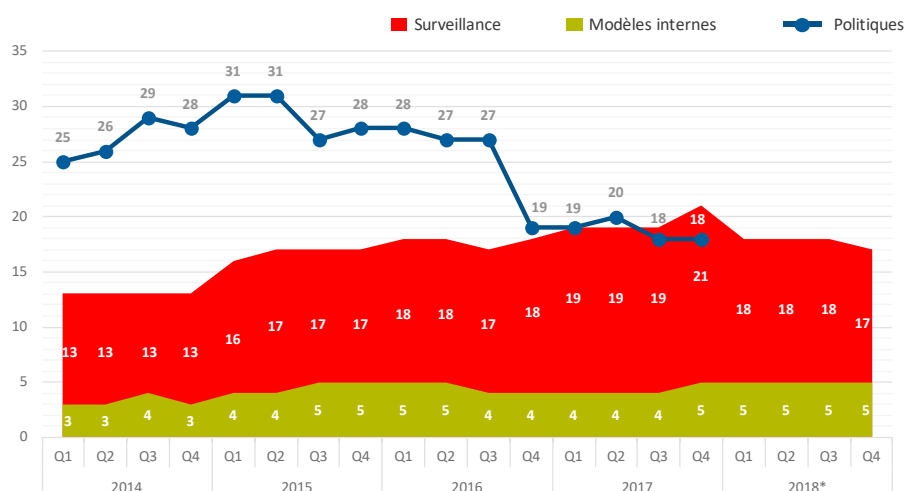
85. Compte tenu de l'étendue de ses responsabilités et de l'éventail des actions menées dans le domaine de la surveillance, l'AEAPP disposait de ressources très limitées. En février 2018, le service en charge de la surveillance comptait 20 agents, ce qui représente 14 % seulement des effectifs de l'AEAPP (142 employés). Le service de l'AEAPP chargé de la surveillance est responsable des visites auprès des ACN, de la coordination des examens par les pairs, du soutien et de la participation aux réunions des collègues, de la facilitation des échanges entre les ACN et du contrôle des modèles internes. D'autres membres du personnel (correspondant à quatre ETP) étaient affectés au développement d'initiatives dans le domaine de la convergence en matière de surveillance et trois agents, à des missions de traitement de données et de veille économique à l'appui des travaux de surveillance.

86. L'insuffisance des ressources est devenue encore plus manifeste au niveau des unités. À titre d'exemple, l'unité en charge des modèles internes comptait en réalité trois équivalents temps plein (après prise en compte des absences de longue durée et des affectations à d'autres tâches), au lieu des 5,25 prévus dans le programme de travail. Étant donné que cette unité coopérait avec 17 ACN contrôlant 212 modèles internes complexes, et qu'elle était chargée d'autres tâches horizontales telles que les projets de mise en cohérence, l'affectation efficace de ses ressources était particulièrement problématique. La plupart des ACN qui ont participé à notre enquête estiment que la dotation en personnel de l'AEAPP pour le contrôle des modèles internes pourrait être améliorée. Cette constatation est particulièrement importante parce que les ACN disposent elles-mêmes de ressources limitées pour contrôler les modèles internes, notamment en raison des contraintes considérables de cette mission. En leur apportant un soutien accru dans ce domaine, l'AEAPP pourrait combler l'important manque d'expertise dont pâtit le système européen de surveillance des assurances.

87. À la suite de l'entrée en application de la directive Solvabilité II, et après avoir achevé ses travaux sur les fondements du nouveau cadre réglementaire, l'AEAPP a adopté une stratégie visant à réorienter ses activités de la réglementation vers la surveillance. Cette

transition était également attendue par les parties prenantes, y compris les entreprises et les associations de consommateurs, qui souhaiteraient que l'AEAPP veille en priorité à ce que le nouveau cadre réglementaire commun pour les compagnies d'assurance soit appliqué de la même manière dans toute l'Union. Cette réorientation ne se reflète cependant pas dans l'affectation du personnel. Entre 2015 et 2017, l'effectif du service en charge des politiques a diminué de 13 personnes, alors que celui du service en charge de la surveillance n'a augmenté que de cinq personnes, bénéficiant toutefois de l'aide d'un nombre limité d'agents d'autres services (voir *figure 14*).

Figure 13 - Dotation en personnel des services en charge des politiques et de la surveillance, entre 2014 et 2018 (en ETP)



* Évolution de la fonction de surveillance en 2018 telle qu'elle est connue à ce jour. Les recrutements potentiels ne sont pas pris en considération.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents fournis par l'AEAPP.

88. Étant donné que les emplois au sein du service de surveillance nécessitaient des connaissances spécifiques et une expérience pratique en la matière, l'AEAPP a eu du mal à trouver des candidats appropriés lors de différentes campagnes de recrutement. Cela s'explique, entre autres, par la forte demande de professionnels de la finance sur le marché du travail local à Francfort, à laquelle s'ajoute le coût élevé de la vie. Cependant, l'AEAPP n'a pas transigé sur ses exigences et a recruté des personnes possédant l'expérience appropriée.

89. En ce qui concerne le test de résistance, l'équipe de base était composée de trois membres du personnel de l'AEAPP suffisamment qualifiés. L'affectation du personnel était appropriée compte tenu de la répartition actuelle des responsabilités, qui fait reposer une grande partie du travail sur les contributions des ACN (voir **point 78**). Toutefois, avec de telles ressources, l'AEAPP ne serait pas en mesure d'effectuer des vérifications plus détaillées concernant l'exactitude des données, ni de communiquer directement avec les participants au test de résistance, même si elle le jugeait utile. En outre, l'AEAPP n'avait pas de vue d'ensemble des ressources utilisées par tous les partenaires concernés (y compris les ACN) pour organiser et réaliser le test de résistance. Les coûts globaux sont donc restés inconnus.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

90. Notre conclusion générale est que l'AEAPP a contribué à la qualité de la surveillance et à la stabilité du secteur de l'assurance dans l'Union. Ce faisant, elle a toutefois dû faire face à des contraintes liées à la structure du système de surveillance, à la rareté des ressources et, dans certains cas, à un manque de soutien et de coopération de la part des ACN. Par conséquent, l'AEAPP, les législateurs et les ACN ont encore beaucoup à faire pour parvenir à une convergence en matière de surveillance, c'est-à-dire à des conditions équitables entre les compagnies d'assurance exerçant leurs activités dans plusieurs États membres de l'Union et entre leurs clients.

Coordination des travaux des ACN

91. L'AEAPP a utilisé un large éventail d'instruments, conformément à son règlement fondateur ou de sa propre initiative, pour veiller à ce que les ACN adoptent une stratégie commune en matière de surveillance des compagnies d'assurance. Nous avons constaté que le personnel de l'AEAPP a élaboré des analyses approfondies et bien fondées à cet égard, qui ont permis de détecter des faiblesses importantes dans la surveillance exercée par les ACN. Parmi ces faiblesses figuraient des risques pour l'indépendance institutionnelle des ACN et un manque de rigueur de la surveillance, qui est exercée de manière formaliste plutôt que sous l'angle des risques (voir **points 14 à 16 et 19**).

92. Certains instruments de l'AEAPP, dont les visites auprès des ACN et les examens par les pairs, ont permis de traiter de manière exhaustive les questions de surveillance, mais cela signifie qu'ils avaient une étendue très large. Il a donc fallu beaucoup de temps pour achever leur mise au point et les ACN ont eu besoin de ressources importantes pour s'y préparer et y participer. Les visites auprès des ACN ont également donné lieu à un nombre élevé de recommandations non prioritaires (plus de 30 dans certains cas; voir **points 17 et 20 à 22**).

93. Nous avons également constaté que l'AEAPP n'a mis aucun mécanisme en place pour effectuer un suivi systématique des recommandations découlant des visites auprès des ACN et des examens par les pairs. Par conséquent, elle n'avait aucune vue d'ensemble des progrès réalisés en matière de convergence de la surveillance ni des défis restant à relever. Néanmoins, l'AEAPP s'est efforcée d'examiner certains problèmes de manière ponctuelle avec les ACN et peut également démontrer que les pratiques de certaines d'entre elles se sont progressivement améliorées (voir **point 18**).

Recommandation n° 1 – Mieux cibler ses outils de surveillance et en améliorer le suivi

L'AEAPP devrait mieux cibler ses instruments de surveillance et en assurer un meilleur suivi. Plus particulièrement:

- a) les visites sur place devraient être focalisées sur quelques-unes des questions les plus urgentes, sélectionnées en fonction de leur incidence sur la convergence en matière de surveillance et sur la protection des consommateurs. Elles devraient déboucher sur un plus petit nombre de recommandations clairement prioritaires et être assorties d'un calendrier de mise en œuvre spécifique;
- b) l'AEAPP devrait définir l'étendue des examens par les pairs de manière à ce qu'ils soient centrés sur une seule question relative à la convergence en matière de surveillance et à ce qu'ils puissent, en règle générale, être menés à bien dans un délai maximal d'un an;

- c) l'AEAPP devrait examiner si les ACN ont effectivement mis en œuvre chaque recommandation formulée dans le cadre d'un dialogue structuré ou d'un examen par les pairs. Elle devrait enregistrer les résultats de son analyse afin d'avoir une vue d'ensemble des progrès réalisés et des difficultés rencontrées en ce qui concerne la convergence en matière de surveillance entre les États membres, et devrait rendre ses conclusions générales accessibles au public.

Délai de mise en œuvre: 1^{er} janvier 2020.

Surveillance des entreprises transfrontalières

94. Le dispositif actuel de surveillance des activités transfrontalières présente des faiblesses systémiques et engendre une situation dans laquelle la méthode de surveillance dépend de la forme juridique de l'entreprise. Les compagnies d'assurance qui exercent leurs activités à l'étranger par l'intermédiaire de filiales sont soumises à la surveillance des collèges.

Toutefois, les entreprises qui exercent des activités à l'étranger, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de succursales, sont contrôlées uniquement par l'autorité de surveillance de leur pays d'origine (voir ***points 23 à 26***).

95. Cette manière de faire ne crée pas les bonnes incitations pour les autorités de surveillance ni pour les assureurs. Étant donné que certaines entreprises ne sont pas soumises à la surveillance d'un collège, les assureurs peuvent bénéficier d'un niveau de contrôle moins élevé dans certains États membres. Le système n'est pas conçu pour surveiller un marché paneuropéen de manière efficace et dans l'intérêt des citoyens de l'Union. Par conséquent, l'objectif, énoncé dans le rapport de Larosière, d'éviter les distorsions de la concurrence et l'arbitrage réglementaire résultant des différences entre les pratiques prudentielles n'a pas encore été atteint. L'AEAPP s'est attaquée aux problèmes qui en découlent, par exemple en créant les plateformes de coopération, mais elle n'a pas été en mesure de surmonter les faiblesses systémiques (voir ***points 27 à 32***).

96. Elle a pu contribuer aux travaux des collèges, malgré ses ressources limitées et une coopération insuffisante de la part de certaines ACN. Il subsiste toutefois de nombreux problèmes concernant la cohérence en matière de surveillance transfrontalière (tels que l'existence de différents cadres d'évaluation des risques et le manque de personnel au sein des ACN; voir ***points 33 à 36***).

Recommandation n° 2 – Renforcer la surveillance des compagnies transfrontalières

L'AEAPP devrait:

- a) coopérer avec la Commission et les colégislateurs pour remédier aux faiblesses systémiques de la surveillance des activités transfrontalières, par exemple en leur conseillant de modifier les dispositions juridiques dans le cadre du processus de réforme des AES. En particulier, elle devrait chercher à garantir un niveau de surveillance égal pour les compagnies qui exercent leurs activités dans un autre État membre, quel que soit le modèle d'entreprise choisi;
- b) continuer en parallèle à protéger les consommateurs en agissant par l'intermédiaire des plateformes de coopération et en surveillant les activités transfrontalières.

Délai de mise en œuvre: 1^{er} janvier 2019.

Contrôle des modèles internes

97. Le contrôle des modèles internes est un processus très complexe qui nécessite des ressources considérables, et le degré de convergence dans ce domaine n'est pas encore satisfaisant. En effet, les autorités de surveillance n'évaluent pas de la même manière la précision avec laquelle les modèles internes reflètent les risques effectivement assumés par les assureurs. Cela peut engendrer des avantages concurrentiels indus et avoir des effets négatifs pour les consommateurs et la stabilité financière. L'AEAPP s'est efforcée de résoudre ces problèmes au moyen de projets de mise en cohérence et, ce faisant, a obtenu certains résultats, bien qu'il n'y ait pas eu de véritable convergence des stratégies de surveillance. Les tentatives de l'AEAPP en vue d'être associée à l'examen des modèles internes de certaines entreprises ont été largement infructueuses par manque d'accès à l'information. Dans un autre cas, l'AEAPP a cependant été invitée à appuyer les travaux d'une ACN relatifs aux modèles internes, mais elle a refusé de le faire, car cette demande ne correspondait pas à ses priorités (voir ***points 37 à 50***).

Recommandation n° 3 – Renforcer les mécanismes de contrôle des modèles internes

L'AEAPP devrait:

- a) coopérer avec la Commission et les colégislateurs pour résoudre le problème des restrictions imposées à son propre personnel et aux autorités de surveillance des pays d'accueil en matière d'accès aux informations concernant les modèles internes. L'AEAPP devrait pouvoir fournir davantage d'informations aux autorités de surveillance et mieux les aider à évaluer et/ou à contester ces modèles;
- b) assister les autorités de surveillance en ce qui concerne l'autorisation et le contrôle de modèles internes complexes, chaque fois que cela lui est demandé et de sa propre initiative.

Délai de mise en œuvre: 1^{er} janvier 2019.

Le test de résistance des assurances

98. En 2016, l'AEAPP a réalisé un test de résistance pour évaluer comment le secteur de l'assurance réagirait à une évolution défavorable des marchés, et plus particulièrement à la persistance de taux d'intérêts très faibles sur une période prolongée et à un choc lié aux prix des actifs. Un certain nombre d'entreprises se sont effectivement révélées vulnérables à une telle situation, qui détériorerait considérablement leur solvabilité. Dans la plupart des cas, l'étendue du test et l'accent mis sur l'assurance-vie et les activités à long terme étaient appropriés compte tenu des objectifs (voir **points 50 à 54 et 66**).

99. Les scénarios du test de résistance ont permis de traiter efficacement les principaux risques recensés pour le secteur, mais nous avons relevé des insuffisances dans la façon dont ils ont été calibrés et justifiés. Alors que le test de résistance vise à simuler une situation extrême, l'AEAPP n'a pas été en mesure de démontrer que l'un des scénarios était suffisamment grave. Certains de ses paramètres, relevant du jugement professionnel, se sont néanmoins révélés relativement proches de la réalité du marché. Dans l'autre scénario, nous avons relevé des incohérences quant à l'intensité des chocs appliqués dans les différents États membres. Dès lors, le risque existe que les résultats du test de résistance n'aient pas donné une image réaliste de ce qui se passerait dans le secteur de l'assurance en cas de circonstances extrêmement défavorables. Ce point revêt une importance capitale

pour la stabilité financière et les assurés, étant donné que, même si l'on tient compte des hypothèses adoptées par l'AEAPP, le secteur s'est avéré particulièrement vulnérable (voir points 55 à 63).

Recommandation n° 4 – Améliorer la manière dont les scénarios des tests de résistance sont élaborés

L'AEAPP pourrait encore améliorer les scénarios de ses tests de résistance pour les rendre plus crédibles et plus fiables du point de vue de la gravité, de la vraisemblance et de la cohérence. Pour ce faire, elle pourrait notamment:

- a) analyser et évaluer la gravité et la vraisemblance des scénarios élaborés, par exemple en quantifiant la probabilité des événements déclencheurs concernés ou en utilisant d'autres méthodes et/ou d'autres instruments disponibles, et étayer cette analyse par des documents permettant de justifier le bien-fondé de ces scénarios;
- b) s'appuyer davantage sur les capacités du CERS pour les scénarios de marché (par exemple, en recourant davantage à l'outil de simulation de chocs) et/ou sur les conseils d'autres experts (par exemple, en réunissant un groupe d'experts externes pour qu'ils évaluent les scénarios).

Délai de mise en œuvre: à partir du test de résistance de 2020.

100. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, l'AEAPP a correctement validé et présenté les résultats du test de résistance. Étant donné la vulnérabilité attestée du secteur, le test a donné lieu à des recommandations à l'intention des ACN. Toutefois, certaines recommandations avaient un caractère trop général et ne proposaient pas de mesures suffisamment spécifiques. D'autres encore dépassaient le cadre des compétences de certaines ACN, qui n'étaient donc pas en mesure de les mettre en œuvre. L'AEAPP s'est efforcée d'assurer un suivi de ces recommandations et d'analyser les progrès réalisés (voir points 64, 65, 67, 69 et 70).

Recommandation n° 5 – Adresser des recommandations plus pertinentes aux ACN

À l'issue des tests de résistance, l'AEAPP devrait, le cas échéant, recommander aux ACN de prendre des mesures à la fois plus spécifiques et plus pertinentes pour toutes les parties concernées. Elle devrait évaluer préalablement la faisabilité des mesures qu'elle compte recommander, en vérifiant si les ACN ont les moyens de les appliquer efficacement et en temps opportun.

Délai de mise en œuvre: à partir du test de résistance de 2020.

101. L'AEAPP a publié les résultats du test de 2016 uniquement sous une forme agrégée car, contrairement à l'ABE, elle ne dispose d'aucun mandat légal pour publier les résultats de chaque entreprise. Pour ce faire, elle doit obtenir le consentement écrit des participants, qu'elle n'était pas prête à demander en 2016, mais qu'elle a cherché à obtenir pour le test de 2018. Nous estimons qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, la publication des résultats par entreprise étant susceptible de contribuer à accroître la transparence, à sensibiliser aux risques et à renforcer par conséquent la discipline du marché (voir **point 68**).

Recommandation n° 6 – Encourager la publication des résultats des tests de résistance de chaque entreprise

L'AEAPP devrait encourager la publication des résultats des tests de résistance par entreprise. Pour renforcer la confiance des participants, elle pourrait invoquer la transparence accrue de la méthodologie du test de résistance (recommandation n° 7) et la conception plus rigoureuse des scénarios (recommandation n° 4). L'AEAPP devrait également veiller à ce que la manière dont les résultats de chaque entreprise sont présentés ne laisse aucune marge d'interprétation.

Délai de mise en œuvre: à partir du test de résistance de 2020.

102. Dans l'ensemble, le test de résistance s'est déroulé sans accroc, même si les délais étaient très compliqués à tenir pour les participants. L'AEAPP a utilisé toute une série d'outils pour communiquer avec les ACN et les entreprises participantes. Malgré les nombreuses modifications qu'ils ont subies au cours de la période de référence, les modèles ont constitué, pour les entreprises, un moyen pratique de communication des données. Cependant, l'AEAPP n'a pas suffisamment expliqué pourquoi elle avait besoin de certaines données, ni justifié les scénarios élaborés et les hypothèses sous-jacentes à ces derniers.

Cette insuffisance ne l'a pas aidé à susciter la confiance des ACN et des participants, dont la contribution était capitale pour la fiabilité des résultats du test. L'AEAPP s'est appuyée sur les enseignements tirés du test de résistance de 2014 pour améliorer l'organisation de celui de 2016, mais pas de manière systématique (voir **points 71 à 75**).

Recommandation n° 7 – Renforcer la transparence de la méthodologie relative aux tests de résistance

La méthodologie des tests de résistance devrait également être plus transparente et l'AEAPP devrait faire davantage pour aider les parties prenantes et les participants à la comprendre. Pour ce faire, elle pourrait par exemple:

- a) organiser des ateliers à l'intention des participants et des représentants du secteur avant le démarrage du test proprement dit, afin d'expliquer plus clairement celui-ci et les scénarios prévus et d'obtenir un retour d'informations non contraignantes permettant d'éclairer le test;
- b) utiliser la documentation technique pour expliquer plus en détail aux participants la façon dont les scénarios (et leurs hypothèses sous-jacentes) sont calibrés et l'étendue des données requises à cette fin;
- c) organiser des réunions avec les parties prenantes au terme de chaque test de résistance afin d'obtenir des informations en retour et de tirer les enseignements du test réalisé de façon systématique (c'est-à-dire suivant un calendrier précis et avec des outils de communication et des participants bien déterminés).

Délai de mise en œuvre: à partir du test de résistance de 2020.

Gouvernance et ressources

103. Dans la plupart de ses activités, l'AEAPP a travaillé en étroite coopération avec les ACN. Cependant, elle a parfois reçu un soutien insuffisant de la part des autorités de surveillance nationales, notamment en ce qui concerne les visites dans les pays et les travaux relatifs aux modèles internes. L'accès à l'information et aux documents étant limité, l'AEAPP n'a pas pu effectuer toutes les vérifications et les analyses qu'elle avait prévues. Étant donné que les ACN disposent d'une voix décisive au sein du principal organe directeur de l'AEAPP, elles

peuvent déterminer son champ d'action pour la vérification de l'efficacité de leurs travaux. Son indépendance en la matière est donc mise à mal.

104. Nous avons constaté que l'AEAPP disposait d'une procédure bien établie pour assurer le suivi des cas de non-respect du droit de l'Union, malgré quelques faiblesses en matière de transparence à l'égard des parties prenantes externes (voir **points 76 à 84**).

105. Au regard de la complexité de sa mission, en particulier dans le domaine de la surveillance, les ressources de l'AEAPP étaient très limitées. L'équipe responsable du contrôle des 212 modèles internes existants ne comptait que trois équivalents temps plein. Au total, 20 agents seulement (soit 14 % de l'effectif de l'AEAPP) travaillent directement au sein du service en charge de la surveillance, et on compte un nombre limité d'agents travaillant sur des sujets liés à la surveillance au sein d'autres services. Ainsi, la réorientation stratégique prévue de l'AEAPP de la réglementation vers la surveillance n'a pas encore eu lieu (voir **points 85 à 89**).

Recommandation n° 8 – Renforcer les ressources humaines affectées aux missions de surveillance

- a) L'AEAPP devrait veiller à augmenter progressivement et sensiblement le nombre d'agents affectés à des missions de surveillance, et fixer un objectif précis et justifiés à cet égard dans son plan de travail annuel.
- b) Après avoir effectué une analyse détaillée de ses besoins, l'AEAPP devrait également envisager de réclamer des ressources supplémentaires, en précisant clairement pour quelles tâches elles sont nécessaires et leur impact sur la qualité et la convergence en matière de surveillance, ainsi que sur la stabilité financière.
- c) Ces ressources supplémentaires devraient servir spécifiquement à intensifier les travaux de l'AEAPP relatifs aux modèles internes, à la surveillance transfrontalière et à la détection des cas de non-respect du droit de l'Union.

Délai de mise en œuvre: 1^{er} janvier 2020.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Neven MATES, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 2 octobre 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

ANNEXE I**VUE D'ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DES EXAMENS PAR LES PAIRS DE L'AEAPP**

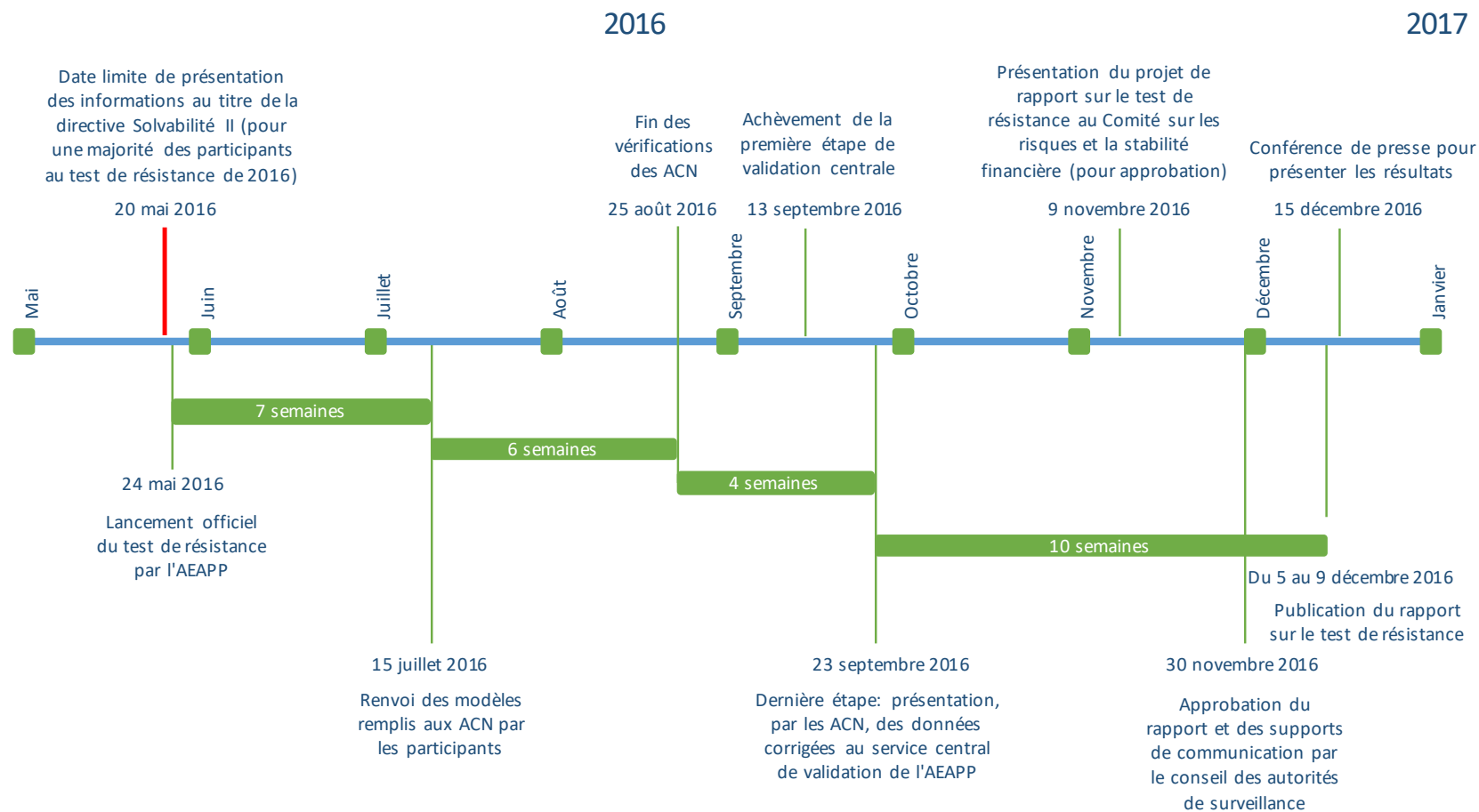
Thème de l'examen	Date d'adoption du rapport final	Travaux effectués	Mesures recommandées à l'issue de l'examen
Fonctions clés	L'adoption finale est prévue en 2018.	<p>L'objectif de cet examen par les pairs est de comprendre la manière dont les ACN appliquent le principe de proportionnalité dans le cadre de leur surveillance des fonctions clés des entreprises, compte tenu de la mise en œuvre des obligations relatives aux fonctions clés introduites par la directive Solvabilité II.</p> <p>Étendue: toutes les ACN des États membres de l'EEE sont concernées.</p> <p>Envoi d'un questionnaire d'auto-évaluation aux membres de l'AEAPP et examen des réponses.</p>	<p>L'AEAPP est invitée:</p> <ul style="list-style-type: none"> - à s'appuyer sur les résultats de cet examen par les pairs pour réviser les orientations relatives au système de gouvernance, et notamment l'orientation n° 14 concernant la sous-traitance; - à tenir compte, dans ses travaux sur le processus de contrôle prudentiel, des conclusions formulées, des bonnes pratiques recensées et des recommandations d'actions formulées dans le cadre cet examen par les pairs. <p>Une sélection d'ACN est invitée:</p> <ul style="list-style-type: none"> - à élaborer et à appliquer des procédures et des critères de surveillance adéquats pour évaluer les exigences en matière de gouvernance concernant les fonctions clés, s'inscrivant dans un cadre de surveillance fondé sur les risques, conformément aux dispositions de l'article 29 de la directive Solvabilité II; - à exiger de toutes les entreprises d'assurance et de réassurance qu'elles mettent en place un système de gouvernance efficace, qui garantisse une gestion saine et prudente de l'activité; - à tenir compte de la nature, de l'ampleur et de la complexité des activités concernées lors de l'application du principe de proportionnalité en général; - à renforcer le processus de contrôle des situations de cumul entre fonctions clés et connaissance des conditions du marché national, et à évaluer si les personnes en situation de cumul de fonctions clés remplissent les conditions nécessaires en ce qui concerne l'aptitude et l'indépendance dans la structure organisationnelle de l'entreprise;

Thème de l'examen	Date d'adoption du rapport final	Travaux effectués	Mesures recommandées à l'issue de l'examen
		Organisation de visites dans huit États membres et de conférences téléphoniques avec 22 ACN	<ul style="list-style-type: none"> - à évaluer les conflits d'intérêts éventuels lorsque la fonction actuarielle est exercée par des personnes s'acquittant également de tâches relevant de la gestion des risques; - à porter une attention particulière à la fonction de gestion des risques [...]; - à renforcer le contrôle des situations de cumul entre fonctions clés et tâches opérationnelles [...]; - à évaluer également les compétences des titulaires de fonctions clés autres que les fonctions actuarielles; - à évaluer aussi l'aptitude des titulaires de fonctions clés après avoir reçu la notification de leur nomination, cette évaluation pouvant être fondée sur les risques; - à évaluer l'aptitude (et l'honorabilité) de tous les titulaires de fonctions clés; - à élaborer et à appliquer des procédures et des critères de surveillance appropriés pour évaluer les exigences en matière de gouvernance concernant les fonctions clés [...].
Libre prestation de services	29.1.2015	<p>Analyse de l'expérience pratique en matière de libre prestation de services.</p> <p>Les 31 États membres de l'EEE étaient tous concernés.</p>	<p>La principale conclusion est la nécessité de renforcer la coopération entre les ACN aux différentes étapes du processus de surveillance, et notamment en ce qui concerne le stockage des données et la conservation des documents, l'échange d'informations au moment de l'autorisation, la détection des risques et le traitement des plaintes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'AEAPP devrait rendre obligatoire la collecte de données concernant les activités exercées en libre prestation de services par l'intermédiaire de succursales ouvertes dans un autre État membre. - Les ACN devraient mettre en place un système de stockage de données permettant d'extraire des informations sur les entreprises nationales ayant notifié leur intention d'exercer une activité au titre de la libre prestation de services dans d'autres États membres de l'EEE. - Les ACN devraient mettre en place un système qui contienne des données à jour indiquant, pour chaque pays, le nombre d'entreprises ayant notifié leur intention de vendre leurs services sur son territoire.

Thème de l'examen	Date d'adoption du rapport final	Travaux effectués	Mesures recommandées à l'issue de l'examen
			<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer le stockage des données concernant les notifications relatives à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement, tout en évitant de surcharger les registres avec des notifications inactives. - Les ACN devraient détecter les risques éventuellement liés aux activités en libre prestation de services et définir une stratégie de surveillance adaptée à ces risques. - Les ACN devraient examiner pourquoi une autorisation est demandée dans un État membre alors que l'activité est prévue d'être exercée exclusivement ou principalement dans d'autres États membres. - Régler la question du traitement des plaintes dans le cadre de la libre prestation de services.

ANNEXE II**HYPOTHÈSES SOUS-JACENTES AU TEST DE RÉSISTANCE DES ASSURANCES DE 2016**

	Scénario de rendements faibles	Scénario de double choc
Technique	Aucun outil spécialisé n'a été utilisé	Simulateur de choc financier
Risques couverts	Risque lié au marché: 1) faiblesse prolongée des taux d'intérêt.	Risque lié au marché: 1) contexte de rendements faibles simulé par une baisse des taux EUR-SWAP et un taux à terme ultime (TTU) de 4,2 %; 2) augmentation rapide des rendements des obligations d'État et d'entreprises (tant financières que non financières), associée à une baisse des cours (choc) des actions et d'autres catégories d'actifs (par exemple les fonds spéculatifs et les matières premières) et à une baisse des prix de l'immobilier commercial et résidentiel.
Éléments du scénario - Côté passif	<ul style="list-style-type: none"> - Une courbe de rendements faibles (baisse des taux EUR-SWAP) générée à partir du taux le plus bas observé le 20 avril 2015 (sur une période de deux ans, à savoir 2014 et 2015) pour différentes échéances (2, 5, 10 et 20 ans) dans la zone euro; - une baisse supplémentaire de 15 points de base; - déduction des facteurs à partir des taux EUR-SWAP pour les autres devises; - TTU à 2 % (valeur proche du taux du marché, à savoir 1,561 % pour le taux EUR-SWAP à 50 ans au 31 décembre 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> - Une courbe de rendements faibles (baisse des taux EUR-SWAP) générée à l'aide du simulateur; - TTU à 4,2 % (utilisé pour calculer la courbe des taux sans risque).
Éléments du scénario - Côté actif	Aucune incidence directe.	<ul style="list-style-type: none"> - Une augmentation rapide des rendements des obligations d'État et d'entreprises (financières et non financières); - une baisse des cours (choc) des actions européennes et d'autres catégories d'actifs (par exemple les fonds spéculatifs, les matières premières et l'immobilier).
Nature du choc	Les scénarios ont été élaborés à partir de l'hypothèse d'une occurrence simultanée et instantanée des chocs supposés.	
Données historiques et horizon	Le point le plus bas de la courbe EUR-SWAP sur deux années (2014 et 2015).	2005 à 2015, avec un horizon trimestriel.
Probabilité	Probabilité annuelle d'au moins 3 % pour la partie liquide de la courbe. Impossible d'estimer avec précision la probabilité de l'ensemble du scénario en raison de l'ajout du TTU (qui était proche du taux du marché et donc tout à fait probable).	Étant donné que les taux de swap et les rendements des obligations d'État (étroitement liés par le passé) évoluent dans des directions opposées, la probabilité conjointe du scénario est beaucoup plus faible que la probabilité marginale estimée des deux événements déclencheurs (0,75 % pour le choc de rendement des obligations d'État et 0,5 % pour les chocs de taux de swap, mesurés à un horizon d'un an).

ANNEXE II**CALENDRIER DU TEST DE RÉSISTANCE DE 2016**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par l'AEAPP.

ANNEXE V

**ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU TEST DE RÉSISTANCE DE 2014 ET CONSÉQUENCES POUR CELUI
DE 2016**

	Problèmes détectés lors du test de 2014	Conséquences pour le test de 2016
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre et complexité des scénarios et livraison tardive des modèles préparatoires finaux - Trop de corrections apportées aux modèles pendant la phase de calcul 	<ul style="list-style-type: none"> - Le temps accordé aux entreprises pour effectuer leurs calculs a été réduit car les scénarios du test étaient moins nombreux et beaucoup plus simples par comparaison avec ceux de 2014. - Les corrections apportées aux spécifications techniques ont été moins nombreuses (trois au lieu de sept révisions pour le test de 2014).
Assurance qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Examiner s'il convient de recourir davantage à des inspections sur place en ce qui concerne la validation. - La mise en œuvre des contrôles de validation a pris trop de temps. - Les ACN souhaiteraient utiliser les outils de l'AEAPP pour effectuer leur propre validation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les inspections sur place auprès des ACN n'ont finalement pas été mises en place en raison du temps nécessaire aux contrôleurs pour se rendre au siège de l'AEAPP. - L'AEAPP a partagé son outil de validation avec les ACN le 30 juin 2016.
Spécifications techniques et modèles de présentation de l'information	<ul style="list-style-type: none"> - Examiner s'il convient de consacrer plus de temps à l'élaboration des spécifications techniques. - Définition à la dernière minute des principaux éléments (les taux sans risque par exemple) - Plusieurs mises à jour et versions successives des modèles et des instructions - Consacrer plus de temps à l'élaboration et à la mise à l'épreuve des modèles avant le lancement - Garantir la clarté 	<ul style="list-style-type: none"> - Communication à l'avance des spécifications techniques aux parties prenantes du secteur - Plusieurs mises à jour (trois versions des spécifications techniques et cinq versions des modèles) - Application du régime Solvabilité II et mise en place de modèles plus stables
Foire aux questions concernant la communication	<ul style="list-style-type: none"> - Communication confuse avec les acteurs du secteur et les ACN - Foire aux questions: des réponses importantes ont été fournies peu avant la date limite de présentation et les participants n'ont pas eu le temps de réagir. - Pas de communication avec la presse ni avec d'autres analystes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Séminaires en ligne et téléconférences avant la publication - Publication de la dernière mise à jour de la foire aux questions deux semaines avant la date limite de présentation - Établissement d'une liste de questions fréquemment posées, publiée sur le site internet de l'AEAPP

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par l'AEAPP.



UTILISATION NORMALE AEAPP

EIOPA-18-620

21-09-2018

Réponse au projet de rapport spécial de la CCE (post-contradictoire)

I. Résumé

V.

L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) tient à remercier la Cour des comptes européenne (CCE) pour la bonne coopération au cours de l'audit. Le travail de la CCE est d'une immense valeur pour le système européen dans son ensemble afin d'améliorer davantage son fonctionnement.

VI.

De manière générale, l'AEAPP apprécie la reconnaissance que la CCE lui accorde dans son évaluation de la contribution effective de l'AEAPP à la supervision et à la stabilité financière du secteur des assurances. Nous nous félicitons également des appels lancés aux colégislateurs pour qu'ils poursuivent le renforcement du cadre juridique en vue de soutenir la tâche décisive de l'AEAPP en ce qui concerne les transactions transfrontalières dans le cadre de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement. Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, les faiblesses constatées dans la supervision des transactions transfrontalières nécessitent une réponse adéquate et rapide de la part de toutes les parties concernées, car des défis importants doivent encore être relevés.

Les négociations en cours sur l'examen des autorités européennes de supervision (AES) ainsi que les négociations à venir sur l'examen de Solvabilité II donnent aux colégislateurs l'occasion de discuter de la manière dont le cadre législatif pourrait être renforcé afin de garantir que des réponses solides en matière de supervision puissent être apportées tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle européenne.

VII. & VIII. [Réponse commune aux points VII et VIII.]

Afin d'assurer le bon fonctionnement continu du marché intérieur dans l'intérêt de l'égalité des conditions de concurrence et du même niveau de protection des consommateurs dans toute l'Union, l'AEAPP soutient de nouvelles modifications législatives visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Dans le marché intérieur, la qualité de la supervision nationale n'est plus seulement une question nationale ou régionale, mais une question européenne. Des outils sont donc nécessaires pour s'assurer que toutes les autorités de supervision respectent les normes requises.

X.

L'AEAPP se félicite de la reconnaissance de la pertinence du champ d'application et des scénarios concernant la définition des principaux risques du secteur. À l'avenir, l'AEAPP se concentrera également sur les points à améliorer en ce qui concerne l'explication des scénarios, même s'il n'est pas techniquement possible d'estimer la probabilité ou la gravité d'événements

déclencheurs spécifiques (par exemple, le changement du taux à terme ultime) ou de scénarios complets qui combinent différents éléments déclencheurs.

XI.

L'AEAPP a en effet procédé à une validation appropriée et précise des données sur la résilience. En ce qui concerne la nature générale de certaines recommandations, l'AEAPP reconnaît qu'il existe une marge d'amélioration, mais il convient de noter que des recommandations plus spécifiques seraient possibles à la suite de la publication de résultats individuels non anonymisés. L'AEAPP peut uniquement émettre des recommandations fondées sur les résultats d'exercices de test de résilience, qui sont conformes au niveau de divulgation des résultats et à ses pouvoirs juridiques.

XII.

L'AEAPP soutient le point de vue de la CCE selon lequel davantage de ressources sont nécessaires pour renforcer le travail de convergence de la supervision. Jusqu'à présent, la dotation annuelle en équivalents temps plein (ETP) de l'AEAPP est conforme au cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, élaboré avant 2013. Malgré les demandes de l'AEAPP visant à obtenir davantage de ressources pour soutenir l'objectif de convergence de la supervision, le CFP actuel ne reflète pas ces besoins.

XIII.

L'AEAPP accepte toutes les recommandations. Des commentaires spécifiques sur les recommandations sont fournis ci-après.

II. Observations

Les recommandations de l'AEAPP reflètent les faiblesses relevées mais ne font pas l'objet d'un suivi.

17.

La stratégie de l'AEAPP en matière de supervision indépendante a incorporé la suggestion d'un plus petit nombre de recommandations plus ciblées à l'intention de ses autorités nationales de supervision et d'accompagner ces recommandations par un processus de suivi structuré.

21.

La première stratégie de l'AEAPP sur la supervision des règles de conduite des entreprises (publiée en 2016) prévoyait un développement progressif des outils disponibles – examens thématiques, rapport sur les tendances de consommation, indicateurs de risque pour les produits d'assurance grand public et suivi améliorée du marché.

Les cadres réglementaires en matière de supervision prudentielle et de contrôle des règles de conduite se sont développés à des rythmes différents dans toute l'Europe, ainsi que dans le droit de l'Union. Le cadre réglementaire en matière de règles de conduite n'a été élaboré qu'à la suite de la mise en œuvre de la directive sur la distribution d'assurances (application le 1^{er} octobre 2018) et du règlement sur les produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (PRIIP) (application le 1^{er} janvier 2018). Comme indiqué dans un autre document de stratégie, l'objectif de l'AEAPP est de commencer à appliquer les mêmes outils de convergence de la supervision et de suivi que ceux développés dans le cadre de Solvabilité II de façon croissante dans le domaine de la supervision des règles de conduite des entreprises, et d'intégrer de plus en plus les aspects relatifs aux règles de conduite dans son travail prudentiel. Le travail prudentiel et le travail relatif aux règles de conduite ont débuté à des rythmes différents mais devraient converger *in fine*, permettant de réaliser un nombre croissant de synergies.

22.

La rédaction du manuel de supervision s'est avérée un processus itératif, de nombreux chapitres ayant été approuvés en 2016 et 2017, et les quatre derniers chapitres en avril 2018. Dans de nombreux nouveaux domaines de Solvabilité II, collecter de l'expérience a été nécessaire avant d'élaborer des recommandations sur les bonnes pratiques. Pour appuyer cette

affirmation, 17 autorités nationales de supervision ont répondu «oui» et seulement 4 autorités nationales de concurrence ont répondu «non» à la question suivante: «Le calendrier de publication du manuel était-il adapté à vos besoins?».

27.

L'AEAPP convient que la supervision des transactions transfrontalières doit être encore renforcée sur le plan réglementaire. Pour remédier à cette situation déjà dans le cadre actuel, l'AEAPP a pris la décision relative à la collaboration des autorités de supervision des assurances qui traite de la collaboration entre les autorités de supervision des activités transfrontalières par l'intermédiaire des filiales et de la libre prestation de services lors du démarrage de l'activité et de la supervision sur une base continue.

44.

La poursuite de l'amélioration des données disponibles pour la comparaison des modèles et pour le suivi de l'élaboration des modèles est une priorité essentielle pour l'avenir de l'AEAPP et sera l'un des éléments à examiner de près lors du prochain examen de Solvabilité II.

50.

L'AEAPP convient avec la CCE que la possibilité d'évaluer un modèle interne plus en détail pourrait fournir à l'AEAPP d'autres renseignements utiles. Toutefois, comme l'a également relevé la CCE, l'AEAPP dispose de ressources limitées dans ce domaine. Compte tenu du travail en cours des experts et du faible profil de risque du groupe d'assurance spécifique, l'AEAPP a malheureusement dû retirer la priorité à cette demande au profit d'autres activités en cours.

52.

Au cours de la première année de mise en œuvre de Solvabilité II, l'AEAPP a réussi à mener un exercice de test de résilience qui, comme cela a été reconnu, a recensé les principaux risques pour le secteur dans un nouveau cadre.

L'AEAPP est confiante quant à la pertinence de l'étalonnage des scénarios, mais elle s'engage néanmoins à poursuivre l'élaboration de son cadre méthodologique et à améliorer l'explication des scénarios.

56.

L'AEAPP ne considère pas l'estimation partielle de la probabilité de ce scénario comme une méthode appropriée pour justifier la gravité du scénario, en particulier s'il exclut les effets de la diminution du taux à terme ultime de 4,2 % à 2 %. Une estimation partielle portant uniquement sur la partie liquide de la courbe pourrait donner lieu à des interprétations erronées, car l'hypothèse d'un taux à terme ultime différent constitue l'élément central de ce scénario.

L'AEAPP estime qu'en incorporant le changement du taux à terme ultime, le scénario devient suffisamment grave.

L'AEAPP considère que la comparaison présentée à la note de bas de page 9 entre le taux à terme ultime réglementaire et les taux du marché n'est pas appropriée pour l'estimation de la gravité du scénario. Solvabilité II impose l'application d'un taux à terme ultime de 4,20 % (pour 2016) pour le secteur européen des assurances. Par conséquent, une estimation appropriée de la gravité du scénario devrait se situer entre le taux à terme ultime (fixé à l'époque) de 4,2 % et le taux à terme ultime du scénario à 2 %, et non aux taux du marché à l'époque, qui peuvent ne pas être profonds, liquides et transparents sur de longues périodes.

57.

Il n'existe pas de méthode communément acceptée pour calculer la probabilité d'un scénario combinant une variation des taux du marché et une variation d'un paramètre défini de façon réglementaire tel que le taux à terme ultime. L'AEAPP n'a pas quantifié la probabilité de la partie initiale (liquide) de la courbe car il ne serait pas techniquement valable d'estimer une probabilité partielle pour le scénario.

58.

Le périmètre de l'exercice 2016 était fondé sur des entités individuelles dont la majorité des contrats étaient souscrits dans un seul pays. En gardant cela à l'esprit et en tenant compte des hypothèses que présuppose le scénario, l'AEAPP considère que la méthode appliquée convient à l'objectif. L'AEAPP a donné la priorité à l'objectif d'obtenir un effet proportionné pour tous les participants à un exercice à l'échelle de l'espace économique européen (EEE) plutôt que de créer un scénario supplémentaire entièrement conforme au marché.

59-62. Paragraphes 59 à 62 et encadré 5

L'AEAPP a élaboré le scénario du double impact en coopération avec le Comité européen du risque systémique (CERS). Conformément au désaccord technique du CERS, l'AEAPP estime ce qui suit:

- Une période d'échantillonnage plus longue, par exemple 20 ans au lieu de 11 ans, n'aurait pas permis d'obtenir des résultats plus solides. Nous doutons que cela aurait considérablement renforcé la qualité globale du scénario ou garanti une répartition plus égale des chocs. En particulier, une extension de la période d'échantillonnage à 20 ans aurait permis d'inclure des observations relatives à une phase économique d'exubérance financière non viable et de volatilité exceptionnellement faible.
- Le test de résistance de l'AEAPP est par nature un exercice à l'échelle des 28 États membres. Par conséquent, il y aura toujours une tension entre la cohérence économique du scénario et la perception d'une «distribution égale des chocs» sur les prix des actifs comme les obligations souveraines.

L'AEAPP considère que les encadrés 5 et 6 accordent trop d'importance à certains points de vue. Il convient de noter que de tels points de vues peuvent aller à l'encontre du principe de la cohérence des scénarios avec le marché.

63.

Les spécifications techniques de l'AEAPP ont été complétées par les mises à jour publiques des questions et réponses et se sont concentrées sur l'application des chocs et des instructions pour remplir les modèles par souci de clarté et d'économie des ressources, plutôt que sur les motifs théoriques. Cela s'appuyait également sur les retours d'informations et les enseignements tirés des exercices précédents, au cours desquels les participants demandaient des exemples et des explications concrets, d'une part, et une certaine souplesse et un faible niveau de prescription pour leur structure, d'autre part.

L'AEAPP ne mène pas de consultations sur la gravité des scénarios, compte tenu également du fait que l'exercice n'est pas de nature «réussi/échoué». L'explication textuelle des scénarios est accessible au public dans les documents correspondants du [CERS](#)¹ et de l'[AEAPP](#)².

1. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/ESRB%20Double%20hit%20scenar%20for%20EIOPA%202016%20insurance%20stress%20test.pdf>
2. <https://eiopa.europa.eu/Publications/Surveys/FAQ%20Insurance%20Stress%20Test%202016%20PublicFinalFinal.pdf>

65.

Dans un exercice mené à l'échelle de l'Union, les résultats sont présentés à l'échelle nationale, alors que dans un exercice national, ils sont présentés par produits homogènes. Cette caractéristique distinctive est l'un des principaux avantages de ces rapports.

Le rapport du test de résistance de l'AEAPP contient les résultats de l'analyse ex post visée au paragraphe 88 et suivants, qui comprend également une distinction entre les principales catégories/caractéristiques des produits. Ce choix méthodologique fournit, dans une large mesure, des indications similaires sur ce que serait une ségrégation ex ante.

Figure 13

L'AEAPP est consciente de l'hétérogénéité des participants de l'échantillon qui a été présentée de façon transparente dans le rapport du test de résilience de l'AEAPP et prise en considération dans l'analyse des résultats.

En particulier, voir la section 3.1.4 du rapport du test de résilience de l'AEAPP et le paragraphe 90 (un exemple de conclusions) qui explique comment les résultats semblent indiquer clairement que les exigences réglementaires en matière de fonds propres ont un rôle plus important pour les entreprises qui sont exposées à un tel scénario. Cette constatation est importante car elle montre que les entreprises qui sont relativement plus sensibles aux changements de conditions du marché (tels qu'évalués par le test de résilience) ne sont pas nécessairement dans une position plus mauvaise ou plus risquée que celles des autres groupes en raison de niveaux de capitalisation relativement élevés.

67.

Déjà dans l'exercice mené en 2018, l'AEAPP a demandé une estimation de la situation de solvabilité post crise des participants malgré les difficultés techniques de cette demande et en autorisant une certaine flexibilité.

68.

Pour l'exercice de test de résilience mené en 2018, l'AEAPP a déjà demandé le consentement écrit des participants pour la divulgation individuelle des résultats.

69.

Les recommandations relatives au test de résistance de 2016 étaient de nature générale, conformément au contexte de la divulgation non individuelle des résultats et au fait que 2016 était la première année de mise en œuvre de Solvabilité II, une période difficile également pour les autorités nationales de supervision.

La recommandation visant à favoriser une saine gestion des risques, bien que de nature générale, était essentielle à une période où l'exigence d'assurer de bonnes pratiques de gestion des risques au sein des entreprises venait d'être établie.

72.

Même si l'AEAPP convient de la nécessité de poursuivre l'amélioration de la communication avec les parties prenantes, il existe toujours certains éléments qui ne sont traités qu'au sein de la communauté de la supervision. Communiquer en détail l'utilisation spécifique des modèles de validation peut mettre en danger le processus de validation.

En outre, consulter les participants sur la conception des scénarios, bien que cela puisse avoir des mérites dans un exercice national, est contreproductif dans le contexte de l'Union.

74

La complexité est difficile à éviter dans un tel exercice et, par conséquent, des mises à jour sont nécessaires. Comme cela a été indiqué, l'AEAPP essaie toujours de minimiser l'effet de ces mises à jour en fournissant des outils de soutien.

83.

L'AEAPP recueille les informations de diverses manières sur les cas potentiels de violation du droit de l'Union, notamment au cours d'examens par les pairs, de visites de contrôle, de travaux au sein des collègues de supervision ou de réunions informelles avec les parties prenantes afin de déceler les cas potentiels de «violation du droit de l'Union». L'AEAPP est également prête à recevoir des informations de ses groupes de parties prenantes ou de parties externes.

Dans le cas où la violation potentielle du droit de l'Union est liée à une action de supervision à l'égard d'une entité spécifique, les discussions préparatoires ont lieu pendant la session à huis clos du conseil des autorités de supervision de l'AEAPP entre les autorités de supervision pour garantir la confidentialité nécessaire à l'échange d'informations confidentielles.

Encadré 10 – Procédure de violation du droit de l'Union non appliquée

L'AEAPP examinait encore cette affaire en raison de la complexité sous-jacente des implications transfrontalières et des jugements divergents des autorités nationales compétentes en matière de supervision, ce qui nécessitait une évaluation approfondie solide.

87.

Pour accompagner le passage de la réglementation à la supervision, l'AEAPP a procédé à une réorganisation interne en 2016 qui a conduit à la mise en place d'équipes dédiées à la convergence de la supervision au sein du département des processus de supervision, du département de contrôle et de l'équipe de contrôle des règles de conduite des entreprises. Tous ces domaines ont connu une croissance considérable depuis 2016 et devraient continuer à se développer dans les années à venir.

En outre, il convient de noter que l'AEAPP continue de jouer un rôle important en contribuant au cadre réglementaire des secteurs de l'assurance et des pensions. Il est donc nécessaire de maintenir un niveau adéquat de personnel et d'expertise dans le domaine politique et réglementaire également. Un certain nombre d'initiatives cruciales sont en cours, telles qu'« InsurTech » et sur la finance durable, et l'examen de Solvabilité II est prévu dans les années à venir.

Recommandation 1 - Améliorer le ciblage et le suivi des outils de supervision

L'AEAPP accepte la recommandation de poursuivre le renforcement de ses processus dans le domaine du contrôle indépendant et de l'examen par les pairs.

95.

Le marché intérieur offre, grâce au mécanisme de la concurrence, un plus grand choix de produits et de meilleurs prix pour les citoyens de l'Union. La protection des consommateurs, au moyen d'une supervision de haute qualité, cohérente et convergente, tant sur le plan prudentiel que sur celui des règles de conduite des entreprises, est au cœur de la mission et du mandat de l'AEAPP.

Pour continuer à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, les faiblesses constatées dans la supervision des transactions transfrontalières doivent faire l'objet d'une réponse adéquate et rapide de la part de toutes les parties concernées, car des défis importants doivent encore être relevés pour que le marché intérieur puisse réaliser pleinement son potentiel au profit des citoyens.

Les négociations en cours sur l'examen des autorités européennes de supervision (AES) ainsi que les négociations à venir sur l'examen de Solvabilité II donnent aux colégislateurs l'occasion de discuter de la manière dont le cadre législatif pourrait être renforcé afin de garantir que des réponses solides en matière de supervision puissent être apportées tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle européenne.

Recommandation 2 - Renforcer la supervision des sociétés transfrontalières

L'AEAPP accepte la recommandation et continuera d'envisager tous les efforts et la coopération avec les colégislateurs pour qu'ils poursuivent le renforcement du cadre juridique en vue de soutenir la tâche décisive de l'AEAPP en ce qui concerne les transactions transfrontalières dans le cadre de la libre prestation de services et du libre établissement.

Les faiblesses systémiques décelées dans la supervision des transactions transfrontalières constitue le principal résultat qui nécessite une réponse adéquate et rapide de la part de toutes les parties concernées, car des défis importants doivent encore être relevés.

L'AEAPP est prête à partager son expérience avec les colégislateurs et la Commission afin de donner un aperçu des défis actuels et des suggestions sur la manière d'améliorer le cadre juridique actuel pour les relever.

Recommandation 3 - Renforcer les dispositifs de supervision des modèles internes

L'AEAPP accepte la recommandation et convient que la supervision cohérente et convergente des modèles internes dans l'ensemble du marché intérieur exige des efforts supplémentaires de la part de toutes les parties concernées et se félicite du soutien de la CCE.

99.

L'AEAPP souhaite souligner la reconnaissance de l'évaluation globalement positive de la CCE sur les points suivants:

- l'efficacité des scénarios destinés à faire face aux principaux risques du secteur
- la pertinence du champ d'application et de la méthodologie compte tenu qu'il s'agit de la première année de mise en œuvre de Solvabilité II
- l'absence d'erreurs de validation ou de données

L'AEAPP, en accord avec le CERS, maintient son désaccord technique avec les commentaires concernant le calibrage des scénarios.

Néanmoins, l'AEAPP reconnaît qu'il existe une marge de progression en ce qui concerne l'explication des scénarios aux parties prenantes et prévoit de continuer à travailler dans ce sens.

Recommandation 4 - Améliorer la conception des scénarios de test de résilience

L'AEAPP accepte la recommandation de continuer à améliorer ses scénarios. Déjà lors du test de résilience des institutions de retraite professionnelle (IRP) en 2017, mais aussi du test de résilience de l'assurance en 2018, l'AEAPP s'est appuyée sur le simulateur de crise du CERS et de la BCE pour les scénarios de marché. Les scénarios spécifiques à l'assurance (par exemple les catastrophes naturelles) nécessitent une expertise différente et sont traités par l'AEAPP, l'autorité nationale compétente et des experts externes en assurance.

Néanmoins, la probabilité simultanée des scénarios ne peut être estimée. Lorsqu'il est possible de quantifier, l'AEAPP documentera la probabilité des différents événements déclencheurs aux fins d'analyse interne et pendant le processus d'approbation du scénario.

En outre, l'AEAPP prévoit de continuer à coopérer avec le CERS/la BCE et de faire appel à des experts externes, tels que des experts issus des membres de l'AEAPP, pour analyser et évaluer les scénarios.

Recommandation 5 - Formuler des recommandations plus pertinentes aux autorités nationales compétentes

L'AEAPP accepte la recommandation.

En se fondant sur les résultats des tests de résilience, l'AEAPP prévoit de formuler des recommandations qui sont conformes au niveau de divulgation des résultats et à ses pouvoirs juridiques. Des recommandations plus spécifiques seraient possibles à la suite de la publication de résultats individuels, non anonymisés.

Recommandation 6 - Promouvoir la publication des résultats individuels des tests de résilience

L'AEAPP accepte la recommandation.

L'AEAPP encouragera la publication individuelle des résultats des tests de résistance, en particulier lorsque cela est pertinent pour des raisons de stabilité financière. Déjà pour l'exercice 2018, conformément à ses pouvoirs juridiques actuels, l'AEAPP a demandé le consentement des participants pour la divulgation des résultats individuels. Les spécifications techniques et les modèles de données mentionnent déjà les données et indicateurs spécifiques qui font l'objet d'une divulgation individuelle.

Recommandation 7 - Accroître la transparence de la méthodologie des tests de résilience

L'AEAPP accepte la recommandation.

L'AEAPP prévoit de poursuivre l'amélioration et l'officialisation de la communication et de la consultation auprès des parties prenantes et des participants, conformément aux recommandations de la CCE.

105.

Voir la réponse de l'AEAPP au paragraphe XII du résumé.

Recommandation 8 - Renforcer les ressources humaines affectées aux tâches de supervision

L'AEAPP accepte la recommandation et se félicite de son soutien en faveur de l'allocation de ressources supplémentaires à l'AEAPP pour lui permettre de s'acquitter des tâches nécessaires afin d'améliorer la qualité et la convergence de la supervision et la stabilité financière.

Événement	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	5.12.2017
Envoi officiel du projet de rapport à l'AEAPP	19.7.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	2.10.2018
Réception des réponses officielles de l'AEAPP dans toutes les langues	26.10.2018

L'AEAPP, qui fait partie des trois autorités européennes de surveillance (AES), a pour missions de soutenir la stabilité du système financier et de protéger les domaines de l'assurance et des pensions professionnelles. Avec des avoirs d'une valeur dépassant les deux tiers du PIB de l'UE, le secteur de l'assurance occupe une part importante des marchés financiers en Europe. Toute défaillance de sa part pourrait avoir des répercussions négatives sur l'économie réelle et sur le bien-être des consommateurs. Nous avons examiné si l'AEAPP contribuait efficacement à la surveillance, à la convergence en matière de surveillance et à la stabilité financière. Pour cette dernière, nous avons centré notre attention sur le test de résistance réalisé en 2016 dans le secteur de l'assurance.

Nous en avons conclu que l'AEAPP a fait bonne usage d'un large éventail d'instruments, dont la conception et le suivi doivent toutefois être améliorés. Nous avons relevé plusieurs difficultés systématiques concernant la surveillance des activités transfrontalières et le contrôle des modèles internes. Celles-ci doivent être traitées par l'AEAPP elle-même, ainsi que par les autorités de surveillance nationales et les législateurs, notamment dans le contexte du réexamen actuel des règlements instituant les AES.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.